

# Chapitre 9. Le droit face à la gestion des effluents et des émissions d'azote

---

## **Auteure**

Alexandra Langlais

*L'intervention juridique est apparue justifiée pour préserver la ressource en eau. Ceci ne s'est jamais traduit par une contestation du potentiel fertilisant des effluents qui a même été juridiquement entretenu. Le système juridique s'est particulièrement complexifié. Au corpus juridique concernant la problématique de la pollution des eaux par le nitrate, s'enchevêtre celui de la législation sur les installations classées qui a lui-même été renforcé au moment de la transposition de la directive « nitrates ». Il se caractérise au final par un enchevêtrement des dispositifs qui renforce le sentiment de complexité des mesures concernant la gestion des effluents et la conciliation de leur valeur agronomique avec celle de la pollution de l'eau. La pollution azotée de l'eau ne constitue qu'un des versants des pollutions liées à l'azote. Si la législation environnementale considère déjà le problème des nuisances olfactives, elle apparaît très incomplète sur l'ammoniac et les émissions de gaz à effet de serre.*

## **Mots clés**

Déchet, législation, responsabilité, Installation classée, zonage écologique, service écosystémiques, nitrate, pollution atmosphérique, effluent, GES

## Chapitre 9. :Le droit face à la gestion des effluents et des émissions d'azote

9.1. Un dispositif juridique maintenant le potentiel agronomique des effluents d'élevage.....	415
9.1.1. La mise en place de zonages écologiques spécifiques.....	416
9.1.2. La gestion des effluents par la législation sur les milieux aquatiques.....	418
9.1.3. La gestion des effluents par la législation sur les installations classées.....	424
9.1.4. Les élevages non classés : quel régime applicable ?.....	429
9.1.5. La qualification de déchet écartée.....	429
9.2. La fragilité du système juridique existant : entre insuffisances du droit réglementaire et mise en œuvre lacunaire de la responsabilité .....	432
9.2.1. -Une multiplication des instruments au secours des insuffisances du droit réglementaire de l'environnement.....	432
9.2.2. Les lacunes de la mise en œuvre de la responsabilité .....	437
9.3. Quelle prise en compte juridique des autres émissions des effluents ?.....	440
9.3.1. La gestion des effluents d'élevage dans leur rapport à la proximité ou la problématique de l'ammoniac.....	441
9.3.2. La gestion des effluents d'élevage à la lumière des changements globaux (changement climatique et biodiversité).....	445
<i>Annexe : focus sur le contentieux communautaire lié à la directive « Nitrates » du 12 décembre 1991.....</i>	<i>450</i>
<i>Références bibliographiques du chapitre 9.....</i>	<i>454</i>
<i>Analyse du corpus bibliographique du chapitre 9.....</i>	<i>460</i>

*La lecture de la littérature scientifique dégage un objet commun dans la problématique de l'azote : celle-ci apparaît largement appréhendée par le prisme de la gestion des effluents et de la pollution de l'eau. Si l'actualité contentieuse semble confirmer ce constat scientifique, d'autres préoccupations émergentes ou récurrentes sont de nature à modifier la donne. La préoccupation des émissions d'ammoniac, une législation en préparation sur les sols, la prise en compte juridique des dommages environnementaux contribuent à s'interroger sur le maintien du système existant, son adaptation voire une rupture de celui-ci. En effet, alors que l'encadrement juridique est actuellement centré sur le maintien du potentiel agronomique de ces effluents malgré une reconnaissance de son caractère polluant, cette approche ambiguë peut être à l'origine d'une vision complexe, illisible voire inapplicable du droit, d'autant que ces critères ne sont plus les seuls à prendre en compte (air, sol...). Plus encore, alors que d'un point de vue juridique, la gestion des effluents repose de façon permanente sur un dilemme entre son caractère fertilisant et son caractère polluant, d'autres facteurs actuellement mésestimés risqueraient de complexifier ce dilemme voire d'en déplacer l'enjeu.*

*Comme tend à l'illustrer la littérature scientifique afférente, le droit saisit la problématique des flux d'azote essentiellement sous l'angle de la pollution des eaux par le nitrate. Dans la première partie nous montrerons que si l'intervention juridique apparaît justifiée pour préserver la ressource en eau, le droit s'est en fait évertué à préserver le potentiel agronomique de ces effluents d'élevage. La seconde partie vise à mettre en exergue la fragilité de cette construction juridique notamment à l'égard des failles dans l'application du droit réglementaire de l'environnement comme dans la mise en œuvre de la responsabilité en cas de dommages. Dans la troisième partie nous soulignerons que l'émergence des préoccupations liées au changement climatique ou à la biodiversité invite à réfléchir sur l'impact de la prise en compte des autres émissions des effluents sur le droit existant même si pour l'instant la littérature scientifique aborde peu ces autres émissions.*

*Les sources mobilisées sont essentiellement celles de la littérature scientifique française et internationale mais aussi l'ensemble des textes juridiques applicables et de la jurisprudence.*

## **9.1. Un dispositif juridique maintenant le potentiel agronomique des effluents d'élevage.**

En dépit d'une concentration des élevages accentuant la pression territoriale azotée et d'un intérêt affaibli pour les effluents d'élevage au bénéfice d'engrais de synthèse, la réponse du droit reste attachée au maintien de leur valeur utile. L'indice le plus explicite en ce sens est la définition juridique des fertilisants, retenue par la directive « Nitrates » (Conseil des communautés européennes, 1991). Inchangée depuis cette date, la notion de fertilisant est définie comme « *toute substance contenant un ou des composés azotés épandue sur les sols afin d'améliorer la croissance de la végétation, y compris les effluents d'élevage, les résidus des élevages piscicoles et les boues d'épuration* » (art. 2 e) de la directive). Plus encore, le troisième considérant de cette même directive est particulièrement clair à ce sujet : « *Considérant qu'il est indiqué dans le "Livre vert" de la Commission intitulé "Perspectives de la politique agricole commune", définissant la réforme de la politique agricole commune que l'utilisation d'engrais et de fumiers contenant de l'azote est nécessaire à l'agriculture de la Communauté, mais que l'utilisation excessive d'engrais constitue un danger pour l'environnement ; qu'il est nécessaire de prendre des mesures communes pour résoudre les problèmes découlant de l'élevage intensif de bétail et que la politique agricole doit prendre davantage en considération la politique en matière d'environnement* ».

Ce constat place le droit dans une situation inconfortable, l'obligeant à trouver un équilibre permanent entre le potentiel agronomique des effluents et la menace qu'ils font peser à la qualité de l'eau. Ce dilemme, soulevé lors d'un récent colloque de l'Académie d'Agriculture de France *Les effluents : menace ou richesse ?* (Académie d'Agriculture de France, 2010), se traduit par la mise en place d'un arsenal juridique destiné à assurer un lien constant entre la quantité d'effluents à épandre et les terres disponibles pour leur épandage. Pour prévenir la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole, le droit de la pollution azotée, largement adossée à la directive dite « Nitrates » du 12 décembre 1991, s'est ainsi fondé sur un zonage écologique spécifique (paragraphe 7.1.1) associé à des mesures de gestion particulières (Paragraphe 7.1.2). Cette volonté de préserver le potentiel fertilisant des effluents d'élevage est particulièrement forte dès lors qu'elle tend à leur faire échapper à la qualification de déchet (Paragraphe 7.1.1.3).

### 9.1.1. La mise en place de zonages écologiques spécifiques

Exigeant un ratio constant entre les quantités d'effluents disponibles et les terres à épandre comme l'une des garanties de la qualité de l'eau, la directive « Nitrates » s'est orientée vers l'identification de zones protégées : des zones vulnérables. Cette délimitation géographique de la vulnérabilité des zones au regard d'un objectif de qualité s'est avérée insuffisante dans les zones fortement concentrées. A l'instar de la France, des mesures de protection renforcée (Langlais, 2010) ont pu être prises pour juguler les excédents d'effluents d'élevage sans que soit remis en cause le principe même d'une simple adéquation entre les terres à épandre et les quantités d'effluents disponibles pour assurer une qualité de l'eau. En d'autres termes, y compris dans les hypothèses les moins favorables aux effluents d'élevage, leur potentiel fertilisant n'a pas été réellement contesté et a surtout été juridiquement entretenu. Toutefois, cette conciliation entre le maintien d'une valeur agronomique des effluents d'élevage et la lutte contre une atteinte indéniable de la pollution des eaux par le nitrate, apparaît fragilisée au regard de la multiplication des zonages écologiques pertinents destinée à juguler la pollution azotée.

#### 9.1.1.1. Les zones vulnérables nées de la directive « Nitrates »

Pour satisfaire son objectif de prévention et de réduction de la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole de toute nature, la directive « Nitrates » protège des zones particulièrement sensibles à cette pollution. Ainsi, elle exige de la part des États Membres qu' « ils désignent comme zones vulnérables toutes les zones connues sur leur territoire qui alimentent les eaux définies conformément au paragraphe 1 et qui contribuent à la pollution », c'est-à-dire les eaux atteintes par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être en fonction des critères de définition fixés à l'annexe I A de la Directive (art. 2 k de la directive).

Dans cet esprit, la directive s'attache à distinguer les différents types d'eau susceptibles d'être touchées par une pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole<sup>1</sup>. Sont ainsi distinguées les eaux superficielles, les eaux souterraines et les autres masses d'eau douce, estuaires et eaux côtières. Pour les premières, les eaux douces superficielles, une concentration maximale admissible de 50 mg par litre de nitrate dans les eaux destinées à la production d'eau alimentaire est fixée. Pour les secondes, ce même seuil de pollution est retenu pour caractériser la vulnérabilité de la zone. Ainsi, pour les troisièmes, les autres masses d'eaux douces ainsi que les estuaires et les eaux côtières et marines, c'est l'eutrophisation ou le risque d'eutrophisation qui est retenu comme critère de définition pertinent. Aux termes de l'article 2 i) de la directive « Nitrates », par eutrophisation, il faut entendre « l'enrichissement de l'eau en composés azotés, provoquant un développement accéléré des algues et des végétaux d'espèces supérieures qui perturbe l'équilibre des organismes présents dans l'eau et entraîne une dégradation de la qualité de l'eau en question ». A ces critères d'identification, sont ajoutés ceux d' « adaptation » par l'annexe I-B de la directive « Nitrates ». Il s'agit « des caractéristiques physiques et environnementales des eaux et des terres », « des connaissances actuelles concernant le comportement des composés azotés dans l'environnement (eaux et sols) » ou encore « des connaissances actuelles concernant l'incidence des mesures prises conformément à l'article 5 ». Ces derniers visent à considérer des informations pertinentes pour affiner et compléter les critères de caractérisation des eaux polluées ou susceptibles de l'être. Dès lors, « les informations existantes sur la qualité des eaux (mesures sur les captages d'eau potable, abandon de captage en raison d'une teneur excessive en nitrate) ou sur le risque de pollution (vulnérabilité du sous-sol, caractère intensif des pratiques agricoles ou d'élevage) doivent être intégrées » (Doussan, 2009).

C'est par le décret n°93-1038 modifié du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre la pollution par le nitrate d'origine agricole (JO du 3 septembre 1993) que la France a dressé selon ces critères un inventaire des zones vulnérables. Ce texte est désormais codifié aux articles R. 211-75 et s. du Code de l'environnement. Non figée, cette première désignation, qui fait l'objet d'une notification à la Commission, doit être réexaminée au moins tous les 4 ans.

La désignation des zones vulnérables par les États membres fait l'objet d'un important contentieux communautaire. La France a ainsi été condamnée en 2002 pour mauvaise désignation des zones vulnérables

---

<sup>1</sup> L'origine agricole de cette pollution des eaux par le nitrate est déterminante pour identifier les eaux concernés et donc les zones vulnérables sans pour autant être exclusive (CJCE, 29 avril 1999, The Queen c/ Secretary of State of Environment, aff. C-293/97, Rec. CJCE 1999, I, p. 2603). La jurisprudence française s'est alignée sur cette approche en considérant la contribution significative mais non exclusive des rejets azotés d'origine agricole à la pollution des eaux par le nitrate (CE, 21 janvier 2002, n°222980).

(CJCE 27 juin 2002, aff. C-258/00). En particulier, il lui était reproché une mauvaise identification des eaux eutrophisées.

Si les zones vulnérables visent à identifier des zones où l'épandage de composés azotés représente une menace pour la qualité de l'eau, elles ne concernent pas exclusivement les épandages d'effluents d'élevage. En effet, la directive « Nitrates » est explicite à ce sujet. Elle concerne l'ensemble des composés azotés qu'elle définit comme « *toute substance contenant de l'azote, à l'exception de l'azote moléculaire gazeux* » (art. 2 c). Il en résulte, d'une part, que les engrais chimiques comme les effluents d'élevage sont concernés. D'autre part, le champ d'application de la directive « Nitrates » ne s'étend pas aux émissions d'azote dans l'air et se limite ainsi clairement à un épandage direct sur les sols. Toutefois, l'ensemble des composés azotés n'est pas traité dans les mêmes termes. Si la délimitation des zones vulnérables s'appuie bien sur l'ensemble des composés azotés, les effluents d'élevage font l'objet de mesures spécifiques en fixant des normes de rejets azotés de 170 kg d'azote/ha/an pour les seuls d'effluents d'élevage. Cette divergence de traitement doit pouvoir s'expliquer par le fait que « *si la nature des pollutions peut être identique, qu'il s'agisse de fertilisants organiques ou chimiques, le risque est singulièrement plus difficile à appréhender lors des opérations d'épandage des effluents provenant des élevages* » (Doussan, 2009). En revanche, les différentes formes d'effluents d'élevage sont abordés de façon uniforme dès lors qu'une seule et même définition juridique les qualifie comme étant « *les déjections d'animaux ou un mélange de litière et de déjections d'animaux, même s'ils sont subi une transformation* » (art 2 g de la directive « Nitrates »).

Au titre de la directive « Nitrates », les zones vulnérables constituent le champ d'application territoriale de ce droit. Elles sont le réceptacle des différentes mesures de gestion des sources de pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole. Ce zonage écologique a été complété en France par un autre zonage imposant des mesures plus contraignantes aux effluents d'élevage que celles retenues dans les zones vulnérables : les zones d'excédent structurel. Il doit en outre composer avec les autres zonages délimités dans le cadre de la législation cadre sur l'eau.

#### **9.1.1.2. Les autres zonages écologiques pertinents**

La directive « Nitrates » ayant été adoptée sur le fondement de l'article 130 S (nouvel article 192 TFUE), elle offre ainsi une certaine marge de liberté aux États membres pour satisfaire les objectifs de la réduction azotée. En particulier, elle leur permet de prendre des mesures de protection renforcée. Pour accueillir ces mesures, la France a complété le zonage écologique communautaire par des zones d'excédent structurel (ZES) touchant explicitement des zones de concentration d'élevage. En effet, selon l'article R.211-82 du Code de l'environnement « *un canton est considéré en excédent structurel d'azote lié aux élevages lorsque la quantité totale d'effluents d'élevage produite annuellement conduirait, si elle était épandue en totalité sur les surfaces épandables du canton, à un apport annuel d'azote supérieur à 170 kg par hectare de cette surface épandable* ». Au sein de ces cantons, des actions renforcées au sein du programme d'action arrêté par le préfet concernent ainsi spécifiquement les effluents d'élevage. Plus précisément, elles visent à encadrer plus strictement les conditions d'épandage de ces effluents pour répondre aux exigences de la directive « Nitrates ».

Largement définies à l'aide d'une norme de qualité environnementale correspondant au niveau de concentration des substances polluantes dans l'eau à ne pas dépasser (50 mg de nitrate par litre), les zones vulnérables participent à la bonne qualité des eaux en général. La législation « Nitrates » fait naturellement partie intégrante de la directive cadre sur l'eau (Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOUE n°L 327 du 22 décembre 2000) en constituant l'un des instruments clés de la protection des eaux contre les pressions agricoles. En l'espèce, en qualité de zones protégées, les zones vulnérables doivent faire l'objet d'un registre dans chaque district hydrographique (art. 6 de la DCE) en sus des mesures exigées au titre de la directive « Nitrates » à inclure dans le programme de mesures (art. 11 de la DCE)<sup>2</sup>.

Dans la construction d'un droit européen de l'eau, cette directive s'inscrit dans le second temps des préoccupations de l'Union européenne à l'égard de la qualité de l'eau. C'est seulement après s'être soucié de

---

<sup>2</sup> Au niveau national, cela se traduit notamment par la communication d'un inventaire des zones vulnérables au président de la Commission locale de l'eau pour l'élaboration des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), outils destinés à concourir localement à un bon état écologique des eaux (art. R. 212-36 C. env.)

l'approche hygiéniste et sanitaire de la qualité de l'eau (notamment à travers la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 touchant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire) que le droit européen s'est ensuite attaché au problème de pollution et d'assainissement. L'ensemble de ce corpus juridique est désormais abrité sous la DCE (Gaonac'h, 2010). Néanmoins, si la directive « Nitrates » est essentiellement axée sur une problématique environnementale, elle n'ignore cependant pas la question sanitaire comme l'atteste la possibilité de mettre en place des zonages spécifiques à cet effet. Dans son 9<sup>ème</sup> considérant, la directive indique « *qu'il convient de prévoir une protection spéciale pour certaines zones dont les bassins versants alimentent des eaux susceptibles d'être polluées par des composés azotés* » et son visa s'appuie sur la directive 75/440/CEE précitée et désormais abrogée. Ces zones s'expriment en particulier en France à travers les zones d'action complémentaires (ZAC) : « *Dans les bassins versants situés en amont des prises d'eau superficielle utilisée pour la production d'eau destinée à la consommation humaine qui présentent des concentrations en nitrate ne respectant pas les exigences de qualité fixées par l'article R. 1321-13 et l'arrêté mentionné au premier alinéa de l'article R. 1321-38 du Code de la santé publique, le préfet détermine les zones dans lesquelles le programme d'action comporte, outre les mesures mentionnées à l'article R. 211-81 et adaptées si nécessaire, des actions complémentaires* » (art. R. 211-83-I C. env.). De même, il n'est pas utile de rappeler que parmi les critères servant à définir les zones vulnérables, est mentionné celui où « *les eaux douces superficielles, notamment celles servant ou destinées au captage d'eau potable, contiennent ou risquent de contenir, si les mesures prévues à l'article 5 ne sont pas prises, une concentration de nitrate supérieure à celle prévue par la directive 75/440/CEE* » (annexe 1 de la directive). Il en résulte que les zones vulnérables peuvent coexister avec d'autres zonages écologiques dont elles partagent en tout ou partie les objectifs sanitaires et/ou environnementaux. Ainsi, les ZAC qui a l'inverse des ZES visent les apports d'azote de toutes origines, mais également notamment les zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable (art. R-211-110 C. env.) côtoient les autres zonages (*des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable, les bassins versants connaissant d'importantes marées vertes sur les plages, certaines des aires d'alimentation de captage d'eau potable*)<sup>3</sup>. Ils viennent en complément des prescriptions générales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales. Ils s'appliquent donc, y compris, en dehors des zones vulnérables puisqu'ils ne sont pas directement rattachés au dispositif de la directive « Nitrates ».

Conformément à la logique juridique, si chaque directive a un objet et des moyens qui lui sont propres, force est de constater, qu'en l'espèce, la finalité et l'origine de la pression sur les différentes masses d'eau est souvent commune. Ceci n'est pas sans ajouter une certaine complexité voire une confusion à l'égard de l'architecture juridique mobilisée pour lutter contre la présence excessive de nitrate dans les eaux<sup>4</sup>.

Pour parvenir à conserver un équilibre permanent entre le maintien du potentiel fertilisant des effluents et la préservation de la qualité de l'eau contre le nitrate d'origine agricole, le système juridique s'est particulièrement complexifié puisqu'il relève tout à la fois de la législation par les milieux (7.1.2), en particulier celle relative à l'eau mais également de celle relative à l'activité agricole via la législation sur les installations classées (7.1.3). Il se caractérise ainsi par un enchevêtrement des dispositifs juridiques applicables à leur rencontre.

### **9.1.2. La gestion des effluents par la législation sur les milieux aquatiques**

A l'image des multiples zonages délimités pour parvenir à une eau de qualité touchant directement ou indirectement la quantité de nitrate dans les eaux, les mesures attachées à ces zonages écologiques comprises au sein de programmes d'action s'avèrent également particulièrement variées. Classiquement, il s'agit des programmes d'action nés directement de l'application de la directive « Nitrates » (Doussan, 2009 ; Langlais, 2010) (1) auxquels s'ajoutent des programmes d'action et autres mesures répondant aux objectifs plus larges de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (2).

<sup>3</sup> Sur la délimitation précise de ces zones, voir ci-après.

<sup>4</sup> Cf. ci-après.

### 9.1.2.1. Les programmes d'action liés à la directive « Nitrates ».

Au sein de chaque zone vulnérable, les États membres sont tenus d'élaborer et appliquer un ou des programmes d'action quadriennaux<sup>5</sup> dont la finalité est d'assurer une bonne maîtrise de la fertilisation azotée ainsi qu'une gestion adaptée des terres agricoles. En particulier, ce sont ces derniers qui fixent la quantité d'azote organique épandable par hectare et par an à ne pas dépasser (y compris par les animaux eux-mêmes). Ce taux d'azote est désormais fixé à 170 kg d'azote par hectare. En outre, au sein de ces programmes d'action sont également mentionnées différentes mesures relatives aux conditions d'épandage de fertilisants azotés toutes origines confondues afin de tenir compte d'un équilibre azoté entre les besoins des plantes et la capacité des sols. Outre le taux d'azote maximal à épandre, des règles relatives à la capacité de stockage concernent également spécifiquement les effluents d'élevage. Ces programmes d'action doivent également contenir les mesures arrêtées par les États membres dans les codes de bonnes pratiques agricoles<sup>6</sup>. Ces derniers comprennent de nombreuses pratiques agricoles en lien avec les conditions d'épandage telles que la gestion des terres, les conditions d'épandage liées à des conditions climatiques ou géographiques (art. 4 et 5 de la directive « Nitrates »).

Ces mesures issues de la formule initiale des programmes d'action nés de la directive « Nitrates » ont été transposées en droit français par le décret n° 96-163 du 4 mars 1996 (JO du 5 mars) remplacé par le décret du 10 janvier 2001 modifié relatif au programme d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre le nitrate d'origine agricole (JO du 13 janvier) et l'arrêté modifié du 6 mars 2001 (JO du 25 mars), désormais codifiées aux articles R-211-80 et s. du Code de l'environnement<sup>7</sup>. Ce programme est accompagné de prescriptions minimales fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement. Sont notamment mentionnés l'établissement d'un plan de fumure, la tenue d'un ou de plusieurs cahiers d'épandage destinés à favoriser une fertilisation équilibrée. Quant au Code de bonnes pratiques agricoles, les dispositions nationales sont codifiées aux articles R.211-78 et s. du Code de l'environnement. Plusieurs programmes d'action ont été élaborés. Le programme actuel, le quatrième<sup>8</sup> qui est actuellement au cœur d'un contentieux avec la Commission européenne, se démarque des autres programmes par la présence de deux nouvelles obligations s'inscrivant dans le respect de l'objectif de la directive européenne cadre sur l'eau : celui de parvenir à un bon état écologique des masses d'eau (Doussan, 2009). Plus précisément, il s'agit, d'une part, du maintien d'une bande enherbée ou boisée d'une largeur minimale de 5 mètres le long des cours d'eau. Cette obligation vient en complément des dispositions prises au titre de la conditionnalité des aides de la PAC (Bonnes conditions agricoles environnementales (BCAE). D'autre part, est prévue une obligation de couverture des sols durant la période de risque de lessivage du nitrate.

A cette formule initiale, la directive « Nitrates » prévoit la possibilité pour les États membres de renforcer ou compléter les mesures prises au sein du programme d'action : *« les États membres prennent, dans le cadre des programmes d'action, toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires, s'il s'avère, dès le début ou à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action, que les mesures visées au paragraphe 4 ne suffisent pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1<sup>er</sup> »* (art. 5.5).

Deux types de formules ont été retenus par l'État français en sus de celle initiale. Il s'agit, en premier lieu de celle renforcée. Celle-ci s'appuie sur un zonage écologique : les zones d'excédent structurel (ZES)<sup>9</sup> impliquant la mise

<sup>5</sup> Il peut s'agir d'un programme pour l'ensemble des zones vulnérables ou de programmes différents pour chaque zone vulnérable.

<sup>6</sup> Hors des zones vulnérables, ils peuvent être mis en œuvre volontairement par les agriculteurs (art. 4 de la directive « nitrates »).

<sup>7</sup> De nouveaux textes : sont récemment venus modifiés cet ancien dispositif : en modifiant les articles R. 211-80 et suivants du code de l'environnement : [Décret n° 2011-1257 du 10 octobre 2011 relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole](#), JO du 12 octobre 2012 ; 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, JO du 21 décembre 2012.

<sup>8</sup> 30 juin 2009-30 juin 2013 (dates limites d'élaboration et de conclusion du programme).

<sup>9</sup> Pour rappel : En vertu de l'article R. 211-82-I du Code de l'environnement, *« un canton est considéré en excédent structurel d'azote lié aux élevages lorsque la quantité totale d'effluents d'élevage produite annuellement conduirait, si elle était épandue en totalité sur les surfaces épandables du canton, à un apport annuel d'azote supérieur à 170 kg par hectare de cette surface épandable »*. On notera que cette définition est restée inchangée à la suite des récentes modifications décrétales où il est désormais prévu que le programme d'action

en œuvre de programmes de résorption. Ces actions renforcées se traduisent d'une part, par une fixation obligatoire par canton de l'étendue maximale des surfaces d'épandage autorisées pour chaque exploitation<sup>10</sup>. Par surface d'épandage, il est entendu les terres exploitées en propre ainsi que celles mises à disposition par des tiers. Ces limitations de terres disponibles à épandre et donc de production d'effluents d'élevage sont assorties d'une obligation de transfert à longue distance ou de traitement pour les effluents ne pouvant être épandus dans la limite de ces maximas. Si nécessaire, une telle obligation peut être imposée aux exploitations excédant une taille fixée par le programme d'action pour les effluents ne pouvant être épandus sur les terres exploitées en propre par l'éleveur<sup>11</sup>. D'autre part, ces actions renforcées consistent en une interdiction pour chaque exploitant du canton d'augmenter la quantité d'azote totale produite par les animaux « *tant que la résorption de l'excédent structurel d'azote aux élevages dans le canton n'est pas réalisé* ». Les jeunes agriculteurs et les petites exploitations peuvent toutefois déroger à cette mesure d'interdiction. Ce renforcement des règles applicables en faveur de la protection de l'environnement ne condamne pas pour autant la logique agronomique des effluents d'élevage, mais s'inscrit plutôt dans une autre finalité : celle d'une plus grande équité dans l'accès au foncier (Langlais, 2010). Intimement lié à ce contexte réglementaire, un marché des surfaces d'épandage apparaît émergent<sup>12</sup>.

En second lieu, l'autre formule retenue par l'État français dans la lutte contre les pollutions azotées, est celle complémentaire. Celle-ci repose également sur un zonage écologique spécifique : les zones d'action complémentaires (ZAC) mentionnées ci-dessus<sup>13</sup>. A ce zonage, différentes actions complémentaires sont prises en sus de celles prévues par le programme d'action. Il s'agit de :

- 1° *L'obligation de couverture du sol sur toutes les parcelles pendant les périodes présentant des risques de lessivage. Les modalités de cette obligation sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé*<sup>14</sup> ;
- 2° *L'obligation, en bordure des cours d'eau, de maintenir l'enherbement des berges, les surfaces en herbe, haies ou arbres et tout aménagement contribuant à limiter le transfert d'azote vers les eaux superficielles ;*
- 3° *La fixation de prescriptions relatives au retournement des prairies de plus de trois ans ;*
- 4° *La limitation des apports d'azote, toutes origines confondues ;*
- 5° *Le cas échéant, certaines des actions renforcées citées à l'article R. 211-82* » (art. R. 211-83-II C. env.).

Ces différentes mesures sont inscrites dans le plan de gestion des ressources en eau prévu par l'article R. 1321-42 du Code de la santé publique. L'objectif de ces dispositions étant de restaurer une eau conforme aux exigences de qualité fixées à l'arrêté mentionné au premier alinéa de l'article R. 1321-38 du Code de la santé publique, elles s'imposent à chaque exploitant agricole sur les terres de son exploitation situées dans le bassin versant concerné. En outre, de telles mesures complémentaires doivent être appliquées dans un délai de six mois à compter de la constatation du dépassement par le préfet des limites de concentration en nitrate fixées par

---

doit notamment contenir « La limitation de la quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par chaque exploitation, y compris les déjections des animaux eux-mêmes, ainsi que les modalités de calcul associées ; cette quantité ne peut être supérieure à 170 kg d'azote par hectare de **surface agricole utile** » (art. R. 211-81-I-5°).

<sup>10</sup> <sup>10</sup> Un nouveau décret ([Décret n° 2011-1257 du 10 octobre 2011 relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole](#), JO du 12 octobre 2012) a modifié cette surface de référence par la surface agricole utile. Cf. note ci-dessus.

<sup>11</sup> Dans l'hypothèse où les terres exploitées en propre resteraient insuffisantes après transfert ou traitement, « *des terres mises à disposition par des tiers peuvent compléter les terres exploitées en propre pour résorber l'excédent structurel, dans la limite d'une étendue totale fixée par le programme d'action pour chaque canton et inférieure à l'étendue maximale fixée* » précédemment (même article).

<sup>12</sup> Cf. ci-dessus.

<sup>13</sup> Pour mémoire, il s'agit de zones se trouvant « *dans les bassins versants situés en amont des prises d'eau superficielles utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine qui présentent des concentrations en nitrates ne respectant pas les exigences de qualité fixées par l'article R. 1321-13 et l'arrêté mentionné au premier alinéa de l'article R. 1321-38 du Code de la santé publique* » (art. R. 211-83, I C. env.) ».

<sup>14</sup> Selon l'article D. 211-86 du Code de l'environnement, « *une aide financière (ou indemnité compensatoire de couverture des sols) peut être accordée pour l'implantation, pendant les périodes présentant des risques de lessivage définies par arrêté préfectoral, de Cultures intermédiaires pièges à nitrates (Cipan) spécifiques sur les surfaces agricoles situées dans les zones d'actions complémentaires définies en application des dispositions de l'article R. 211-83* ». Un certain nombre de conditions sont exigées pour en bénéficier telles que l'implantation sur une superficie minimum d'une culture intermédiaire piège à nitrates ou encore ne pas avoir fait l'objet au cours des trois années précédant la demande d'indemnité ou durant l'année de dépôt de cette demande d'une condamnation pénale pour des infractions commises en matière de santé publique ou d'environnement (art. D. 211-87 et s C. env.).



arrêté de tout bassin versant situé en amont d'une ou plusieurs prises d'eau superficielle destinées à la production d'eau destinée à la consommation humaine (art. 211-83-V C. env.).

### **9.1.2.2. Les autres programmes d'action et mesures liés à la législation sur l'eau en lien avec la problématique du nitrate**

A l'issue de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dite « loi Bachelot » (JO du 31 juillet), un lien explicite entre l'agriculture et la présence de plusieurs zones protégées a été créé. Les mesures ont été regroupées sous un chapitre intitulé « *L'agriculture de certaines zones soumises à des contraintes environnementales* ». Initialement, ce dispositif est associé à la question de l'érosion des sols liée à des pratiques agricoles agressives. Par ailleurs, il a étendu le principe de l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'action à d'autres zones protégées que celles vulnérables. Ainsi, il permet de limiter ou d'interdire les pratiques agricoles qui ne seraient pas compatibles dans l'enceinte de zones sensibles à l'érosion (Doussan, 2009).

Ce corpus juridique n'est toutefois pas limité aux zones d'érosion, il comprend également les zones humides d'intérêt environnemental particulier ainsi que les zones d'aire d'alimentation des captages également d'une importance particulière. Ces zonages sont délimités en complément des règles générales mentionnées à l'article L. 211-2 du Code de l'environnement (à savoir les règles de préservation de la qualité et répartition des eaux), et constituent le réceptacle territorial de prescriptions nationales ou particulières afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, c'est-à-dire l'ensemble des principes permettant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. En effet, à l'intérieur des zones humides définies à l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, l'autorité administrative peut délimiter des zones dites « zones humides d'intérêt environnemental particulier » « *dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière* ». Pour ces zones, l'autorité administrative dispose également de la faculté d'établir « *un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable (ces) zones* ».

Ce programme d'actions dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du Code rural et de la pêche maritime est également l'outil mis à la disposition de l'autorité administrative au sein des zones qu'elle peut délimiter<sup>15</sup> et « où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, les bassins versants connaissant d'importantes marées vertes sur les plages, *tels que définis par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, et sont dès lors de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état, tels que prévus par l'article L. 212-1, des eaux côtières et de transition, telles que définies par la directive 2000/60/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* ». Ce programme d'actions prévu à l'article L. 114-1 du Code rural précise les pratiques à promouvoir pour réduire les risques d'érosion ainsi que les moyens prévus pour favoriser leur généralisation. Il est également spécifié que certaines de ces pratiques peuvent être rendues obligatoires et que de manière générale, ces pratiques peuvent bénéficier d'aides lorsqu'elles induisent des surcoûts ou des pertes de revenus. De façon assez peu lisible, les modalités d'application de ces dispositions à d'autres zones soumises à des contraintes environnementales que celles d'érosion sont seulement précisées dans la partie réglementaire (art. R. 114-1 du Code de l'environnement). En effet, l'article L. 114-1 du Code rural ne fait mention que des zones d'érosion et ce n'est donc qu'à l'examen du régime juridique applicable que les zones humides d'intérêt environnemental particulier et les zones de protection des aires d'alimentation des captages<sup>16</sup> sont indiquées comme étant incluses dans ce régime juridique spécifique.

<sup>15</sup> Cette délimitation ne peut s'effectuer qu'après leur identification dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L. 212-5-1 du Code de l'environnement (art. L. 211-3-5).

<sup>16</sup> Concernant la délimitation de ces zones, elles font l'objet de particularités lorsqu'une autorisation a été accordée, au titre de l'article R. 1321-7 ou R. 1321-42 du Code de la santé publique, d'utiliser pour la production d'eau destinée à la consommation humaine des eaux souterraines ou superficielles non conformes aux limites de qualité et situées dans le périmètre envisagé pour une zone de protection des aires d'alimentation des captages. Dans ce cas, ledit périmètre doit, le cas échéant, inclure la zone dans laquelle s'applique le plan de gestion des ressources en eau défini pour l'obtention de l'autorisation (art. R. 114-4 C. rur.). Ceci est également valable lorsque le périmètre envisagé pour une zone de protection des aires d'alimentation des captages est, pour partie, situé dans une zone où est mise en œuvre une action contractuelle ayant pour objet le bon état des eaux ou leur bon potentiel écologique (art. 4. 114-5 C. rur.).

Concernant plus concrètement ce programme d'action, outre le fait qu'il soit compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement, il définit les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants, parmi les actions suivantes, lesquelles concernent directement la question de la maîtrise de la fertilisation azotée :

- 1° Couverture végétale du sol, permanente ou temporaire ;
- 2° Travail du sol, gestion des résidus de culture, apports de matière organique favorisant l'infiltration de l'eau et limitant le ruissellement ;
- 3° Gestion des intrants, notamment des fertilisants, des produits phytosanitaires et de l'eau d'irrigation ;
- 4° Diversification des cultures par assolement et rotations culturales ;
- 5° Maintien ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ;
- 6° Restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ;
- 7° Restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides » (art. R. 114-6 C. Rur.).

De plus, au sein de ce programme, chaque type d'action est assorti d'objectifs à atteindre pour chacune des parties de la zone concernée, « en les quantifiant dans toute la mesure du possible, et les délais correspondants ». Ces mesures sont dans un premier temps, des mesures facultatives qui, à l'issue de délais et de conditions particulières peuvent devenir obligatoires. En effet, selon l'article R. 114-8 du Code rural, « le préfet peut, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant la publication du programme d'action, compte tenu des résultats de la mise en œuvre de ce programme en regard des objectifs fixés, décider de rendre obligatoires, dans les délais et les conditions qu'il fixe, certaines des mesures préconisées par le programme ». En revanche, « dans les zones de protection des aires d'alimentation des captages délimitées en application de l'article R. 114-4 et dans les douze mois qui suivent la publication du programme d'action, le préfet rend obligatoires les mesures de ce programme pour lesquelles il estime que les objectifs prévus ne seront pas atteints à l'issue de cette période de douze mois ». Ces actions, lorsqu'elles sont facultatives peuvent être de « simples recommandations » ou « être mise en œuvre dans un dispositif réglementaire ou contractuel existant (par exemple au titre des mesures agri-environnementales) adoptant alors la nature de l'instrument juridique dans lequel elles s'intègrent ». En revanche, lorsqu'elles deviennent obligatoires, « le programme d'action s'analyse incontestablement comme une règle de police » (Doussan, 2009). C'est dans ce contexte que certains programmes d'action ont été rendus obligatoires dans trois départements bretons en application du décret n°2007-1281 du 29 août 2007 relatif à certaines zones de protection des aires d'alimentation de captage (JO du 30 août). Ce dernier entend assurer l'exécution de l'arrêt du 8 mars 2001 de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE, 8 mars 2001, Commission contre République Française, aff. C.-266/99, JOCE 16 juin 2001). Il rend obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, les mesures des programmes d'action arrêtées par les préfets dans les zones de protection des aires d'alimentation de six prises d'eau dans le département des Côtes d'Armor, de deux prises d'eau dans le département du Finistère et d'une prise d'eau dans le département d'Ille-et-Vilaine. Cette disposition s'inscrit comme une dérogation aux points II et III de l'article R-114-8 du Code rural, en particulier parce que le délai exigé a été raccourci.

Plus récemment, la loi Grenelle 2 (Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO du 13) a prévu de délimiter de nouvelles zones qui s'inscrivent également en complément des règles générales mentionnées à l'article L. 211-2 du Code de l'environnement. Il s'agit respectivement de la possibilité pour l'autorité administrative de délimiter tout ou partie de certaines des aires d'alimentation de captage d'eau potable précédemment mentionnées dans l'hypothèse d'une atteinte à la qualité des eaux conduisant ou susceptible de conduire au non-respect des normes de potabilité mais également des bassins versants connaissant d'importantes marées vertes sur les plages (art. L. 11-3 7° et 8°C. env.). Dans la première hypothèse, en cas d'atteinte à la qualité des eaux conduisant ou pouvant conduire au non-respect des normes de potabilité, l'autorité administrative peut délimiter tout ou partie de certaines des aires d'alimentation de captage d'eau potable pour y limiter, dans un délai de 3 ans, l'usage agricole des terres à une implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants ou, à défaut, y soumettre le maintien d'autres cultures au respect de conditions limitant ou interdisant l'utilisation d'intrants de synthèse et d'établir à cette fin,

un plan d'action<sup>17</sup> comportant, sous réserve du respect de la législation européenne, des mesures de compensation. Ces dernières restent toutefois à définir. Si cette disposition ne vise pas directement les effluents d'élevage, elle vise à souligner le durcissement des mesures y compris à l'égard des intrants de synthèse. En outre, dans la seconde hypothèse, la même autorité peut également délimiter des bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages et qui sont dès lors de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état des masses d'eau, et y rendre obligatoire pour tout utilisateur ou producteur d'azote<sup>18</sup>, une déclaration annuelle des quantités d'azote de toutes origines confondues ou cédées ainsi que des lieux d'épandage. Dans ce cadre, les effluents d'élevage sont clairement visés sans être exclusifs. Néanmoins, ce dispositif tend à affiner la prise en compte de la sensibilité d'un milieu dès lors que des mesures obligatoires peuvent être prises hors d'une zone vulnérable et y compris dans l'éventualité où les normes de potabilité ne seraient pas dépassées.

En raison des enjeux qui entourent les périmètres de protection des captages d'eau potable au vu des exigences qui y sont associées, ces zones peuvent être à l'origine d'une concurrence entre la police administrative générale détenue par le maire et la police administrative spéciale, en l'espèce celle de l'eau détenue par le préfet. Outre, cette concurrence de polices et donc d'autorités compétentes, elle révèle également la nature grandissante du danger représenté par l'accroissement du taux de nitrate dans les eaux destinées à la consommation humaine. Traditionnellement, le maire peut, au titre de la police générale prendre toutes les mesures nécessaires au bon ordre, à la sécurité et à la salubrité publiques. Ce pouvoir de police comprend notamment « *le soin de prévenir, par des précautions convenables et, de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature...* » (art. L. 2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales). Cependant, dans un de ses considérants, la Cour administrative d'appel de Nancy a rappelé que « *s'il appartient au maire, en vertu des pouvoirs de police qu'il tient du Code général des collectivités territoriales de prendre les mesures nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, le régime d'autorisation administrative institué dans un but de police par l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau relève de la compétence du préfet ; qu'en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale* » (CAA Nancy, 2 août 2007, n° 05NC01255, Gaec Varennes). Dans cette affaire, le préfet avait autorisé, dans le périmètre de protection autour d'un captage d'eau destinée à l'alimentation en eau potable de la population communale, l'épandage de fumier et engrais organiques et chimiques nécessaires aux cultures. En revanche, le maire de cette commune, a usé de son pouvoir de police générale pour interdire la mise en culture de parcelles de terres situées dans les zones sensibles du captage d'eau potable en attendant des mesures de protection plus conséquentes de la part du préfet. Le motif de l'interdiction du maire repose sur la teneur en nitrate des eaux du puits de captage, lesquelles dépassent la teneur maximale de 50 mg/l. Alors que le tribunal administratif avait rejeté la demande du GAEC rejetant l'interdiction d'exploitation des parcelles visées, la CAA a donné raison au GAEC en considérant que du fait de l'absence de péril imminent, le maire ne pouvait justifier son intervention et intervenir au lieu et place du préfet (Billet, 2007a). Cependant, pour cette même affaire, la plus haute juridiction administrative, le Conseil d'État, a considéré, au regard d'une approche chronologique des faits, un risque sanitaire avéré mais également qu'un lien direct peut être établi entre la modification de l'utilisation du sol à des fins agricoles dans ce périmètre de protection et l'élévation notable de la teneur en nitrate des eaux destinées à la consommation humaine et qu'ainsi, en raison du « *caractère grave et continu de cette pollution* », le maire peut être considéré comme compétent pour faire usage de ses pouvoirs de police générale pour interdire la mise en culture de certaines parcelles (CE, 2 décembre 2009, n° 309684, Cne Rachecourt-sur-Marne) (Billet, 2007a).

A ce corpus juridique concernant la problématique de la pollution des eaux par le nitrate, s'enchevêtre celui de la législation sur les installations classées qui a lui-même été renforcé au moment de la transposition de la directive « Nitrates ». De nature à renforcer les mesures applicables, cette législation renforce également le sentiment de complexité des mesures concernant la gestion des effluents et la conciliation de leur valeur agronomique avec celle de la pollution de l'eau.

---

<sup>17</sup> Bien qu'utilisant une terminologie différente, plan d'action et non programme d'action, ce dernier renvoie à l'article L. 114-1 du Code rural. Il s'agit donc du même instrument que celui employé pour les zones de protection des aires de captage et de zones humides d'intérêt particulier.

<sup>18</sup> Sont notamment mentionnés, les exploitants agricoles exerçant les activités mentionnées à [l'article L. 311-1](#) du Code rural et de la pêche maritime, les gestionnaires publics et privés d'équipements de traitement d'effluents et de déchets, les utilisateurs d'engrais ou d'amendements azotés dans le cadre de services publics gérés dans les conditions prévues aux [articles L. 1411-1 et suivants](#), [L. 1412-1 et suivants](#) et [L. 1415-1 et suivants](#) du Code général des collectivités territoriales.

### 9.1.3. La gestion des effluents par la législation sur les installations classées

La prise en compte de l'activité polluante des activités classées est de nature à considérer l'ensemble des nuisances nées provoquées par les effluents d'élevage. Si, initialement, les activités d'élevage ont été soumises à la législation sur les installations classées en raison de leurs nuisances olfactives, les pollutions (Doussan, 2009; Nicourt et al., 2000) causées à l'eau à travers l'épandage des effluents d'élevage occupent désormais une place centrale comme l'atteste la teneur des contentieux récurrents (1). La législation sur les installations classées pour la protection de l'Environnement (ICPE) insère largement des exigences communes à la législation sur l'eau afin de préserver la capacité fertilisante des effluents d'élevage. Toutefois, bien que ces dispositions juridiques puissent apparaître redondantes avec celles de la législation sur l'eau, elles s'appliquent indépendamment d'une zone vulnérable ou de manière générale d'un zonage né de la législation sur l'eau. Seul le degré de la charge polluante d'une activité d'élevage donnée importe pour déterminer le classement de celle-ci et la nature des exigences associées. S'agissant plus particulièrement des effluents d'élevage, la législation applicable s'attèle tout particulièrement à assurer des conditions de gestion et d'utilisation de ces derniers dans le temps et dans l'espace pour maintenir un ratio entre les effluents à épandre et les terres disponibles. Selon le régime juridique applicable, l'autorisation ou la déclaration, les exigences diffèrent (2). Ces outils ne sont toutefois pas exempts de critiques (3). En outre, l'absence de classement de l'activité d'élevage n'est pas pour autant synonyme de vide juridique (4).

#### 9.1.3.1. Les effluents d'élevage concernés par la législation sur les installations classées

La législation sur les installations classées (ICPE) vise à réglementer les activités qui présentent le plus de risques de générer des pollutions et des nuisances. Sont classées les installations « *qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* » (art. L. 511-1 C. env.). La soumission des activités d'élevage au régime des installations classées repose sur leur inscription au sein d'une nomenclature (par exemple, la nomenclature n°2111 pour les élevages de volailles ou de gibiers à plumes) et le degré d'exigences juridiques à leur encontre dépend des espèces animales (bovins, volailles ou porcs essentiellement) et de leur seuil de nuisances (Doussan, 2002c ; 2005c; Langlais, 2007). Depuis 1999, celui-ci s'est matérialisé par l'existence du nombre d'animaux-équivalents pour les porcs et les volailles. Ce dernier n'indique pas nécessairement le nombre d'animaux effectivement présents dans l'exploitation agricole mais une proportion considérée réaliste de la quantité de nuisances ou de la charge polluante de ces élevages. Ainsi, précisant la gravité des dangers ou inconvénients générés par l'exploitation, ce calcul contribue à la détermination du régime juridique applicable aux installations classées, ce dernier étant fonction du degré de nuisances. Ainsi, les activités d'élevage peuvent être soumises à autorisation, à déclaration (avec ou sans contrôle périodique) (art. L. 512-2. C. env.) voire être exclues du régime des installations classées s'ils ne sont pas inscrits au sein de la nomenclature des installations classées ou s'ils sont en deçà des seuils de nuisance fixés (Doussan, 2009). Une certaine réserve quant à l'application du régime de l'enregistrement à l'encontre des activités d'élevage a pu être formulée par certains auteurs <sup>19</sup>

L'enjeu de cette méthode de calcul a été récemment soulevé lors d'une demande de question préjudice préjudicielle de la France à la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité du décret n°2005-989 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et plus spécifiquement la rubrique 2111 relative aux élevages de volailles et de gibiers à plumes et le point 6.6 sous a de l'annexe 1 de la directive dite « IPPC » (Directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, JOUE n° L. 24 du 29 janvier 2008) pour laquelle les élevages intensifs de volailles disposant de plus de 40 000 emplacements doivent être soumis à un régime d'autorisation. Confrontée aux définitions de « volailles » et d'« emplacement », la cour a également dû évaluer la méthode de calcul utilisée pour les volailles et a conclu à sa méconnaissance de la législation IPPC, en raison de l'absence de preuves scientifiques la cautionnant et surtout en ce qu'elle conduit à exonérer certaines installations d'élevage du régime

<sup>19</sup> Selon Isabelle Doussan, à court terme, les activités d'élevage ne seraient pas soumises au régime de l'enregistrement, autorisation simplifiée prévue aux articles L. 512-7 à L. 512-7-7 du Code de l'environnement.

de l'autorisation (CJCE, 22 janvier 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS, Association OABA contre Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, aff. C-473/07) (Verdure, 2009).

### **9.1.3.2. Le régime juridique des installations classées d'élevage**

Les exigences juridiques attachées à ce maintien d'un ratio entre les terres d'épandage et les effluents à épandre varient selon le régime juridique retenu mais également selon les étapes de vie de l'activité d'élevage (Doussan, 2002a ; 2002b ; Doussan, 2009 ; Helin, 1983; ITP, 2002 ; Langlais, 2004 ; 2007 ).

Les installations d'élevage classées les plus importantes et donc considérées comme les plus polluantes sont soumises à autorisation. Ceci implique, préalablement à l'ouverture d'un élevage de cette nature, l'obligation de remettre une étude d'impact (art. R-512-6 C. env.). Cette évaluation environnementale des impacts de l'activité d'élevage doit en particulier comprendre des dispositions relatives à la gestion des effluents d'élevage. Depuis 1992, un outil essentiel est inséré dans l'étude d'impact, le plan d'épandage (Doussan, 2002a) traitant notamment de la gestion des effluents et en particulier de leurs épandages. Le plan d'épandage est également obligatoire pour les installations soumises à déclaration voire potentiellement d'enregistrement<sup>20</sup>.

L'étude d'impact est soumise à enquête publique (rayon d'affichage de 1 à 3 km autour de l'exploitation), puis présentée en Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) et finalement sanctionnée par arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter ou arrêté préfectoral de rejet de la demande. Comme l'indique la circulaire du 22 janvier 1993 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (non publiée au JO) et à destination des préfets : « *A chaque demande de création ou d'extension d'un nouvel élevage autorisé, l'étude d'impact devra vous préciser les conditions de traitement et d'évacuation des déjections animales en conformité avec les normes arrêtées fixées par ces arrêtés. Si aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée, et en particulier si la superficie du plan d'épandage est insuffisante, il vous appartiendra de refuser l'autorisation d'exploiter* ». Sur ce fondement, le juge a pu juger insuffisante une étude d'impact relative à une porcherie qui ne précise ni l'étendue ni les modalités d'épandage et n'indique pas davantage le volume des rejets prévus (TA de Rennes, 21 janvier 1987, association pour la protection des sites d'Erquy, Req. n°862067). Dans le même esprit, le Tribunal administratif de Nantes a jugé insuffisante l'étude d'impact qui prévoyait une capacité de stockage supérieure à celle fixées par la réglementation mais qui n'envisageait pas les mesures concrètes pour la protection des eaux souterraines et de surface (TA Nantes, 1<sup>er</sup> octobre 1996, M. et Mme Morca, M. et Mme Aoutin, M. et Mme Pallussonnet et M. et Mme Barrera, Req. n° 953561).

L'ensemble des installations classées, qu'elles soient soumises au régime de l'autorisation ou de la déclaration, lequel ne requiert pas la production d'une étude d'impact, fait l'objet d'une réglementation spécifique. Cette dernière se traduit par la fixation de règles et prescriptions techniques différenciées selon la nature et le régime applicable à ces activités d'élevage. De manière générale, elles ont pour finalité de déterminer les mesures permettant de protéger les intérêts couverts par la législation sur les installations classées. Par exemple, il peut s'agir de l'arrêté ministériel fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et/ou de gibiers à plumes et de porcs soumis à déclaration. Inclues dans chaque arrêté individuel d'autorisation (art. R. 512- 28 et s. C. env.) ou de déclaration (art. R. 512-51 et s. C. env.), ces règles peuvent être adaptées aux circonstances locales. Touchant à la fois l'implantation de l'activité d'élevage, l'implantation des bâtiments, mais également les conditions d'exploitation de ces installations, ces règles et prescriptions concernent directement différents aspects de la gestion des effluents d'élevage. Il s'agit en particulier de leurs conditions et capacités de stockage, leur traitement, les règles d'épandage ou encore la surveillance des pratiques d'épandage, lesquelles sont de nature à encadrer juridiquement l'utilisation des effluents d'élevage sur les terres agricoles afin de bénéficier de leur valeur fertilisante. En particulier, les prescriptions techniques applicables à l'épandage des effluents d'élevage renvoient au principe d'une fertilisation équilibrée, laquelle implique un rapport entre les besoins des cultures et la capacité d'absorption des sols. Pour exprimer cet équilibre entre les quantités d'azote à épandre et les terres disponibles et donc justifier la valorisation agronomique des effluents, un plan d'épandage s'avère nécessaire. Celui-ci est assorti d'un système de suivi des pratiques de fertilisation azotée se présentant par la tenue d'un cahier d'épandage pour chaque parcelle ou îlot

---

<sup>20</sup> Cf. note précédente.

cultural (Doussan, 2009; Langlais, 2007). En outre, cet équilibre de fertilisation n'est plus axé autour d'un taux maximal d'apport d'azote à épandre. Cette exigence est désormais associée uniquement à la législation sur l'eau et donc aux zones vulnérables. Cependant, si cette exigence n'existe plus en dehors des zones vulnérables, elle reste un outil à la disposition des préfets. Ces derniers conservent la possibilité de fixer des quantités épandables d'azote et de phosphore : « *S'il apparaît nécessaire de renforcer la protection des eaux, le préfet peut fixer les quantités épandables d'azote et de phosphore à ne pas dépasser en fonction de l'état initial du site, du bilan global de fertilisation figurant dans l'étude d'impact et des risques d'érosion des terrains, de ruissellement vers les eaux superficielles ou de lessivage* » (art. 18 de l'arrêté du 7 février 2005 modifié fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à autorisation au titre du livre V du Code de l'environnement, JO du 1<sup>er</sup> juin). En d'autres termes, le renforcement de la protection des eaux peut justifier au titre de la législation sur les installations classées de considérer d'autres sources d'émissions que l'azote. En ce sens, le juge administratif a pu considérer qu'une autorisation préfectorale a été délivrée à l'issue d'une procédure irrégulière dans la mesure où l'étude d'impact contenue dans la demande d'autorisation ne comprenait que « *succinctement la question de rejets de l'épandage de phosphore et les mesures envisagées pour réduire les inconvénients d'un tel épandage sur la qualité des eaux* » (TA Rennes, 9 sept. 2004, n° 012954 : jurisData n° 2004-285281).

Si, comme certains auteurs le souligne, « *le début des années quatre-vingt-dix et la nécessaire transposition de la directive « Nitrates » du 12 décembre 1991, ont marqué un accroissement sensible des obligations résultant de la réglementation applicable aux installations classées* » (Doussan, 2009), ceci s'explique également par le fait que la législation sur les installations classées n'est pas un dispositif hermétique aux autres législations environnementales. Au contraire, prônant une approche intégrée, elle « absorbe » des impacts de toute nature et s'impose comme un relai individuel naturel des mesures relatives à la protection des eaux contre le nitrate d'origine agricole. Plus encore, la législation sur les installations classées peut être « écartée » en raison de circonstances particulières liées à la forte vulnérabilité d'un milieu concentration de nitrate : le classement en zone vulnérable peut se traduire par la restriction des autorisations d'exploiter des élevages dans le cadre de la police des installations classées, en raison de l'impossibilité de prévenir les risques de pollution résultant d'une augmentation des apports en azote. La légalité d'un refus concernant une demande d'autorisation d'un élevage de plus de 3 000 porcs a ainsi été confirmée aux motifs que « *ce projet était situé en « zone vulnérable » (...), que toute nouvelle installation risquerait d'aggraver la pollution des eaux souterraines et superficielles déjà fortement nitrées, que l'extrême vulnérabilité et la forte perméabilité de l'aquifère peuvent entraîner une augmentation de la dégradation des eaux et que, dans ces conditions, le principe de précaution ne permettrait pas de respecter les dispositions (légalles)* » (CAA Bordeaux, 7 février 2006, n°02BX01458). En l'espèce, la cour constate que le respect de prescriptions préfectorales ne peut pallier les inconvénients de la pollution des eaux par le nitrate issus de l'élevage et c'est donc à ce titre qu'elle estime fondée la décision du préfet. *A fortiori*, puisqu'il abrite des mesures renforcées au sein des zones vulnérables, la création ou l'extension d'élevage en zone d'excédent structurel peuvent également être interdites. L'autorisation d'une extension d'élevage de poules pondeuses, au sens d'une ZES, de nature à doubler la production annuelle d'azote organique de l'exploitation concernée a été refusée sans préjudice de l'existence d'un contrat de commercialisation des engrais organiques résultant du traitement par compostage des fumiers. Le juge a donc interprété strictement les conditions de l'interdiction pour chaque éleveur d'augmenter les effectifs animaux au sein d'une ZES en ne considérant pas les effets sur la pression azotée engendrés par ce contrat. (CAA, Nantes, 4 mars 2008, n°07NT01878) Il n'en demeure pas moins que certaines jurisprudences laissent persister des doutes à ce sujet. Récemment, une décision du Tribunal administratif de Rennes a annulé la disposition d'un arrêté préfectoral au motif que l'interdiction pouvant être imposée dans le cadre des programmes d'action est limitée à l'augmentation de la quantité d'azote produite par les animaux et non à l'interdiction de toute augmentation de cheptel (TA Rennes, 10 avril 2008, n° 0600243, 0600259, 0600296, 0603103 et 0603105) (Doussan, 2009).

En outre, des prescriptions techniques sont applicables aux élevages dès lors qu'ils relèvent de la nomenclature des installations classées, c'est à dire dès lors qu'ils sont déclarés, enregistrés ou autorisés. Contrairement à ce qui se passe habituellement dans les branches industrielles classiques, les arrêtés de prescriptions applicables aux élevages sont, à quelques points près, identiques pour les trois régimes. En revanche, les niveaux de contrôles ne le sont pas : ainsi, les exploitations autorisées sont contrôlées tous les 7 ans au minimum (environ 25 % des exploitations sont contrôlées chaque année) et les exploitations déclarées sont essentiellement contrôlées sur plainte (environ 5% des exploitations sont ainsi contrôlées tous les ans).

### 9.1.3.3. Les critiques associées au système juridique des installations classées

Toutefois, cette construction juridique ancienne relative aux installations classées n'est pas exempte de critiques, soit parce que de nouvelles dispositions visent à exclure certaines activités d'élevages de l'obligation de fournir une étude d'impact et un plan d'épandage, soit parce que le principal outil de mesure de la fertilisation azotée, le plan d'épandage, peut apparaître comme trop artificiel.

En premier lieu, une récente disposition créée par le décret n°2011-63 du 17 janvier 2011 relatif au regroupement et à la modernisation de certaines installations classées d'élevage (JO du 18, codifié aux articles R. 515-52 et s.) prévoit que « *tout projet de regroupement d'installations d'élevage* » ou tout « *projet de modernisation d'une installation d'élevage autorisée* » doit être porté à la connaissance du préfet par l'exploitant de l'installation concernée et avant la réalisation du projet<sup>21</sup>. Ces installations d'élevages relèvent des rubriques 2101, 2102 ou 2011 de la nomenclature prévue au titre de la législation sur les installations classées.

Le texte indique ce qu'il faut entendre par modernisation : « *toute opération effectuée sur une installation d'élevage existante et régulièrement autorisée en application de l'article L. 512-2 soit visant à la mettre en conformité avec les dispositions réglementaires s'appliquant aux installations classées d'élevage nouvelles, avec celles relatives au bien-être animal ou avec tout autre nouvelle réglementation environnementale, soit permettant d'améliorer les conditions de travail des salariés de l'installation et des exploitants, soit conduisant à une diminution significative des émissions polluantes ou, plus généralement, des impacts de l'installation sur l'environnement, notamment par une amélioration de l'efficacité énergétique ou de la préservation de la ressource en eau* ». Il précise également le terme de « regroupement » : « *le fait de réunir sur une seule installation d'élevage soumise à autorisation en application de l'article L. 512-2 et dont l'exploitation a fait l'objet d'un arrêté préfectoral d'autorisation, l'effectif d'une ou de plusieurs autres installations classées d'élevage en situation régulière en application du titre I<sup>er</sup> du livre V, ce regroupement pouvant soit comprendre l'arrêt définitif d'une ou de plusieurs de ces installations d'origine dans les conditions prévues aux articles R. 512-39-1 à R. 512-39-6 ou aux articles R. 512-66-1 à R. 512-66-2, soit consister en une redistribution des effectifs animaux entre les installations participant au processus de regroupement sans aucune mise à l'arrêt définitive* ».

À l'issue de cette démarche du porter à connaissance auprès du préfet, deux hypothèses sont prévues : celle où le préfet, estime, après avis de l'inspection des installations classées que le projet de modernisation ou de regroupement est de nature à entraîner « *une modification substantielle de l'installation* ». Dans ce cas de Figure, l'exploitant est invité à déposer une nouvelle demande d'autorisation. Dans la mesure où celle-ci est soumise aux mêmes formalités que la demande initiale, elle sera donc assortie notamment d'une évaluation environnementale de ce projet. En revanche, dans l'hypothèse où le préfet considère que le projet de modernisation ou de regroupement ne constitue pas une modification substantielle, il accorde son autorisation dans les formes prévues à l'article R. 512-31, c'est-à-dire à l'aide d'arrêtés complémentaires<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Un certain nombre d'informations sont exigées en ce sens : Selon l'article R. 515-54 du Code de l'environnement, les informations à porter à la connaissance du préfet sont contenues dans un dossier qui doit comporter les éléments suivants :

- 1° La description détaillée du projet de regroupement, notamment les évolutions des effectifs pour chacune des installations devant participer au regroupement ;
- 2° Les éléments justifiant la régularité de la situation administrative de chacune de ces installations ;
- 3° Le cas échéant, lorsque le regroupement d'installations classées d'élevage conduit à :
  - a) Une diminution d'effectif pour une ou plusieurs autres installations classées d'élevage : un document attestant l'engagement des exploitants des autres installations participant au regroupement défini à l'article R. 515-52, et précisant la diminution d'effectif ainsi envisagée ;
  - b) La suppression d'une ou plusieurs autres installations classées d'élevage : un document attestant l'engagement des exploitants des autres installations de cesser l'exploitation accompagné des éléments figurant au II de l'article R. 512-39-1 ou de l'article R. 512-66-1 ;
- 4° La description des mesures prévues pour maîtriser les impacts, nuisances, pollutions et dangers, sur l'environnement, en particulier, sur le voisinage et les ressources en eau ;
- 5° Le détail de l'évolution du plan d'épandage.

<sup>22</sup> Selon l'article R. 512-31, « Des arrêtés complémentaires peuvent être pris sur proposition de l'inspection des installations classées et après avis du conseil départemental de l'environnement et des *risques sanitaires et technologiques*. Ils peuvent fixer toutes les prescriptions additionnelles que la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 rend nécessaires ou atténuer celles des prescriptions primitives dont le maintien n'est plus justifié. L'exploitant peut se faire entendre et présenter ses observations dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article R. 512-25 et au premier alinéa de l'article R. 512-26 ».

L'enjeu se situe autour de la notion de modification substantielle. Le texte définit les hypothèses de projet ou de regroupement qui ne sont pas considérées comme une modification substantielle. Cependant, l'enjeu dépasse cette approche réglementaire pour concerner également l'interprétation que les préfets en feront ainsi que celles des juges aux détours de contentieux probables.

Pour l'instant, selon l'article R. 515-53 du Code de l'environnement, « *n'est pas considéré comme une modification substantielle le projet de regroupement qui satisfait à l'ensemble des conditions suivantes :*

*1°Le regroupement ne concerne que des animaux relevant d'une même rubrique de la nomenclature des installations classées ;*

*2°Le regroupement n'entraîne pas de modification sensible du plan d'épandage de l'installation de regroupement à la suite de l'insertion de nouvelles parcelles ne faisant pas partie de l'un des plans d'épandage initiaux ;*

*3°Les mesures prévues par l'exploitant pour maîtriser les impacts, tels que les nuisances pour le voisinage et les pollutions de l'environnement et des milieux aquatiques, sont estimées suffisantes par le préfet au regard de la protection des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 ;*

*4°L'évolution des effectifs des animaux répond aux conditions suivantes :*

*a) La somme des effectifs des différentes installations après le regroupement est inférieure ou égale à l'effectif de référence augmenté de 5 % ;*

*b) L'augmentation de l'effectif présent sur l'installation du regroupement est inférieure à deux fois l'effectif qui détermine le seuil de l'autorisation de la rubrique dont relève l'installation, sans toutefois dépasser le seuil fixé par l'arrêté pris en application du II de l'article R. 512-33 ;*

*c) Du fait du regroupement, aucun des seuils figurant au point 6.6 de l'annexe I de la directive 2008/1/ CE du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution n'est franchi sur l'installation de regroupement ;*

*d) L'effectif de l'installation de regroupement est, après regroupement, inférieur à deux fois l'effectif initial de cette installation. »*

Par ailleurs, selon l'article R. 515-55 du Code de l'environnement, le projet de modernisation « *n'est pas considéré comme une modification substantielle le projet de modernisation qui satisfait à l'ensemble des conditions suivantes :*

*1°Le projet répond aux objectifs énumérés au 1° de l'article R. 515-52 ; (c'est-à-dire qu'il répond aux critères de définition donnée de la modernisation ;*

*2°Il ne s'accompagne pas d'une augmentation sensible de l'effectif animal de l'installation modernisée ;*

*3°Les mesures prévues par l'exploitant pour maîtriser les impacts, tels que les nuisances pour le voisinage et les pollutions de l'environnement et des milieux aquatiques, sont suffisantes au regard de la protection des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 ».*

En réponse aux attaques formulées à l'encontre de ce décret de la part des défenseurs de l'environnement, l'initiateur de l'amendement dans le cadre de la nouvelle loi d'orientation agricole du 27 juillet 2010 (loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, JO du 28), Marc Le Fur estime que « *contrairement à ce qui a été soutenu, les amendements proposés tendent à une meilleure performance environnementale des exploitations, pas seulement des exploitations porcines, mais de l'ensemble des installations d'élevage. Des exploitations plus modernes seront, en effet, synonymes de moindres nuisances environnementales. Ces exploitations pourront ainsi intégrer des procédés performants pour limiter les odeurs (filtrage de l'air sortant par exemple) ou pour diminuer la consommation énergétique grâce à l'utilisation de matériaux permettant une valorisation de la chaleur exogène des animaux. Par ailleurs, le grand enjeu de la méthanisation ne pourra se concrétiser que dans le cadre d'exploitations restructurées* » (Le Fur, 2010).

Il semble toutefois nécessaire de situer la généalogie de ce décret. Sans nul doute, l'article de loi sur lequel il s'appuie, était maladroit, tout en étant pour le moins explicite : en effet, selon l'article 28 de la loi d'orientation agricole du 27 juillet 2010 : « *Un décret pris avant le 31 décembre 2010 précise les règles applicables aux regroupements ou modernisations d'exploitations d'élevage depuis un ou plusieurs sites vers un ou plusieurs sites existants, afin de simplifier les procédures d'enregistrement, dès lors que le regroupement ou la modernisation n'aboutit pas à une augmentation sensible de la capacité de ces élevages. Ce décret prévoit notamment, dans le respect des règles de l'Union européenne, un dispositif permettant d'exonérer d'enquête publique et d'étude d'impact les regroupements ou modernisations dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas d'une augmentation sensible de la capacité de ces élevages ou d'effet notable sur l'environnement. Les commissions*



*permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont consultées sur ce projet de décret. De ce fait, dans les zones déjà saturées en azote, les précautions prises autour d'une augmentation « sensible » de la capacité des élevages visés ou d'« effet notable sur l'environnement » ne pouvaient sonner que comme une véritable provocation (Langlais, 2011).*

En second lieu, s'agissant du plan d'épandage, outre le fait qu'il est dénoncé comme étant « *largement théorique* » (Baron et al., 2001), cette critique peut être accentuée par le fait qu'il comprend des terres mises à disposition. Non seulement, ces contrats de « prêts de terre » révèlent une fragilité juridique dès lors qu'ils dépendent du consentement, par définition non définitif du contractant de l'éleveur (Lessirard and Quevremont, 2008) et qu'ils peuvent en outre être multiples pour répondre à la quantité de terres disponibles mais également parce qu'ils sont sous la coupe de l'installation classée. Cette multiplicité d'acteurs est en soi une source de risque de puisqu'elle noue des relations inédites au sein de l'installation classée dans la mesure où les terres mises à disposition par des tiers font partie de l'installation classée (Langlais, 2007). Ainsi, elle fait peser sur l'exploitant des obligations qu'il ne peut assurer lui-même directement. Si cette faille dans une logique d'équilibre de la fertilisation azotée a peu été mise en lumière parce qu'elle reste fondée sur une conception ancestrale d'entraide entre les agriculteurs, il en va différemment de la réponse collective d'éleveurs à l'égard des terres d'épandage. Le juge administratif a considéré que l'autorisation préfectorale accordée pour un plan d'épandage de plusieurs éleveurs regroupés sous un GIE ne permet pas de satisfaire les objectifs de la législation sur les installations classées d'élevage : la logique de l'équilibre entre la fertilisation azotée s'exprime à partir de chaque installation classée et non de plusieurs installations classées et implique que chaque exploitation respecte ses obligations et qu'un suivi administratif par exploitation puisse être réalisé. Aux difficultés liées au respect et au contrôle de ces obligations individuelles liées à un plan d'épandage collectif, le juge administratif a également avancé un risque de sur-fertilisation (TA Rennes, 11 septembre 2008, n°0705323 et 0800176).

#### **9.1.4. Les élevages non classés : quel régime applicable ?**

L'absence de classement par les activités d'élevage les écarte de la législation sur les installations classées. Dans ce cas, le relais est pris par des règles sanitaires (art. L. 1311-1 du Code de la santé publique et dans une moindre mesure le règlement sanitaire départemental).

La nature des règles applicables aux élevages non classés est similaire à celles prises dans le cadre de la législation sur les installations classées. En particulier, les mêmes conditions pour l'épandage des effluents d'élevage sont appliquées, même si certaines apparaissent beaucoup moins précises (art. R. 211-48 et s. C. env.).

Ce régime est applicable si l'activité considérée est bien une activité d'élevage. C'est ainsi que la Cour administrative d'appel a jugé qu'un bâtiment qui accueille des bovins ne peut être assimilé à un hangar à des fins de stockage de fourrage (CAA Douai, 30 septembre 2010, M et Mme Pierre A., n°10DA00033). En l'espèce, un particulier avait présenté une demande de permis de construire un bâtiment à des fins de stockage de fourrage. La construction a, en réalité, immédiatement été utilisée pour accueillir des bovins. Selon le juge, elle devait donc être soumise aux dispositions du règlement sanitaire départemental de l'Eure. La demande du permis de construire n'a ainsi été faite que pour échapper aux prescriptions du règlement sanitaire départemental. Le maire aurait donc dû refuser de délivrer le permis de construire, qui est entaché d'illégalité.

L'ensemble de ce système juridique apparaît des plus complexes pour entretenir une qualification d'engrais et donc de produit aux effluents d'élevage. Toutefois, comme bloqué sur une vision passéiste ou aveugle à l'égard des effluents d'élevage, cet édifice juridique apparaît toutefois hermétique à toute ouverture vers la législation sur les déchets.

#### **9.1.5. La qualification de déchet écartée**

Bien que les effluents d'élevage présentent de façon évidente des caractéristiques de nature à les qualifier juridiquement de déchets, cette qualification n'a pas été retenue par la Cour de justice des Communautés européennes en 2005. Plus encore, une résistance des professionnels à les qualifier de déchets et une littérature scientifique peu explorée sur cette thématique (Langlais, 2004; 2007) font que l'entrée dans le domaine des déchets semble inacceptable. Pourtant la législation en matière de déchets est loin de condamner le potentiel

fertilisant des effluents d'élevage tout en adoptant un régime plus rigoureux des conditions de leur gestion. En d'autres termes, elle peut également être source d'opportunité (2).

#### **9.1.5.1. Effluents exclus de la législation sur les déchets**

Le côté tabou de cette qualification au regard du droit est également alimentée par la législation sur les déchets (Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, JO L 312 du 22.11.2008), laquelle exclut de son champ d'application « les matières fécales, à condition qu'elles ne relèvent pas du paragraphe 2, point b), la paille et autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ou pour la production d'énergie à partir d'une telle biomasse au moyen de procédés ou de méthodes qui ne nuisent pas à l'environnement et ne mettent pas en danger la santé humaine » (art. 2 f). Sans compter le caractère ambigu de cette exclusion (Langlais, 2004), deux jurisprudences européennes datées du 8 septembre 2005, Commission contre Royaume d'Espagne (aff. C-121/03 et C-416/02) ont pu se prononcer sur la qualification de déchets à l'encontre d'effluents d'élevage à épandre. Ces deux affaires portent toutes deux sur des cas de pollution imputable à des installations espagnoles d'élevage intensifs de porcs (Doussan, 2005b).

S'appuyant sur un contexte jurisprudentiel visant à mieux délimiter la qualification juridique de déchets et ainsi à en restreindre son champ extensif d'application, la Cour a retenu que les effluents d'élevage à épandre n'étaient pas des déchets mais des sous-produits. Cette définition, qui au moment des faits, n'était pas encore entrée dans le corpus législatif, vise à mieux caractériser l'intention du détenteur du déchet, élément essentiel de qualification de celui-ci. En effet, par déchet, la directive entend « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire » (art. 3.1)<sup>23</sup>. Quant à la notion de sous-produit, permettant d'écarter la qualification de déchet, elle est précisée à l'article 5 de la directive : « Une substance ou un objet issu d'un processus de production dont le but premier n'est pas la production dudit bien ne peut être considéré comme un sous-produit et non comme un déchet au sens de l'article 3, point 1, que si les conditions suivantes sont remplies :

- a) l'utilisation ultérieure de la substance ou de l'objet est certaine;
- b) la substance ou l'objet peut être utilisé directement sans traitement supplémentaire autre que les pratiques industrielles courantes;
- c) la substance ou l'objet est produit en faisant partie intégrante d'un processus de production; et
- d) l'utilisation ultérieure est légale, c'est-à-dire que la substance ou l'objet répond à toutes les prescriptions pertinentes relatives au produit, à l'environnement et à la protection de la santé prévues pour l'utilisation spécifique et n'aura pas d'incidences globales nocives pour l'environnement ou la santé humaine ».

Toutefois, pour chacun de ces critères, (jurisprudentiels au moment de l'affaire), la Cour a eu une approche très clémente à l'égard des effluents d'élevage à épandre. En particulier, pour répondre aux critères a) et d) mentionnés ci-dessus, elle fonde son argumentation relative à l'existence de garanties suffisantes relatives à l'identification et l'utilisation effective des substances litigieuses seulement sur la présence de terres d'épandages identifiées et sur l'existence d'installations de stockages adaptés aux besoins de ces opérations d'épandage. Par ailleurs, concernant une utilisation ultérieure légale, elle s'appuie largement sur le respect de la directive « Nitrates » pour mentionner l'existence d'une pratique légale d'épandage. Si cette solution apparaît critiquable sur de nombreux aspects (Langlais, 2007), le principal effet pervers de ces jurisprudences est d'avoir écarté de façon générale la qualification de déchet dans l'hypothèse des effluents d'élevage alors que cette notion est par essence subjective : elle dépend de son détenteur et elle évolue également dans le temps et dans l'espace (Nicourt and Girault, 2005).

Nous notons toutefois, un récent cas de jurisprudence nationale qualifiant les excédents de lisier de déchets. Dans un arrêt du 2 février 2009, la Cour d'Appel de Liège a considéré que les excédents de lisier flamands constituent des déchets en raison notamment du fait que « ces excédents de lisier constituent une charge importante pour les entreprises productrices qui ne les exploitent pas, ni ne les commercialisent dans des

<sup>23</sup> Pour la définition française, art. L. 541-1 du code de l'environnement : « Toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

*conditions avantageuses pour elles, puisqu'elles ne sont pas parvenues à le vendre. Bien au contraire, il ressort du dossier qu'elles cherchent à s'en défaire à des conditions économiquement moins lourdes que celles qui s'imposeraient à elles si elles ne s'en défaisaient pas en les épandant sur les terres des prévenus. Ces deniers acceptent certes ce lisier, mais à la condition qu'il soit livré gratuitement, et que ni son transport, ni même son épandage, ne présente pour eux un quelconque coût », CA Liège, 2 février 2009, n°2007/CO/582.*

Toutefois, bien que largement rejetée, cette qualification n'en est pas moins source d'opportunités pour les effluents d'élevage.

### **9.1.5.2. L'opportunité de la qualification juridique de déchets appliquée aux effluents d'élevage**

En premier lieu, la qualification juridique de déchets ne vise pas à empêcher toute utilisation des effluents d'élevage, au contraire. La prévention et la gestion des déchets repose sur une hiérarchie des déchets laquelle établit un ordre de priorité en privilégiant la prévention, puis, la préparation en vue du réemploi, puis le recyclage, puis toute autre forme de valorisation, notamment celle énergétique et en dernier lieu l'élimination (art. 4 de la directive). L'épandage agricole des effluents d'élevage constituerait, dès lors la solution privilégiée dans cette logique européenne de prévention et de gestion des déchets en donnant la priorité à la valorisation-matière de ces substances.

Cependant, à l'instar de l'épandage des boues des stations d'épuration qualifiées de déchets (Billet, 2007b), ils peuvent faire l'objet d'exigences supplémentaires concernant leur traçabilité, leur suivi agronomique, leur condition d'utilisation sur la qualité des sols, de l'eau, de l'air et clarifier les exigences de responsabilité de la filière d'épandage. En outre, naturellement, en cas d'élimination de ces effluents et non de valorisation, un contrôle plus rigoureux sera effectué. Le droit des déchets sera en mesure de prévenir ce risque lié à une non-utilisation des substances disposant d'une valeur agronomique. Ce point est d'ailleurs essentiellement dans la dimension « déchet » (Langlais, 2004).

En second lieu, la qualification juridique de déchet n'est pas définitive. Le recours à une opération de valorisation, une fois, celle-ci effectuée permet à la substance concernée de retrouver la qualité de produits. En effet, l'article 6 de la directive européenne cadre sur les déchets dans son souci de mieux cerner les contours de cette notion a précisé comment sortir du statut de déchet : « *Certains déchets cessent d'être des déchets au sens de l'article 3, point 1, lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage et répondent à des critères spécifiques à définir dans le respect des conditions suivantes:*

- a) la substance ou l'objet est couramment utilisé à des fins spécifiques;*
- b) il existe un marché ou une demande pour une telle substance ou un tel objet;*
- c) la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits; et*
- d) l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine ».* Dans ce contexte, les effluents issus d'un compostage peuvent bénéficier de ce nouveau statut, de même que ceux qui participent à la production d'énergie verte.

Cette complexité juridique, accentuée par une technicité accrue des règles applicables, se retrouve immanquablement dans le contentieux juridique. Par ailleurs, aux difficultés de cet édifice, immanquablement source de lisibilité réduite, s'ajoute celle de son efficacité limitée. Elle met ainsi le droit des pollutions azotées face à ses lacunes et insuffisances pour lutter contre la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole.

### Focus sur les enjeux de la qualification de déchet

**1- Déchet ou sous-produit ?** Si sans aucun doute, les effluents d'élevage constituent un résidu de production, leur qualification et partant leur régime juridique peut varier. La qualification de sous-produit leur fait échapper à la qualification de déchet et donc obéir au régime applicable aux produits.

**2- Déchet et responsabilité.** La qualification de déchet emporte des conséquences spécifiques en matière de responsabilité. En premier lieu, il existe un principe général de responsabilité du fait des déchets selon lequel « tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion conformément aux dispositions du code de l'environnement » (art. L. 541-2 C. envir.). Le responsable des déchets peut encourir des sanctions administratives pour non-respect de ces prescriptions (art. L. 541-3, C. envir.). Ce régime de responsabilité est, en outre, particulièrement étendu puisque les confier à un tiers, par exemple à un transporteur, ne l'exonère pas de ses obligations prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement. Le producteur est défini comme « toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets (producteur subséquent de déchets) ». Quant au détenteur, il s'agit du « producteur des déchets ou de toute autre personne qui se trouve en possession des déchets ». (C. envir., art. L. 541-10). En second lieu, il existe une responsabilité élargie des producteurs de déchets. Dans cette hypothèse, il s'agit d'une responsabilité visant à renforcer une prise de conscience du devenir d'un produit par des mesures juridiques et/ou par une contribution financière. Ce dispositif apparaît toutefois réservé aux déchets issus de produits de consommation.

## **9.2. La fragilité du système juridique existant : entre insuffisances du droit réglementaire et mise en œuvre lacunaire de la responsabilité**

Devant la capacité très relative du système juridique construit à réduire la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole, les solutions envisagées par le droit sont loin d'être à l'abri des critiques opposées par la doctrine (Gaonac'h and Leroux, 2002; Hermon, 2002 ; van Lang, 2005 ) ou par les institutions nationales (Cour des Comptes, 2002) et communautaires (Commission européenne, 2010). Elles peuvent parfois même apparaître exacerber lorsque l'on s'attarde sur la multiplication des instruments économiques et/ou volontaires<sup>24</sup> qui viennent au secours de ces insuffisances (Doussan, 2002a; b ) (1). En outre, nul doute que « *la difficulté à faire peser la responsabilité juridique des dommages générés par les pollutions agricoles sur les agriculteurs contribue sans doute à l'efficacité relative de la réglementation* » (Doussan, 2009) (2).

### **9.2.1. -Une multiplication des instruments au secours des insuffisances du droit réglementaire de l'environnement**

Pour pallier les difficultés du droit réglementaire à juguler la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole (Gaonac'h and Leroux, 2002; Hermon, 2002 ), de nombreux instruments sont venus à son secours. Ce phénomène n'est pas propre au droit des pollutions azotées mais commun à différentes branches droit de l'environnement. Peinant à s'imposer de manière isolée (Lepage, 2008), le droit réglementaire de l'environnement fait appel à des outils économiques et contractuels pour parvenir à ses fins. Néanmoins, cette situation se distingue par l'importance de l'investissement financier accordé. Sans nul doute, « *ce statut particulier s'explique historiquement par la prégnance des politiques interventionnistes des États ayant pour but d'assurer leur souveraineté alimentaire* » (Doussan, 2009). Aujourd'hui, c'est la relation singulière que l'agriculture entretient avec l'environnement qui justifie ce traitement de faveur. Toutefois, peu importe le visage que ce soutien financier prend (9.2.1.1) ou tend à prendre (9.2.1.2), le principe pollueur payeur apparaît malmené. En outre, les formules plus classiques dans leur format mais plus innovantes dans leur contenu semblent peu usitées : le bail rural environnemental (9.2.1.3).

<sup>24</sup> Les actions volontaires telles que Bretagne Eau pure et Ferti-mieux ne seront pas examinés ici bien qu'elles fassent parties du dispositif de lutte négociée contre les pollutions d'origine agricole.

### 9.2.1.1. Un soutien financier entre aides contractualisées et exemptions aux impositions publiques

Parmi les formes d'aides contractualisées les plus emblématiques dans le domaine de l'agriculture, le **Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)** occupe une place de choix. Dans sa première mouture en 1992, il s'annonce comme un « *dispositif financier d'accompagnement de la législation sur les installations classées et de la loi sur l'eau dans les zones les plus touchées par la pollution* » afin de participer au financement de travaux de mise en conformité avec la loi sur les installations classées et de contribuer au paiement par les éleveurs de la redevance pollution (Doussan, 2009). Toutefois, si cette aide permet de concilier protection de l'environnement et développement économique, elle implique un assouplissement dans l'application de la législation sur les installations classées et la loi sur l'eau par une adhésion des éleveurs, exploitants d'une installation classée à ce programme. Plus encore, elle témoigne d'une certaine ineffectivité de la législation applicable (Doussan, 2002a; Langlais, 2007). De plus, dans la mesure où cette aide était réservée aux seuls élevages classés, et donc a priori à ceux considérés comme les plus polluants, le principe pollueur payeur apparaissait largement contrarié. Aux doutes émis quant à la légalité interne de ce programme dans la mesure où il laisse supposer une substitution illégale d'une règle de police par une disposition contractuelle (Doussan, 2002a ; 2002c) s'ajoute l'utilisation de dépenses considérables pour des résultats non probants. L'ensemble fera l'objet de critiques particulièrement virulentes de part de la Cour des comptes pour dénoncer l'inefficacité de ce dispositif coûteux sur les pratiques d'épandage : « *les différents programmes ont pris la forme d'incitations à mieux faire, dans l'espoir qu'une modification progressive des pratiques éviterait de devoir faire respecter une réglementation qui demeure lettre morte* » (Cour des Comptes, 2002).

Naturellement, le PMPOA ne pouvait rester dans sa version d'origine. Le rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du PMPOA de juillet 1999 (Cahart et al., 1999) était sans appel : le PMPOA devait être réformé. Il n'est néanmoins pas resté exempt de critiques. En premier lieu, le renforcement de l'efficacité environnementale de ce programme s'est traduit par une concentration des efforts autour de territoires sensibles. La réforme s'est accompagnée d'un changement de priorité d'éligibilité aux aides du PMPOA : d'une priorité d'intégration au PMPOA par taille d'élevage décroissante s'est substituée celle d'une priorité par zones géographiques. Si cette nouvelle logique s'explique aisément, elle repose sur une nouvelle délimitation géographique, les zones d'action prioritaire, qui se superpose aux nombreux zonages écologiques définis en vue d'une lutte contre la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole. Ces zones sont définies par l'article 2 de l'arrêté du 26 février 2002 relatif aux travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole (JO du 21) comme comprenant les zones vulnérables ainsi que d'autres zones touchées par les pollutions agricoles, dans la mesure des crédits disponibles. Cette superposition des zonages écologiques nuit sans aucun doute à la lisibilité des dispositions applicables à la lutte contre la pollution azotée.

En second lieu, l'autre aspect marquant de la réforme porte sur l'amélioration des pratiques agricoles. Dans cette logique, elle est accompagnée par une conditionnalité environnementale des aides du PMPOA pour les éleveurs situés dans les zones vulnérables. Selon l'article 5 de l'arrêté du 26 février 2002 précité codifié à l'article D. 211-55- III du Code de l'environnement, « *les éleveurs situés en zone vulnérable qui ne satisfont pas aux exigences du programme d'action mentionné à l'article R. 211-80 et qui ne sont pas engagés dans le programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage ne pourront bénéficier d'aucune autre aide publique pour des investissements dans leur exploitation. L'arrêté prévu à l'article D. 211-58 fixe les modalités de cet engagement* ». Par ce biais, les aides accordées s'inscrivent dans la philosophie du règlement communautaire désormais abrogé n° 1257/1999 du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural (JOCE n°L. 160 du 26 juin 1999) qui soumet l'octroi d'aide aux investissements au respect de conditions minimales de l'environnement. Pour ce dernier, « *l'aide aux investissements est limité aux exploitations agricoles, dont la viabilité économique peut être démontrée, qui remplissent les conditions minimales requises dans le domaine de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être des animaux (...)* » (art. 5). Néanmoins, concernant l'amélioration des pratiques agronomiques de l'azote, l'outil requis pour parvenir à une réelle modification des pratiques agronomiques, le projet d'amélioration des pratiques agronomiques, n'apporte pas de véritables garanties permettant de dépasser totalement les critiques qui avaient été opposées au PMPOA I, à savoir l'attribution d'aides publiques pour assurer une mise en conformité des exploitations agricoles (Langlais, 2007) (arrêté du 7 mars 2002 relatif au projet d'amélioration des pratiques agronomiques, JO du 21).

De manière générale, cette évolution dans les conditions d'attribution des aides au titre du PMPOA renvoie à un besoin accru de légitimité des aides publiques accordées. Ceci se traduit en particulier par un renforcement de l'aspect réglementaire du dispositif. Plus précisément, ce mouvement qui s'étend à toutes les aides de nature à lutter contre les pollutions azotées constitue une illustration du caractère désormais hybride du droit de l'environnement et souvent considéré comme nécessaire (Ruhl, 2000). Cette légitimité des aides s'acquiert en réalité selon un double mécanisme : d'un côté, les aides ne visent pas à satisfaire des exigences environnementales réglementaires, celles-ci constituant des conditions d'inéligibilité de l'aide. De l'autre côté, ces mêmes exigences doivent être satisfaites pour prétendre au dispositif financier selon la logique de la conditionnalité des aides. Cette conditionnalité est qualifiée par certains auteurs d'« aide au respect de la réglementation environnementale » (Doussan, 2005a). Cette double protection, bien que parfois redondante et source de complexité (Langlais, 2007), devrait exclure les hypothèses de financement public pour le respect d'exigences réglementaires environnementales minimales. Ceci est particulièrement visible dans l'ensemble des aides de la Politique agricole commune (PAC) accordées au titre du second pilier de la PAC : celles accordées dans le cadre du développement rural<sup>25</sup>. Depuis le règlement (CE) n°1698/2005 du 20 septembre 2005 (modifié) concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen pour le développement rural, les aides attribuées sont réparties selon quatre axes : l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers (axe 1), l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural (axe 2), la qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale (axe 3) et enfin le dispositif LEADER (axe 4). Les aides aux investissements de l'axe 1 (les aides accordées dans le plan de modernisation des bâtiments d'élevage, le plan végétal pour l'environnement<sup>26</sup> (Doussan, 2006b; Doussan, 2009) et les mesures agro-environnementales<sup>27</sup> de l'axe 2 répondent à cette double exigence de respect des dispositions environnementales ; elles comportent le respect de ce minimum dans leur propre dispositif et sont soumises au principe de la conditionnalité de certaines aides du second pilier de la PAC. Le principe de la conditionnalité, instauré par le règlement (CE) n°1782/2003<sup>28</sup>, est de suspendre le paiement des aides agricoles au respect d'exigences réglementaires mais également les Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Parmi ces exigences réglementaires à respecter, un renvoi est effectué aux dispositions de la directive « Nitrates » concernant le Code de bonnes pratiques agricoles ainsi que les programmes d'action applicables au sein des zones vulnérables.

Cette exception agricole en qualité de bénéficiaire de financement public ainsi que cette intégration progressive mais partielle des éleveurs au système « normal » est également perceptible s'agissant des impositions publiques à l'encontre des éleveurs. Après avoir bénéficié d'une exemption à la redevance pollution, leur assujettissement à cette dernière a été *in fine* assoupli dans les faits. Depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, une redevance pollution spécialement consacrée aux élevages (Billet, 2007b ; Langlais, 2007) ; (art. R. 213-48-12 C. env.) permet d'assujettir à la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique, toute personne exerçant une activité d'élevage. Ce texte est complété par un arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2007 relatif à la redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage (JO du 20 novembre 2007) précisant les méthodes de calcul et d'assiette de cette redevance. Néanmoins, les installations classées agricoles restent exonérées de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont l'objet est de couvrir les dépenses occasionnées par l'application de la police des installations classées (Doussan, 2009).

---

<sup>25</sup> Comme l'indique Isabelle Doussan, les aides du premier pilier de la PAC, c'est-à-dire les droits à paiements uniques ne concernent pas les élevages de porcs et de volailles. Elles ne sont donc pas mentionnées ici comme aides de nature à contribuer à la lutte contre la pollution azotée (Doussan, 2009).

<sup>26</sup> Ces aides constituent deux systèmes nationaux d'aides aux investissements et sont accordés dans le cadre l'axe 1 du règlement communautaire. Par exemple, le Plan de modernisation des bâtiments d'élevage indique que « les investissements directement liés à l'application d'une norme minimale réglementaire dans les domaines de l'hygiène et du bien-être animal et de l'environnement sans préjudice des dérogations prévues par l'article 26 de règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil susvisé » sont exclus du financement public (art. 5 de l'arrêté du 11 octobre 2007 relatif au plan de modernisation des exploitations d'élevage bovin, ovin, caprin et autres filières d'élevage, JO du 25 oct. 2007).

<sup>27</sup> En effet, les paiements agro-environnementaux se singularisent par le fait qu'ils « ne concernent que les engagements qui dépassent les normes obligatoires (... celles de conditionnalité) ainsi que les exigences minimales pour les engrais et les produits phytosanitaires et les autres exigences obligatoires appropriées établies par la législation nationale et indiquées dans le programme » (art. 39 paragraphe 3 du règlement (CE) n°1698/2005).

<sup>28</sup> Régl. (CE) n°1782/2003 du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutiens directs dans le cadre de la PAC, JOUE, n°L. 270 du 21 octobre 2003. Cette conditionnalité initialement prévue pour les aides directes a été étendue à certaines aides du second pilier de la PAC par le règlement (CE) n°1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural, JOUE n°L. 277 du 21 octobre 2005.

Ce soutien financier tend à prendre les traits d'un nouveau visage avec l'émergence des droits à polluer et les paiements pour services environnementaux.

### **9.2.1.2. Les nouveaux aspects du soutien financier : l'émergence des droits d'épandage et les paiements pour services environnementaux.**

Face aux concentrations excessives d'effluents d'élevages sur une surface géographique donnée, les États membres ont fait preuve d'initiatives nationales visant à instaurer directement ou indirectement des quotas de production pour les secteurs du porc et de la volaille. Les Pays-Bas ont évolué vers une véritable restructuration du secteur de l'élevage en instaurant de véritables quotas d'animaux par exploitation (Jongbloed et al., 1999; Langlais, 2004). Cette solution drastique s'explique en raison de la surface nationale disponible. D'autres États membres, comme la France ont, en revanche, choisi des solutions moins radicales en optant pour la mise en place de droits d'épandage nés d'un renforcement de la législation applicable. Ces plafonnements des surfaces d'épandage qui donnent lieu à des « droits d'épandage » par référence aux droits à produire n'est pas une pratique réservée à la France. L'Allemagne le pratique également (Barthélémy and David, 1999). Des écrits s'interrogent sur le caractère galvaudé de la terminologie de « droits d'épandage » dans la mesure où ils visent à limiter la liberté de produire mais non à l'en empêcher dès lors que des alternatives existent (traitement ou transfert à longue distance). En d'autres termes, n'est-ce pas une simple mesure de police ? (Langlais, 2004 ; 2007). Pour certains auteurs, l'atteinte à la production est évidente : « *l'émergence d'un marché des surfaces d'épandage, très directement lié au renforcement des règles relatives à la protection de l'environnement, place donc de très nombreux éleveurs devant l'alternative suivante : poursuivre leur activité en violation du droit ou cesser toute ou partie de leur activité* » (Hérail, 1999). Pour Jean-Marie Gilardeau, « *Au-delà des mots, le « droit à polluer » devient une réalité. Élément du fonds agricole parmi d'autres, il méritera d'être pris en compte chaque fois que se profilera la moindre opération (vente, donation, bail, apport en société, mise à disposition...) de nature à perturber l'ordre jusqu'alors établi* » (Gilardeau, 2005).

Toutefois, même en admettant qu'il s'agisse bien d'un droit à produire ou à polluer, qu'un contexte européen soit favorable au développement d'une régulation de l'environnement par le marché (Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes, COM (2007) 140 final du 28 mars 2007) (Karsenty and Weber, 2004), peut-on réellement parler de marchés de droits d'épandage ? (Le Goffe and Salanie, 2005 ; Le Goffe and Vermersch, 2004). Certes, en raison des transferts à longue distance, une recherche de terres disponibles peut être envisageable et ainsi occasionner un marché. Cependant, l'enjeu le plus important se situe à l'intérieur des terres saturées. Dans cette hypothèse, une politique de distribution de ces droits au sein des ZES laisse entrevoir la possibilité d'un marché. Elle se matérialise par la mise en place d'un dispositif de gestion des excédents azotés reposant sur une marge cantonale et une réserve d'azote départementale. Une marge cantonale est définie par le programme d'action et s'entend comme une quantité d'azote disponible par rapport à la capacité du canton. Celle-ci intègre notamment la quantité d'azote effectivement résorbée. Cette marge cantonale est associée à une réserve départementale, épargne de quantités d'azote non utilisées susceptibles d'être redistribuées. Elle est alimentée par des gains d'azote obtenus à l'issue de regroupements de site d'élevage autorisés par le préfet mais également après cessation d'activités (art. R. 211-82 III du Code de l'environnement) ; (Langlais, 2004 ; 2007 ; Langlais, 2010; Le Goffe and Vermersch, 2004). Dans la mesure où l'ensemble de ces prélèvements peut ensuite être redistribué « *au vu des progrès de la résorption de l'excédent structurel d'azote lié aux élevages dans les cantons en excédent structurel* », cette situation implique qu'en réalité, peu de transactions seront possibles et donc de nature à créer un véritable marché.

La principale spécificité de ce dispositif français tiendrait plutôt aux conditions d'accès au foncier dans ces zones pour les éleveurs qui en seraient sinon probablement exclus. Il s'agit des jeunes agriculteurs et des exploitations de dimension économique insuffisante (art. R. 211-82-III C. env.). En effet, la redistribution des prélèvements d'azote détenus par la réserve départementale leur est destinée. De même, sous certaines conditions, ils bénéficient de dérogations aux objectifs de réduction azotés (Langlais, 2007 ; Langlais, 2010).

Aux côtés de ces « droits d'épandage », émergent également de nouveaux instruments ou du moins un nouvel intitulé, les paiements pour services environnementaux (PSE). La littérature scientifique à leur rencontre explose depuis peu. Sous ce vocable, des réalités très diverses se cachent. Ils se présentent sous des formes dont les

contours se sont pas toujours précis (Karsenty and Sembrés, 2009)<sup>29</sup> bien que le système contractuel semble être l'outil privilégié entre les bénéficiaires et les fournisseurs de services environnementaux (Boisset, 2008 ; Dupraz et al., 2003) et touchent des services environnementaux particulièrement étendus puisqu'ils peuvent toucher les « *services environnementaux liés à des hydrosystèmes, de conservation de la biodiversité et de paysages, ou globale dans le cas de la séquestration du carbone* » (Boisset, 2008) et ont également une conception extensive de la rémunération pour services rendus, dès lors que, s'agissant de la problématique de l'eau, « *ces systèmes de paiement visent à réduire des externalités négatives (pollutions, surexploitation des ressources) et à favoriser des externalités positives (fonctions de régulation d'hydrosystèmes, fonction d'habitat de zones humides)* » (Boisset, 2008). En outre, la littérature rapporte de nombreux exemples relatifs aux pays en développement (Karsenty and Sembrés, 2009) bien qu'une illustration courante des PSE soit un exemple français : l'affaire Vittel (Brossier and Gafsi, 2000). Celle-ci est notamment expressément mentionnée comme un exemple de PSE dans le cadre de la pollution de l'eau dans le rapport TEEB « L'économie des services et de la biodiversité, rapport d'étape » (Commission européenne, 2008).

Le principe des PSE apparaît clair et aisé à comprendre puisqu'il repose sur une logique économique faisant intervenir, d'un côté, ceux qui fournissent des services environnementaux et doivent être payés pour le faire et de l'autre, ceux qui bénéficient des services environnementaux et qui doivent les payer. Néanmoins, certaines questions restent en suspens. En particulier, elles se rapportent à la propriété des services « vendus » qui constituent généralement des biens publics (Karsenty and Sembrés, 2009) mais également son articulation avec les autres sources de rémunération accordées en faveur d'une meilleure articulation entre l'agriculture et l'environnement (Vatn, 2010). Sous ces questions, sont sous-jacentes des interrogations plus profondes sur la légitimité même de ces paiements. En d'autres termes, doit-on tout rémunérer et dans cette hypothèse, le principe pollueur-payeur a-t-il encore un sens ? (Ledant, 2008). Le bénéfice en terme environnemental est-il réel, ce qui exige par définition une évaluation environnementale ? (Karsenty and Sembrés, 2009). D'autres interrogations fondamentales intimement liées se posent : quels services doit-on rémunérer sachant que les connaissances scientifiques restent encore parcellaires bien que le *Millénium Assessment* ait déjà tenté de classer ces services sous le terme de services écosystémiques et non environnementaux (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Les deux notions se confondent-elles réellement ou bien la percée de la notion de services écosystémiques ne modifie-t-elle pas la perception des paiements éligibles ? (Hampicke and Roth, 2000). Les services environnementaux les plus prisés ou les plus rémunérateurs ne risquent-ils pas d'être privilégiés au détriment d'autres services de soutien tout aussi utiles pour la protection de l'eau. Ceci peut entraîner à terme des effets écologiques inverses à ceux escomptés (Vatn, 2010). Par ailleurs, ne risque-t-on pas de voir ressurgir le spectre du PMPOA I ayant justifié des financements massifs pour respecter des dispositions juridiques déjà obligatoires ?<sup>30</sup>

L'ensemble des outils économiques visent à mettre en mettre des mesures plus drastiques pour modifier le comportement des éleveurs et peuvent ainsi participer à maintenir un ratio entre des quantités d'effluents à épandre et des terres disponibles.

### **9.2.1.3. La place accordée à un outil contractuel innovant : le bail rural environnemental**

A la suite de la réforme du droit des baux ruraux par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, est désormais envisagée la possibilité de conclure des baux ruraux environnementaux. Ce verdissement du bail rural offre ainsi des perspectives concernant les pratiques de fertilisation azotée.

Selon l'article L. 411-27 du Code rural, le bail rural à clauses environnementales est envisagé pour certains bailleurs (une personne morale de droit public ou une association de protection de l'environnement), lors de la conclusion ou du renouvellement d'un bail. Il peut aussi concerner certains espaces expressément mentionnés sous certaines conditions (s'ils ont été créés conformément à un document de gestion officiel validé). Il s'agit d'espaces touchant la protection de l'eau (captage d'eau, zones humides..), celle des espaces naturels (réserves naturelles, parcs naturels régionaux..) ou encore celle de la protection de la biodiversité (zones Natura 2000 par exemple). Parmi les clauses environnementales listées (décret n°2007-326 du 8 mars 2007 JO du 10 mars,

<sup>29</sup> Ces auteurs indiquent en particulier que « *les critères d'accords volontaires et de conditionnalité ne sont pas toujours vérifiés dans les initiatives qui se présentent comme des PSE* ».

<sup>30</sup> Cf. ci-dessus.



codifié à l'article R. 411-9-11-1 du Code rural), certaines ont un intérêt évident dans le cadre de lutte contre la pollution azotée de façon directe mais également indirecte. En effet, il s'agit, selon une liste limitative du :

- 1° *Le non-retournement des prairies ;*
- 2° *La création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ;*
- 3° *Les modalités de récolte ;*
- 4° *L'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage ;*
- 5° *La mise en défens de parcelles ou de parties de parcelle ;*
- 6° *La limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants ;*
- 7° *La limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires ;*
- 8° *La couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes ;*
- 9° *L'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ;*
- 10° *L'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toutes formes d'assainissement ;*
- 11° *Les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau ;*
- 12° *La diversification de l'assolement ;*
- 13° *La création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets ;*
- 14° *Les techniques de travail du sol ;*
- 15° *La conduite de cultures suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique.»*

En outre, à l'inverse des contractants privés qui ne peuvent conclure de tels baux que sur des espaces prédéfinis, les personnes publiques ainsi que les associations de protection de l'environnement ne sont pas limitées par cet aspect. Dès lors, « en dehors de ces parcelles », elles « *choisissent parmi les pratiques énumérées à l'article R. 411-9-11-1 celles qui répondent aux préoccupations environnementales du lieu de situation du bien loué* » (art.R411-9-11-3 C. rur.). Pour les autres parcelles, « *les clauses retenues par le bail sont choisies parmi les pratiques culturelles énumérées à l'article R. 411-9-11-1 conformes au document de gestion officiel de l'espace protégé considéré* » Article R411-9-11-2 C. rur.).

Cet outil, bien qu'intéressant, n'a peu ou pas été utilisé depuis sa création et souligne toute la limite de l'approche contractuelle ou de toute forme d'accords volontaires telles que Ferti-mieux (Lacroix and Mollard, 1994) dans une politique de lutte contre les pollutions azotées puisqu'elle est dépendante de la volonté des acteurs concernés (Bosc and Doussan, 2009; Doussan, 2000 ).

Les résultats décevants de lutte contre la réduction de la pression nitratée pourtant portée par un arsenal juridique conséquent peuvent également s'expliquer par les lacunes de la mise en œuvre de la responsabilité qui fragile ce dispositif alors qu'il devrait le renforcer.

### **9.2.2. Les lacunes de la mise en œuvre de la responsabilité**

S'il est désormais traditionnel de souligner que le droit de l'environnement est un droit de prévention avant d'être un droit de réparation, la mise en œuvre de la responsabilité constitue indéniablement un outil d'efficacité et d'effectivité de la législation applicable. Les dysfonctionnements dans le couple prévention-réparation de la pollution azotée sont très régulièrement soulignés par la littérature scientifique (Doussan, 2002a ; Martin, 1992) comme inhérents à la nature même de la pollution : une pollution diffuse (voir 9.2.2.1). De façon concomitante, en raison de cette difficulté de taille à établir la preuve d'un lien de causalité entre le dommage et le responsable de ce dommage, le besoin d'accentuer le caractère préventif de ce droit s'impose naturellement. Or, ce renforcement peut d'ores et déjà largement relever de la mise en œuvre récente de la responsabilité dans la prévention et le contrôle des pollutions agricoles (9.2.2.2). Enfin, des ouvertures sur la responsabilité environnementale destinée à protéger des dommages environnementaux purs pourraient être envisagées. Elle ne semble toutefois pas plus adaptée à répondre à la pollution diffuse (9.2.2.3).

### **9.2.2.1. Les limites de la responsabilité civile face à la pollution diffuse**

En raison de sa nature diffuse, la pollution met à mal la possibilité d'établir un lien de causalité entre le responsable et le dommage. Cette difficulté est également accrue par le fait que de récentes recherches mettent en évidence la complexité des systèmes de pollution nitrique et en particulier soulignent la grande variabilité des délais de réponse des nappes par rapports aux apports d'azote. Ces résultats qui remettent en cause la pertinence des outils économiques (Mollard et al., 1996 ; Mollard et al., 1997), est également transposable aux instruments juridiques, particulièrement dans le domaine de la mise en œuvre de la responsabilité.

En effet, les hypothèses de mise en cause de la responsabilité individuelle de l'exploitant agricole sont de fait réservées à des cas de pollutions non pas diffuses mais ponctuelles. La faute de l'exploitant étant clairement identifiable, sa responsabilité a de ce fait pu être engagée sur le terrain de la responsabilité pénale (Doussan, 2009). En ne procédant pas à la vidange de sa fosse à lisier ayant débordée en raison de fortes pluies, l'éleveur a été jugé responsable de la pollution des eaux qui s'en est suivie pour négligence (TGI Chaumont, 17 mai 1994, n°603242).

Face aux difficultés pour aborder la mise en œuvre de la responsabilité et la réparation d'un dommage, la logique veut que l'on accentue l'aspect préventif de la lutte contre la pollution azotée. La responsabilité peut, peut-être paradoxalement jouer un rôle en ce sens.

### **9.2.2.2. La responsabilité administrative de l'État au secours du respect du droit de prévention**

Dans la mesure où la mise en œuvre de la responsabilité d'un exploitant s'avère malaisée en raison des caractères de cette pollution azotée, il apparaît essentiel de faire respecter en amont les différentes mesures de police nécessaires à la prévention de cette pollution. Dans ce sens, un certain tournant est à noter concernant la mise en œuvre de la responsabilité de l'État pour carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Ainsi, le tribunal de Rennes, le 25 octobre 2007 a condamné l'État à la suite de la prolifération d'algues vertes dans les baies de St Briec et de Douarnenez. Il a jugé que l'eutrophisation de certaines côtes bretonnes dont l'origine a été essentiellement attribuée à l'épandage des lisiers par les exploitations agricoles, résulte d'une carence de l'État (autorisations illégales d'élevages hors-sol et insuffisance des contrôles du respect de la législation par les autorités nationales françaises) (TA Rennes, 25 octobre 2007, n°0400630, n°0400631, n°0400636 et n°0400640). Les suites de cette affaire ont confirmé la carence des préfets dans l'utilisation de leurs pouvoirs de police des installations classées pour la protection de l'environnement à l'égard des exploitations agricoles et ainsi condamner l'État (CAA, Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, n° 07NT0375). De façon explicite, le juge indique ici « *considérant que, nonobstant son caractère de pollution diffuse, il résulte de l'instruction que le phénomène de prolifération des ulves, dû essentiellement aux excédents de nitrate issus des exploitations agricoles intensives, à supposer même, comme le soutient le Ministre, que d'autres facteurs, tels que l'ensoleillement et la topographie de la côte comportant des baies sablonneuses enclavées avec un faible renouvellement et une faible profondeur de l'eau, aient pu favoriser son apparition, n'aurait pas revêtu son ampleur actuelle si les normes communautaires et internes sus-énumérées avaient fait l'objet d'une application immédiate et stricte, et si, en raison des carences dans la mise en œuvre de ces réglementations, n'avaient pas été manifestement méconnu, dans les départements concernés* ». Il ajoute que « *dès lors doit être regardée comme établie l'existence d'un lien direct et certain de cause à effet entre les carences fautives sus-relevées et le dommage que constitue la pollution par les masses d'algues vertes* ». Cet épisode jurisprudentiel n'est qu'une composante des rapports délicats entre les pouvoirs publics et les efforts de jugulation des marées vertes. En particulier, le plan d'action de lutte contre les algues vertes du 5 février 2010 fait l'objet de la part de la Commission européenne d'une demande d'explications des mesures prises. Celle-ci intervient alors même qu'un rapport de l'ANSES assorti de recommandations a été publié en juin 2011.

Précédemment et dans des circonstances particulières, le Tribunal administratif de Rennes, dans un jugement du 2 mai 2001, a condamné l'État à indemniser la Société Suez-Lyonnaise des eaux, elle-même préalablement condamnée pour avoir distribué une eau impropre à la consommation humaine. Le tribunal mentionne l'origine et les causes de cette pollution : un excès de nitrate provenant des élevages agricoles. Il attribue cette pollution à une carence de l'État dans l'exercice de ses pouvoirs de police des installations classées agricoles et ajoute que

la responsabilité de l'État ne pourrait être écartée ou amoindrie en raison de fautes commises par la société Suez-Lyonnaise dès lors que celle-ci « ne disposait pas des moyens juridiques et techniques lui permettant de limiter les conséquences de la forte teneur en nitrate dans les eaux de Trieux » (TA Rennes, 2 mai 2001, n°97182).

### **9.2.2.3. Les limites de la responsabilité contractuelle**

La responsabilité contractuelle constitue un autre fondement sur lequel il est envisageable de caractériser le dommage causé aux milieux. En effet, c'est sur le fondement de la responsabilité contractuelle que le syndicat d'adduction d'eau du Trégor a été condamné. La Cour de Cassation a considéré qu'il ne pouvait être exonéré de son obligation contractuelle (un abonnement de distribution d'eau potable) de délivrer une eau propre à la consommation bien que la pollution de cette eau soit imputable à l'agriculture intensive et non au syndicat. La cour a jugé que cette pollution ne constituait pas un événement imprévisible et irrésistible caractérisant un cas de force majeure dès lors que la mise en place de mesures adéquates pour éviter la pollution de l'eau distribuée était envisageable (Cour de Cassation, n°03-16335, 30 mai 2006, Syndicat Intercommunal des Eaux du Trégor, (confirmant Cour d'appel de Rennes, n° 365/2003, 9 mai 2003)) (Boutonnet, 2007).

Cette mise en œuvre de la responsabilité contractuelle peut également s'exercer dans le cadre des contrats d'épandage. En raison des conditions qui lient les cocontractants, cette mise en œuvre présente toutefois des difficultés particulières, parfois insurmontables (Langlais, 2007).

### **9.2.2.4. Les perspectives limitées de la responsabilité environnementale ?**

La directive sur la responsabilité environnementale (Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale, JOUE n°L. 143 du 30 avril 2004) concerne la réparation des dommages écologiques « purs ». Elle établit un cadre commun de responsabilité en vue de prévenir et de réparer les dommages causés aux animaux, aux plantes, aux habitats naturels et aux ressources en eau, ainsi que les dommages affectant les sols. Le régime de responsabilité s'applique, d'une part, à certaines activités professionnelles explicitement énumérées et, d'autre part, aux autres activités professionnelles lorsque l'exploitant a commis une faute ou une négligence. Par ailleurs, il appartient aux autorités publiques de veiller à ce que les exploitants responsables prennent eux-mêmes ou financent les mesures nécessaires de prévention ou de réparation (Hermon, 2004).

Si les dommages environnementaux causés à l'eau sont effectivement considérés par cette directive (parmi les dommages environnementaux sont en effet visés les dommages, directs ou indirects, causés au milieu aquatique couvert par la législation communautaire en matière de gestion des eaux), la mise en œuvre de la responsabilité dans l'hypothèse d'une pollution diffuse reste enfermée dans l'établissement de la preuve d'un lien de causalité. (Agence européenne pour l'environnement, 2010 ; Doussan, 2005d; Doussan, 2009 ). En effet, selon l'article 4 de la directive, la responsabilité environnementale ne peut pas s'appliquer à la pollution diffuse sauf si un lien de causalité est établi entre les dommages et les activités des exploitants.

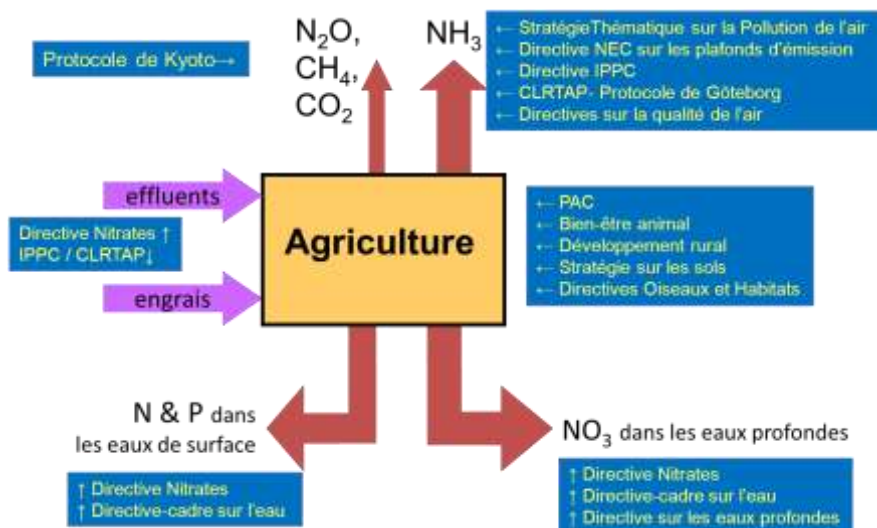
Les récents apports jurisprudentiels laissent présager un certain fléchissement en admettant l'hypothèse d'une présomption de causalité y compris s'agissant des pollutions diffuses. En particulier, dans une affaire du 9 mars 2010, ERG e.a ( aff. C-378/08, non publiée), la Cour a eu à se prononcer sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité environnementale et notamment de l'établissement du lien de causalité. Elle a dû répondre à la question préjudicielle suivante : l'autorité nationale compétente était-elle en mesure d'imposer des mesures de réparations à des exploitants du seul fait de la proximité de leurs installations avec la zone polluée, sans avoir préalablement recherché l'origine de la pollution ni établi le lien de causalité entre le dommage et leur activité ni l'existence d'une faute ou d'une intention dolosive de leur part ? Pour la Cour, « La directive 2004/35 ne s'oppose pas à une réglementation nationale permettant à l'autorité compétente, agissant dans le cadre de cette directive, de présumer l'existence d'un lien de causalité, y compris dans le cas de pollutions à caractère diffus, entre des exploitants et une pollution constatée, et ce en raison de la proximité de leurs installations avec la zone de pollution. Cependant, conformément au principe du pollueur-payeur, aux fins de présumer de la sorte un tel lien de causalité, cette autorité doit disposer d'indices plausibles susceptibles de fonder sa présomption, tels que la proximité de l'installation de l'exploitant avec la pollution constatée et la correspondance entre les substances polluantes retrouvées et les composants utilisés par ledit exploitant dans le cadre de ses activités ». Dans cette

affaire, étaient concernées des sociétés de raffinerie d'hydrocarbures et de pétrochimie, situées dans la Rade d'Augusta. Reste à savoir si en matière de pollutions par le nitrate d'origine agricole, les indices apparaissent suffisamment plausibles pour tomber sous le coup de la directive relative à la responsabilité environnementale.

### 9.3. Quelle prise en compte juridique des autres émissions des effluents ?

Certainement la plus visible ou peut-être la plus urgente, la pollution de l'eau par le nitrate va devoir toutefois composer avec d'autres formes de pollutions générées par ces mêmes effluents d'élevage. La prise en compte juridique de ces autres émissions liées aux effluents d'élevage exige quelques remarques préliminaires. En premier lieu, le peu de littérature scientifique consacrée à ces autres émissions traduit une prise en compte seulement naissante de ces préoccupations juridiques à l'égard des effluents d'élevage. En second lieu, ce constat ne doit pas conclure à signaler un désert juridique. En effet, en particulier, la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution<sup>31</sup> vise à éviter ou réduire les émissions polluantes dans l'atmosphère, les eaux, les sols ainsi que les déchets provenant d'installations industrielles et agricoles parmi les plus polluantes. En troisième lieu, la problématique des émissions des effluents d'élevage ne peut ignorer actuellement les écrits abondants reflétant les réflexions plus générales portant sur le couplage des priorités environnementales et agricoles. Elles sont de nature à influencer notre conception de la gestion des effluents d'élevage et à entraîner une modification du droit applicable fondée sur une approche essentiellement agronomique de la gestion des effluents et de leur risque de pollution des eaux. En effet, une meilleure prise en compte des émissions d'ammoniac liées aux activités d'élevage invite à repenser la gestion des effluents dans leur rapport à la proximité (paragraphe 6.3.1). De façon encore plus profonde, la gestion des effluents d'élevage tendrait à évoluer à la lumière des changements globaux (changement climatique et préservation de la biodiversité) (Agence européenne pour l'environnement, 2010). Plus encore, elle pourrait devenir un enjeu emblématique de nature à déplacer le curseur d'une relation perpétuellement ambiguë entre l'agriculture et l'environnement.

**Figure 9.1 : Représentation des différentes politiques selon leurs liens avec l'agriculture et les émissions d'azote, d'après ( Kuikman et al., Alterra 2008).**



<sup>31</sup> La directive IPPC a été refondue au sein de la directive du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles. Elle sera ainsi abrogée à compter du 7 janvier 2014. Les États membres doivent transposer cette directive au plus tard le 7 janvier 2013 et appliquer ses dispositions à partir de la même date. Directive n°2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010, JOUE n°L. 334 du 17 décembre 2010). Le détail de cette disposition sera examiné ci-après.

### 9.3.1. La gestion des effluents d'élevage dans leur rapport à la proximité ou la problématique de l'ammoniac

La gestion des effluents d'élevage dans leur rapport à la proximité s'exprime de façon historique à travers la question des odeurs. Les émissions olfactives s'insèrent dans les champs de la pollution atmosphérique régie par le droit. En effet, outre la lutte contre les gaz à effet de serre responsables du changement climatique, la législation environnementale vise également l'amélioration de la qualité de l'air, dont la pollution est à l'origine d'atteintes à la santé humaine et à l'environnement. Parmi ces substances polluantes figure l'ammoniac participant en grande partie aux nuisances olfactives en provenance des élevages ainsi qu'à l'acidification ou à l'eutrophisation de l'environnement. Concernant les émissions odorantes, elles étaient et restent une source de conflit récurrente lors d'une proximité avec les bâtiments d'élevage ainsi que les terres d'épandage. Ces conflits de proximité tendent aujourd'hui à s'améliorer d'un point de vue qualitatif en partie grâce aux techniques de désodorisation mais également à se dégrader du fait des pressions urbanistiques exercées à l'encontre de l'espace agricole. En d'autres termes, malgré l'amélioration des techniques d'atténuation des odeurs, d'autres pressions ravivent les conflits de voisinage. Du fait de leurs retombées à proximité de leur lieu de production, les émissions d'ammoniac génèrent des conflits d'usage entre l'activité d'élevage et la protection de l'environnement mal appréhendés.

#### 9.3.1.1. Conflits de voisinage et nuisances olfactives : des « conflits d'avenir » ?

Cette problématique de la gestion des effluents n'est pas récente. Elle constitue même le premier visage de la pollution de l'air<sup>32</sup>. Elle peut être prise en compte au titre de la législation sur les installations classées dès lors que parmi les intérêts protégés par cette législation figure les atteintes à la commodité du voisinage (art. L. 511.1 C. env.). La prise en compte de ces nuisances olfactives peut être traitée à plusieurs reprises. Au moment de l'ouverture d'une installation classée d'élevage autorisée, l'étude d'impact requise peut comporter plusieurs volets intéressant directement les nuisances olfactives. En outre, des mesures de mise à distance prévues tant par le droit des installations classées que par le droit de l'urbanisme sont envisagées pour protéger le voisinage. Par ailleurs, les prescriptions de fonctionnement de toute installation classée s'appuient notamment sur l'obligation de recourir aux Meilleures technologies disponibles (MTD). Celles-ci se fondent sur l'un des principes généraux de l'environnement : « *principe d'action préventive et de correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* » (art. L. 110-1 C. env.). Directement issu de la directive « IPPC » selon laquelle « *la base des valeurs limites d'émission visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble* »<sup>33</sup> en vue d'évoluer vers « *le stade de développement le plus efficace et le plus avancé des activités et de leurs modes d'exploitation* » ce concept exige de l'arrêté préfectoral d'autorisation ou de déclaration qu'il impose des prescriptions répondant à la logique des MTD. Les techniques de réduction des odeurs rentrent dans ce cadre. Beaucoup de techniques de réduction ou de suppression des odeurs existent. Cependant, pour répondre aux critères de la MTD et donc être imposées à l'exploitant de l'installation classée, la technique de réduction des odeurs ne doit pas encore être au stade expérimental (CAA Nancy, 21 octobre 1999, n°96NCO1276, Sté Norske Skog Golbey et a). A l'inverse, l'exploitant d'une installation classée ne pourra s'appuyer sur une technique de désodorisation non encore testée pour satisfaire aux prescriptions préfectorales (CAA Nantes, 23 décembre 1993, n°NT00893, Sté Primagaz). Le coût de la technique constitue aussi un critère pris en compte par la jurisprudence : une technique onéreuse peut être imposée (CAA Lyon, 1<sup>er</sup> ch. 6 juillet 1999, n°97LY00084, SA STEF) mais à effet égal, celle la plus dispendieuse ne pourra être exigée (TA Clermont-Ferrand, 2<sup>e</sup> ch., 28 mars 1996, n°94833, Toury c/ Préfet de la région d'Auvergne et a). Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'activité d'élevage ne serait pas classée, le relai est dans ce cas assuré par les règles sanitaires, lesquelles considèrent également les nuisances olfactives. Elles se traduisent également en partie par des règles de distance.

Cependant, y compris dans l'hypothèse où les prescriptions de fonctionnement d'une installation classée d'élevage sont respectées (en particulier les distances), les sources de conflit peuvent demeurer et prendre dans ce cas la forme de troubles anormaux du voisinage. Or, ces conflits risquent d'augmenter en raison de la pression urbanistique sur les zones agricoles de nature impliquant une coexistence accrue et non moins

<sup>32</sup> Sur ce contexte, cf. la partie consacrée à la construction sociale de l'azote.

<sup>33</sup> Art. 2-12 de la directive IPPC.

conflictuelle entre l'activité agricole et l'habitat et les loisirs (Jeanneaux, 2006 ; Jeanneaux and Perrier-Cornet, 2008 ; Kirat and Melot, 2006; Madeline, 2006 ). Conjugué à cette pression massive sur les terres agricoles, un autre phénomène doit être mentionné comme étant de nature à accentuer ces sources de conflits. Il s'agit de la préservation de la surface agricole pour assurer la production alimentaire. Clairement explicitée dans la loi d'orientation agricole du 27 juillet 2010, l'ambition alimentaire est plus que jamais d'actualité (Langlais, 2011). Si la question des nuisances olfactives a été réglée en partie par des distances d'éloignement entre les activités d'élevage et les tiers, renforcées par la mise en place juridique de distances minimales, « *ce point particulier de la réglementation résulte donc d'un choix politique difficile entre la protection des tiers et le développement des activités agricoles* » (Doussan, 2002a). Or, les données semblent différentes aujourd'hui et ces distances d'éloignement impliquent une réduction de la surface dédiée à l'activité agricole.

En ce sens, depuis quelques années, une plus grande clémence des juges à l'égard des nuisances olfactives de l'activité d'élevage est perceptible. Par exemple, des demandes concernant l'insuffisance de l'étude d'impact ainsi que l'absence de prescriptions visant à prévenir les nuisances de voisinage concernant un élevage de 860 veaux de boucherie ont été rejetées (CAA Douai, 24 mai 2004, n°06DA01405). La cour a également rejeté des demandes fondées sur l'insuffisance de l'étude d'impact ainsi que sur les risques de nuisances olfactives et de pullulation de mouches pour l'extension d'un élevage de 159 600 poules pondeuses (CAA Douai, 2 mars 2006, n°04 DA00006). Plus récemment, le juge administratif a considéré que la présence d'une station de stabulation à proximité de parcelles classées en zone où l'urbanisation est autorisée ne suffit pas à caractériser une erreur manifeste d'appréciation dans le classement des dites parcelles et donc à rendre le plan local d'urbanisme illégal (CAA Bordeaux, 28 octobre 2010, Commune de Vignec, n°10BX00384). En outre, le juge semble apprécier le caractère anormal du trouble olfactif selon l'environnement dans lequel il a lieu : l'existence d'odeurs gênantes issues de porcheries en zone rurale et de caractère non permanent et d'intensité variable n'a pas été considérée comme excédant les troubles anormaux du voisinage alors même que les habitations étaient situées à proximité des exploitations agricoles (Cass., 2<sup>ème</sup> civ., 19 mars 1997, n°95-15.922, Association pour la défense de l'environnement de VIEvy le Raye et a. c/ Barrault et a.). Dans le même sens, le juge a considéré que les odeurs provenant des parcelles d'épandage effectuées par un éleveur de porcs ne constituaient pas un trouble anormal du voisinage étant donné qu'« *il est parfaitement naturel à la campagne, où l'élevage du bétail constitue une activité traditionnelle, de percevoir des manifestations olfactives ou auditives de la présence d'animaux domestiques* » (CA Bourges, 17 mars 1997, n°9201222, Kkotiranta c/ SCEA Tanois). Toutefois, pour éviter toute conclusion hâtive concernant la position du juge à l'égard des nuisances olfactives en provenance d'une activité d'élevage, il convient de souligner que les « odeurs insoutenables » causées par un élevage industriel de canards durant la période estivale ont pu faire l'objet d'une indemnisation (CA Agen, 1<sup>ère</sup> ch., 15 mars 2006, n° 05/00609, GAEC de Pargas et a.).

L'appréciation du trouble anormal du voisinage eu égard au milieu dans lequel il a lieu renvoie également directement à la théorie de la préoccupation, favorable aux habitants initiaux et donc généralement favorable à l'activité agricole. En effet, aux termes de l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation : « *Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions* ». Or, récemment, par une décision du 8 avril 2011, (décision n°2011-116), le Conseil Constitutionnel a dû se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition. Les requérants invoquaient la méconnaissance des articles 1<sup>er</sup> à 4 de la Charte de l'environnement selon lequel notamment « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Le Conseil constitutionnel n'a pas retenu les arguments des requérants en considérant que s'il appartient au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée, « *sans restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée* », la possibilité d'engager une action en responsabilité pour faute, implique que la disposition contestée n'est pas inconstitutionnelle. En d'autres termes, les activités d'élevage préexistantes à toute nouvelle installation sont en quelque sorte préserver de toute action en justice sur le terrain des troubles anormaux du voisinage.

### 9.3.1.2. Les retombées ammoniacales : à la recherche d'une nouvelle conception des pollutions de proximité ?

Les émissions d'ammoniac ne génèrent pas que des nuisances olfactives, elles peuvent affecter la qualité de l'air (formation de particules fines) soit sous forme gazeuse soit sous forme de précipitations avec des retombées de façon plus ou moins éloignée de leur lieu de production. Ces retombées sont sources d'atteintes multiples à l'environnement : (d'eutrophisation et d'acidification des lacs et des cours d'eau, d'acidification des sols forestiers et cultivés.... Ces phénomènes sont largement imputables aux effluents d'élevage. Au final, ces dépôts contribuent inopinément et de façon non souhaitée à enrichir en azote le milieu récepteur. Dans la mesure où environ 50 % de l'azote ammoniacal retombe dans un rayon de 100 kms et 90 % dans un rayon de 1 000 kms (voir chapitre 1), cette dimension spatiale invite à s'interroger sur l'appréhension juridique de cette forme de proximité entre une source de pollution et les écosystèmes impactés.

La législation environnementale n'a pas ignoré ce polluant atmosphérique. Cependant, elle apparaît incomplète pour considérer cette dimension dans ses différents aspects. Les droits international, communautaire et national ont pris conscience du caractère polluant de ces émissions ammoniacales.

En premier lieu, la convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance<sup>34</sup> datée de 1979 a été la première entente internationale à reconnaître à la fois les problèmes environnementaux et de santé causés par le mouvement transfrontalier des polluants atmosphériques et le besoin de solutions à une échelle transfrontière. Au sein de cette convention signée par une trentaine de pays, les États parties se sont engagés à prévenir, limiter et réduire progressivement leurs rejets de polluants atmosphériques de manière à lutter contre la pollution transfrontière qui en résulte. La convention dans son article 1 a défini ce qu'elle entend par "pollution atmosphérique" : il s'agit de « *l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels, et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement* ». Dans son article 1 b, elle souligne les difficultés liées à la distance entre la source d'émissions et l'impact de celles-ci à travers l'expression de "pollution atmosphérique transfrontière à longue distance". Celle-ci « *désigne la pollution atmosphérique dont la source physique est comprise totalement ou en partie dans une zone soumise à la juridiction nationale d'un État et qui exerce des effets dommageables dans une zone soumise à la juridiction d'un autre État à une distance telle qu'il n'est généralement pas possible de distinguer les apports des sources individuelles ou groupes de sources d'émission* ». Outre une coopération politique et scientifique, une importance coopération en matière de surveillance a été instaurée et visant notamment la surveillance de la composition des milieux susceptibles d'être contaminés par les polluants atmosphériques ainsi que les effets sur la santé humaine et l'environnement.

Cette convention a été complétée par huit protocoles spécifiques dont le dernier, le protocole de Göteborg du 1<sup>er</sup> décembre 1999 porte sur l'acidification et l'eutrophisation. Ce dernier s'est appuyé sur la notion de « charge critique », laquelle s'entend comme la vulnérabilité des écosystèmes à l'acidification et à l'eutrophisation dus aux retombées des polluants atmosphériques. A cet effet, ce protocole a fixé des objectifs d'émission pour quatre polluants atmosphériques parmi lesquels l'ammoniac figure. Bien que cette notion apparaisse particulièrement intéressante, elle laisse entière la problématique de la proximité dans la mesure où le lien entre la source polluante et l'impact de cette dernière n'est ni établi et donc non évalué. Il n'en reste pas moins intéressant dans le cadre de zones de biodiversité<sup>35</sup>.

En second lieu, la législation européenne a pris le relais. A cette échelle, l'Union européenne n'était pas totalement désarmée pour lutter contre les dépôts atmosphériques. Par le biais de la directive « Nitrates », elle était en mesure de modifier les pratiques de stockage et d'épandage. En revanche, son objet ne s'étendait pas aux effluents sous leur forme gazeuse. Par le biais de sa législation sur l'eau, elle était en mesure d'influer de façon indirecte sur l'eutrophisation de l'eau sans toutefois pouvoir agir sur l'acidification des sols par exemple. Cependant, ces émissions ne pouvaient être limitées de façon satisfaisante. Par sa directive du 23 octobre 2001 modifiée fixant les plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (JO L. 309 du 27

<sup>34</sup> Elle a été ratifiée par la Communauté européenne par une décision 81/462/CEE du Conseil du 11 juin 1981 concernant la conclusion de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.

<sup>35</sup> Cf. ci-après.

novembre 2001). Elle a pour objet de fixer des plafonds nationaux des émissions d'acidifiants, d'eutrophisants et des précurseurs de l'ozone en vue d'améliorer la protection de l'environnement et de la santé contre les effets nuisibles de ces polluants. L'ammoniac fait partie des polluants couverts par cette directive. Cette directive repose sur le respect de plafonds nationaux à respecter à une date butoir<sup>36</sup> ainsi que sur le respect d'objectifs environnementaux intermédiaires à atteindre tels que celui selon lequel les zones présentant des dépôts de polluants acides à des niveaux critiques seront réduites d'au moins 50 % par rapport à 1990. A cette fin, elle a défini la notion de « charge critique » et de « niveau critique ». Par « charge critique », elle entend « l'estimation quantitative d'une exposition à un ou plusieurs polluants en dessous de laquelle il n'existe aucun effet nuisible notable, dans l'état actuel des connaissances, sur des éléments déterminés et sensibles de l'environnement » (art. 3 c) et par « niveau critique », « la concentration de polluants dans l'atmosphère au-dessus de laquelle des effets nuisibles directs sur des récepteurs comme les êtres humains, les plantes, les écosystèmes ou les matériaux peuvent se produire, dans l'état actuel des connaissances » (art. 3 d). Pour la mise en œuvre de ces mesures, les États membres sont tenus d'élaborer des programmes nationaux de réduction progressive de leurs émissions nationales annuelles. Egalement, pour permettre le suivi de ces objectifs et plafonds, les États sont tenus de préparer et de tenir des inventaires d'émission et des prévisions d'émission notamment pour l'ammoniac à remettre chaque année à la Commission européenne. Il appartient à cette dernière de réaliser un rapport quant aux progrès réalisés.

Plus récemment, dans sa communication au Conseil et au Parlement européen « Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique » (COM (2005) 446), la Commission européenne a fixé des objectifs à long terme (2020) en matière de pollution atmosphérique assortis de mesures pour les atteindre, telles qu'une modernisation de la législation existante. En particulier, elle fixe comme objectif, la diminution des excès de dépôts acides de 74 et de 39 % respectivement dans les zones forestières et les surfaces d'eau douce ou encore la réduction de 43 % des zones où les écosystèmes sont soumis à l'eutrophisation. Plus concrètement, la réalisation de ces objectifs impliquerait de réduire les émissions d'ammoniac de 27 %. Si la réalisation de ces objectifs passe notamment par une amélioration de la législation européenne sur la qualité de l'air, une des premières mesures est la simplification de la législation applicable mais également une meilleure intégration des préoccupations environnementales au sein des secteurs concernés. Cette préoccupation passe en priorité largement par le biais de la directive IPPC, désormais directive sur les émissions industrielles. Cette dernière vise à intégrer la directive IPPC ainsi que six autres en vue d'établir une seule directive sur les émissions industrielles. Elle remplacera définitivement la directive IPPC à compter du 7 janvier 2014. La philosophie de cette nouvelle directive est très proche de la directive IPPC. De la même manière, elle concerne les activités les plus polluantes et a pour objet notamment de prendre des mesures de prévention contre la pollution, de ne causer aucune pollution importante ou encore de s'appuyer sur les meilleures technologies disponibles de nature en particulier à déterminer leurs niveaux d'émission. Dans la même logique, leur autorisation est soumise au respect de valeurs limites d'émissions pour les substances polluantes, mais également à des exigences au sujet de la méthode de mesures des émissions. Dans la même logique que pour la prise en compte de la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole, la législation prévoit un lien étroit entre le milieu pollué, l'air et l'activité émettrice.

En troisième lieu, l'ensemble de ces dispositions a été transposé en droit national. Elles sont contenues dans l'article L. 220-1. Ce dernier souligne qu'il faut parvenir à « une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé ». Cette politique de lutte contre la pollution atmosphérique comprend des objectifs de qualité ainsi qu'un dispositif de surveillance et un outil de planification : le plan régional pour la qualité de l'air (art. L. 222-1 C. env.) ayant notamment pour objet les orientations pour atteindre les normes de la qualité de l'air. Plus précisément, il comprend, selon l'article R. 222-1, « 1° Une évaluation de la qualité de l'air dans la région considérée, au regard notamment des objectifs de qualité de l'air mentionnés à l'article L. 222-1 et fixés par le tableau annexé à l'article R. 221-1, et de son évolution prévisible ; 2° Une évaluation des effets de la qualité de l'air sur la santé, sur les conditions de vie, sur les milieux naturels et agricoles et sur le patrimoine ; 3° Un inventaire des principales émissions des polluants distinguant, chaque fois que possible, pour chaque polluant considéré, les différentes catégories de sources et individualisant les sources les plus importantes, ainsi qu'une estimation de l'évolution de ces émissions ; 4° Un relevé des principaux organismes qui contribuent, dans la région, à la connaissance de la qualité de l'air et de son impact sur l'homme et l'environnement ». Plus encore, ce plan envisage le lien de proximité entre les émissions polluantes et leur

<sup>36</sup> Les États membres doivent veiller à ce que les plafonds d'émission fixés à l'annexe I ne soient pas dépassés durant quelque année que ce soit après 2010. Pour la France, ce chiffre a été fixé à 780 kilotonnes pour l'ammoniac.



*impact* : « Afin de répondre à des objectifs particuliers de santé publique, de préservation du patrimoine, de protection des milieux naturels et agricoles et de développement du tourisme, le plan régional pour la qualité de l'air fixe, le cas échéant, des objectifs de qualité de l'air spécifiques à certaines zones. Dans chaque zone ainsi définie, il identifie les principales activités ou installations émettrices de polluants » (art. R. 222-2 C. env.). Afin d'apprécier la faisabilité de cet aspect, il convient de lire en parallèle, l'article R222-1-3° précité pour relativiser le caractère pertinent de cette mesure. Plus encore, alors qu'au titre de l'article 4 de l'arrêté du 8 juillet 2003 portant approbation du programme national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (SO<sub>2</sub>, NOx, COV et NH<sub>3</sub>) (JO du 30 octobre 2003), « Les plans de protection de l'atmosphère, réalisés en application [du décret du 25 mai 2001](#) susvisé, prennent en considération lors de leur élaboration ou de leur révision les dispositions du programme national de réduction des émissions de polluants atmosphériques annexé au présent arrêté », les dispositions actuelles ne contiennent aucune référence directe à l'ammoniac mais seulement aux composés azotés mentionnés par la directive [2008/50/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ( JO L 152 du 11.6.2008). Il s'agit de l'anhydride sulfureux, du dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules PM<sub>10</sub> et PM<sub>2,5</sub>, le plomb, le benzène et le monoxyde de carbone, ainsi que l'ozone. Si, la date butoir était certes fixées pour 2010 et que d'autres composés azotés sont considérés en tant que polluants atmosphériques, il reste que l'annexe de cet arrêté à ce sujet apparaît éloquent : « Les émissions d'ammoniac évoluent peu au cours des vingt dernières années écoulées et sont légèrement inférieures à 800 kt/an. Les activités agricoles constituent la quasi-totalité des sources émettrices (environ 97 %). Ces dernières années, les émissions de NH<sub>3</sub> se situent dans la partie haute des valeurs observées au cours des vingt dernières années ».

Un certain nombre d'interrogations restent en suspens, en particulier, faut-il envisager des mesures plus conséquentes pour parvenir à des plafonds de charge critique (nouveaux seuils d'émission pour mieux considérer les émissions ammoniacuées mais également au préalable de nouveaux seuils de nuisance afin d'appréhender les activités d'élevage les plus productrices de ces émissions ou encore de nouvelles exigences sur les techniques de stockage et d'épandage) ? De même faut-il envisager l'établissement de nouveaux zonages écologiques afin de donner une nouvelle dimension à la notion de charge critique ? Enfin et surtout, de nombreuses incertitudes persistent quant aux méthodes de suivi et d'évaluation de la charge critique, laquelle se définissant comme « une estimation quantitative de l'exposition à un ou plusieurs polluants un dessous de laquelle des effets nocifs significatifs sur des éléments sensibles spécifiés de l'environnement n'apparaissent pas dans « l'état actuel des connaissances » (Sergent, 2011). Plus encore, « la charge critique représente donc le dépôt, ou l'apport, de polluant que peut tolérer un écosystème sur le long terme » (INERIS, 2008). D'ores et déjà, si de nouvelles exigences environnementales étaient portées sur les conditions de stockage et d'épandage au titre de la pollution atmosphérique, ceci risquerait de porter atteinte à une utilisation agronomique des effluents d'élevage. L'application de la problématique des déchets pourrait donc ressurgir de façon plus insistante. A ce premier coup de massue touchant les agriculteurs pourraient bien s'ajouter celui du coût de la pollution due à l'azote. Selon les résultats de l'European Nitrogen Assessment (Brink et al., 2011), ce coût en Europe varierait entre 150 et 740 euros par personne et par an. Ce qui correspond à un coût global annuel compris entre 70 milliards et 320 milliards d'euros, soit plus du double des bénéfices résultant de l'utilisation de l'azote dans l'agriculture européenne.

### **9.3.2. La gestion des effluents d'élevage à la lumière des changements globaux (changement climatique et biodiversité).**

La gestion des effluents d'élevage ne peut rester insensible aux réflexions actuelles concernant les changements globaux. Dans ce contexte précis, l'activité agricole dans sa gestion des effluents d'élevage semble retrouver une place ambiguë dans sa relation à l'environnement. Toujours tout à la fois bénéficiaire et victime, le curseur semble toutefois avoir changé ou être en cours de changement. En particulier, le critère agronomique sur lequel repose essentiellement la gestion des effluents d'effluents pour satisfaire également la logique environnementale (la pollution des eaux) n'apparaît désormais plus suffisant. Il en résulte que la gestion des effluents d'élevage devra nécessairement considérer d'autres critères pour en déterminer la pertinence. Ces autres critères n'épargnent pas à la gestion des effluents une approche duale à l'égard des objectifs à satisfaire (Doussan, 2004; 2006a ; Langlais, 2011 ).

En effet, dans sa relation avec le changement climatique, la gestion des effluents d'élevage évolue entre potentialité énergétique et source de gaz à effet de serre (9.3.2.1). De la même manière, dans sa relation avec la biodiversité, la gestion des effluents d'élevage en faveur de l'épandage se partage entre une opportunité de cette pratique pour la biodiversité du sol et une source de menaces pour la biodiversité (9.3.2.2).

### **9.3.2.1. La gestion des effluents d'élevage entre potentialité énergétique et source de Gaz à effet de serre (GES)**

Le rapport de la FAO a affirmé que l'élevage était responsable de 18 % des émissions mondiales de GES en considérant l'ensemble du cycle de vie (FAO, 2009). La commission européenne dans une récente étude a considéré que 611 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>, soit 13 % des émissions de GES, provenaient du secteur de l'élevage (Leip et al., 2010). En effet, les émissions de gaz à effet de serre liées à l'élevage, ne se limitent pas au méthane entérique (fabriqués durant la digestion) mais comprennent aussi les émissions induites par la production d'aliments pour le bétail (N<sub>2</sub>O). Les plus importantes sources d'émissions de GES proviennent des bovins, largement devant les porcins et les volailles. L'importance des émissions dépend également des conditions de production et de l'origine de l'alimentation du bétail : du soja importé et produit après déforestation aura pour effet d'augmenter le taux d'émissions, calculé en équivalent CO<sub>2</sub> (De Ravignan, 2011). Néanmoins, bien que l'élevage soit source de GES, cette activité échappe encore au système communautaire de quotas d'émission, instrument économique de lutte contre l'effet de serre principalement, mis en place depuis 2005 (Cheneviere, 2009 ; Torre-Schaub, 2004). Dans la mesure où ce système consiste à attribuer des quotas d'émission aux entreprises les plus fortement émettrices de GES et généralement les plus polluantes, une cohérence pourrait être opérée avec la législation IPPC. Si la décision d'autorisation au titre de cette législation environnementale contient normalement des valeurs limites polluantes, celles-ci ne sont pas exigées pour les GES.

Néanmoins, bien que l'élevage soit source de GES cette activité échappe encore au système communautaire de quotas d'émission, instrument économique de lutte contre l'effet de serre principalement, mis en place depuis 2005 (Cheneviere, 2009 ; Torre-Schaub, 2004). Dans la mesure où ce système consiste à attribuer des quotas d'émission aux entreprises les plus fortement émettrices de GES et généralement les plus polluantes, une cohérence est opérée avec la législation IPPC. Si la décision d'autorisation au titre de cette législation environnementale contient normalement des valeurs limites polluantes, celles-ci ne sont pas exigées pour les GES si le système de quota d'émission est appliqué. Toutefois, parallèlement, et une nouvelle fois, de façon janusienne, l'activité d'élevage à l'égard de ses effluents apparaît comme une atteinte au changement climatique mais également une opportunité comme alternative aux énergies fossiles.

Les effluents d'élevage s'inscrivent dans la catégorie juridique de biomasse définie à l'article 2 e) de la directive 2009/28 du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Cette directive a été transposée par la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne, JO du 6 janvier). Selon l'article 2 e), la biomasse est définie comme « *la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture (y compris les substances végétales et animales), de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux* ; ». Celle-ci apparaît, par ailleurs, fortement associée à une autre notion, celle de biocarburant sans pour autant s'y confondre. En effet, le "biocarburant" : est défini comme « *un combustible liquide ou gazeux utilisé pour le transport et produit à partir de la biomasse* » art. 2 i) de la directive. Toutefois, cette dernière peut être à l'origine d'autres sources d'énergie que celle du biocarburant (chaleur par exemple).

Dans ce contexte, en raison de la place occupée par l'agriculture, cette source d'énergie renouvelable peut sans nul doute constituer un potentiel intéressant. Plus encore, lorsqu'il s'agit de valoriser des effluents d'élevage détenus en quantité, cela devient une opportunité à saisir. Les contraintes de durabilité liées à la production de cultures énergétiques sont écartées et par ailleurs, des conditions favorables à l'utilisation de ces effluents au nom de la lutte contre le changement climatique sont présentes. En particulier, la France, dans la dernière loi d'orientation agricole a clairement favorisé la méthanisation. Elle maintient le régime d'activité agricole y compris lorsque seulement 50 % de matières organiques proviennent des exploitations agricoles (art. 59 de la loi, art. L. 311-1 C. rur.) (Langlais, 2011).

Cependant, ce procédé a priori vertueux peut présenter également un côté vicieux : en particulier, loin de tout valoriser sous forme d'énergie renouvelable, la méthanisation laisse un digestat pour l'épandage duquel il est nécessaire de trouver des terres. Dans des zones saturées en azote, la gestion souvent très technique de la méthanisation associée à des contraintes d'épandage peut être un frein sérieux au développement de ce procédé.

Si la relation entre l'activité d'élevage et le changement climatique peut se présenter de façon contrastée, il en est de même pour un autre changement global : la biodiversité.

### **9.3.2.2. La gestion des effluents d'élevage entre valorisation de services écosystémiques et menace pour la biodiversité**

L'épandage d'azote n'est pas toujours une menace pour le milieu. Lorsqu'il répond à certaines conditions, il peut enrichir les sols sur lesquels il est épandu. La notion de service écosystémique participe à réhabiliter l'épandage de matières organiques au bénéfice de la préservation de la biodiversité du sol. Cependant, lorsqu'il coïncide avec des écosystèmes particulièrement vulnérables, tels que les sites Natura, tout apport d'azote direct (épandage ou dépôt) ou indirect (retombées atmosphériques) peut participer au déséquilibre de cet écosystème fragile.

#### **1°) Les apports azotés et les sites Natura : une menace pour la biodiversité**

Selon le groupe de chercheurs évaluant les effets de la pollution à l'azote, « *en forêt, les dépôts atmosphériques d'azote Outre le fait responsable de 10 % par les dépôts atmosphériques ont provoqué une perte de biodiversité de plus de 10 % sur les deux tiers de l'Europe* » (Sergent, 2011).

Selon l'article 3 de la directive de Natura de 1992 : « *Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé "Natura 2000", est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle. Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE* ». De plus, « *chaque État membre contribue à la constitution de Natura 2000 en fonction de la représentation, sur son territoire, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces visés au paragraphe 1. Il désigne à cet effet, conformément à l'article 4, des sites en tant que zones spéciales de conservation, et tenant compte des objectifs visés au paragraphe 1* » (ou art. L. 414-1 C. env.).

Pour assurer leur protection, ces sites Natura font l'objet d'un dispositif d'évaluation environnementale spécifique. La CJUE, a dans un arrêt du 4 mars 2010 (Commission contre France, aff. C. 241/08) condamné la France pour manquement aux obligations de la directive Habitats en raison d'un dispositif d'évaluation d'incidences Natura 2000 jugé trop restrictif. La transposition effectuée par la France excluait notamment l'étude d'incidences sur les sites Natura 2000 pour les projets soumis à déclaration. Or, la logique est bien ici de raisonner en termes d'incidence sur un site fragile et non sur les potentialités polluantes d'une activité. Pour y pallier, la législation française a établi une liste nationale des projets à soumettre au titre de Natura. Selon l'article L. 414-4 du Code de l'environnement, est posée l'obligation de fournir un document évaluant les incidences de tout projet, projet ou travaux, d'ouvrages ou d'aménagements dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000. Il s'agit notamment des travaux soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau de 92 (C. env. art. L. 214-1 à L. 214-16 du Code de l'environnement). Il s'agit également des élevages relevant de la législation sur les installations classées (art. L. 511-1 du Code de l'environnement). Toutefois, en raison, l'autorité administrative n'est pas tenue par le contenu de ces listes dès lors que l'article L. 414-4-IV du Code de l'environnement prévoit d'étendre cette évaluation à « *tout document de planification, programme ou projet ainsi que manifestations ou intervention susceptible d'affecter de manifestation ou intervention susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000* ». Dans tous les cas de figure, l'évaluation d'incidence requise est insérée dans l'étude d'incidence ou dans le dossier de l'étude d'impact.

Susceptibles d'intéresser la question des dépôts atmosphériques dans les sites Natura, l'article R. 414-23 du Code de l'environnement prévoit qu'un certain nombre de documents doit figurer dans le dossier d'évaluation. En particulier, il doit prévoir « *un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le document de planification, le*

programme, le projet, la manifestation ou l'intervention est ou non susceptible d'avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ; dans l'affirmative, cet exposé précise la liste des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés, compte tenu de la nature et de l'importance du document de planification, ou du programme, projet, manifestation ou intervention, de sa localisation dans un site Natura 2000 ou de la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et de leurs objectifs de conservation ». A l'évidence, il ne saura pas toujours aisé de cerner les contours de cette condition, la notion de charge critique pourrait y contribuer malgré les zones d'incertitudes qui l'entourent encore. Certains auteurs auraient trouvé plus judicieux d'arrêter un périmètre à une zone périphérique, avec des limites administratives précises (Conan, 2002).

Toutefois, il est régulièrement rappelé que l'étude d'impact doit seulement faire ressortir les effets prévisibles du projet sur l'environnement (CE, 7 juillet 1999, n°135519, Cie générale des matières nucléaires (COGEMA). Il en résulte que l'étude d'impact n'a pas à évaluer des circonstances exceptionnelles et doit s'attacher aux seuls effets prévisibles sur l'environnement du fonctionnement normal (CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> Ch, 15 décembre 2005, n°00LY01799, Min. de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ Association pour la préservation des sites des Monts-d'Or et du Val-de-Saône et a). En revanche, le juge a considéré qu'il ne s'agissait pas de circonstances exceptionnelles, une demande d'autorisation d'exploiter une porcherie où l'étude d'impact ne donnait que des informations très générales sur les effets prévisibles de l'exploitation, alors qu'une partie des terrains compris dans le plan d'épandage était incluse dans un périmètre déclaré dans le cadre de la procédure Natura 2000 du fait de la présence dans les cours d'eau d'une espèce protégée et que le site de l'exploitation se situait à environ 150 mètres de l'entrée d'un hameau comptant au moins 25 habitations (TA Clermont-Ferrand, 1<sup>ère</sup> ch., 24 juin 2003, n°020403, Association Collectif Saint-Victor-sur-Arlanc c/ Préfet de la Haute-Loire). Mais, qu'en serait-il lorsque les zones d'épandage sont éloignées ? Dans quelle mesure les dépôts atmosphériques pourraient figurer parmi les effets prévisibles ?

Par ailleurs, de façon plus incidente, parce que ces arguments ne sont pas au cœur du litige, un lien entre le maintien de la biodiversité et le respect de pratiques liées à la gestion des effluents azotés a été souligné dans une récente affaire de la Cour de Justice de l'union européenne : « la Commission critique le fait que le Grand Hamster est également affecté par le non-respect des exigences posées par la directive « Nitrates ». Elle se fonde à cet égard sur un document des autorités françaises relatif à la protection du Grand Hamster. Ce document insiste sur la nécessité de bonnes pratiques agricoles et notamment, le respect de la directive sur le nitrate. Selon son auteur, il est surtout important de veiller à une couverture végétale d'hiver dans les domaines sensibles » (point 86). (Commission contre France, conclusions de l'avocat général, aff. C. 383-09) CJUE du 9 juin 2011, Commission contre France, aff. C-383/09 : cet argument de la Commission n'a toutefois pas été retenu in fine par la Cour).

## 2°) Les services écosystémiques ou le regain d'intérêt pour les amendements organiques

Encore immature, y compris pour les scientifiques qui peinent à trouver un consensus (Aznar et al., 2009), ce concept est actuellement capté par différents courants plus ou moins formalisés et peu ou prou favorable à une protection en profondeur de la biodiversité. Participant initialement à une meilleure appréhension de la biodiversité dans son « immensité », sa « complexité » et sa « fragilité » (Chevassus-au-Louis, 2006), le concept de service écosystémique est actuellement traversé par un courant porté par une approche plus utilitariste et modeste de ce même concept. Le droit n'est pas insensible à ces courants. Selon les choix qu'il effectuera, il est de nature à figer, au moins momentanément, les contours de cette notion et dès lors les craintes relatives à des synergies controversées entre la biodiversité et le changement climatique pourront devenir réalité.

En effet, d'une part, la notion de service écologique actuellement définie par le droit au sein de la directive de 2004/35 sur la responsabilité environnementale comporte une définition extensive du service écosystémique. Toutefois, dans la mesure où cette définition ne doit s'entendre que par rapport à l'objet de la directive, celui de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux, elle ne vise donc pas pour le moment à satisfaire une définition juridique généralisée des services écosystémiques. En outre, destinée à prévenir et réparer un dommage écologique pur, la définition retenue peut être considérée comme logiquement extensive (Doussan, 2008). En particulier, ceci peut contribuer à réhabiliter l'intérêt de ces épandages de matières organiques pour la qualité des sols. Comme tendent à le rappeler certains auteurs (Académie d'Agriculture de France, 2010 ; Parris, 1998) et certaines recherches en cours sur les sols « privés d'humus, les sols perdent leur

stabilité structurale et deviennent plus sensible à l'érosion. Par exemple, cette dimension tend également une consistance à une législation sur les sols encore en cours de préparation où la fonction écologique des sols occupe une place singulière. Plus encore, les conditions de cet apport nutritif au sol par les matières organiques, peuvent ouvrir vers une nouvelle catégorie juridique. En effet, les différentes formes d'effluents d'élevage, au titre de la directive « Nitrates », ne font pas l'objet d'un traitement juridique distinct dès lors qu'une seule et même définition juridique les qualifie comme étant « les déjections d'animaux ou un mélange de litière et de déjections d'animaux, même s'ils sont subi une transformation » (art 2 g de la directive « Nitrates »).

Outre les hésitations juridiques liées à l'émergence de ces nouvelles préoccupations ou préoccupations renouvelées, elles matérialisent des défis importants à relever notamment par le droit pour assurer une certaine durabilité à l'agriculture. Plus encore, elles soulèvent la problématique de l'interdépendance entre le droit alimentaire, le droit agricole et le droit de l'environnement (Langlais, 2011) ainsi que de l'interconnexion des solutions juridiques à apporter (par exemple le lien entre réponse à la dépendance au soja et une consommation moins importante de viande...). Concernant plus spécifiquement les effluents d'élevage, cette durabilité s'exprime à travers l'abandon du critère agronomique comme unique critère pertinent pour satisfaire à une logique environnementale et de production.

## **Annexe : focus sur le contentieux communautaire lié à la directive « Nitrates » du 12 décembre 1991.**

Préambule : Le contentieux « Nitrates » ne se résume pas à la mise en œuvre de cette directive qui est actuellement sous les feux de la rampe. Préalablement, sur le fondement de la directive 75/449/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eaux alimentaires<sup>37</sup>, aujourd'hui abrogée et reprise dans la directive cadre sur l'eau, un autre contentieux lié au nitrate occupait la scène juridique. Celui-ci s'est soldé en juin 2010 lorsque la Commission a considéré que la France s'était mise en conformité avec la réglementation : « La France a mis en œuvre son plan d'action et s'est ainsi en grande partie conformée à la réglementation; en effet, fin 2009, seules trois sources d'eau potable présentaient encore des concentrations de nitrate légèrement supérieures à 50 mg/l. Et d'après les données relatives aux concentrations de nitrate couvrant la période janvier-avril 2010, ces trois points de captage sont désormais pleinement conformes » (Communiqué de presse de la Commission du 24 juin 2010).

### **1. Le contentieux lié à la délimitation des zones vulnérables**

Dans un premier temps, les efforts de l'Union européenne se sont portés sur les conditions de délimitation des zones vulnérables, sur le champ d'application territorial du droit. La France, en 2002, comme d'autres pays européens a été également condamnée pour manquement à ses obligations au titre de la directive « Nitrates » pour n'avoir pas correctement désigné les zones vulnérables à la pollution azotée (CJUE, 27 juin 2002, Commission contre France, aff. C-258/00)

### **2. Le contentieux lié au contenu des programmes d'action « Nitrates ».**

Pour illustrer le contentieux français actuellement en cours sur les programmes d'action de la directive « Nitrates », l'affaire de la Cour de Justice de l'Union européenne du 29 juin 2010, Commission européenne contre Grand-Duché de Luxembourg, aff. C-526/08 illustre la technicité et la précision des exigences demandées. Elle marque également le second temps d'action de l'Union européenne concernant le respect de la directive « Nitrates » (Arrêt commenté, A. Langlais, « Chronique de Jurisprudence 2010 de la Cour de Justice de l'union européenne », Revue de droit rural, n° 10, octobre 2011, pp. 31 et s.)

« Dans ce recours en manquement, la Commission européenne s'oppose au Grand-Duché de Luxembourg au sujet de la transposition des articles 4, 5 ainsi que les annexes II, A, points 1,2, 5 et 6, et III, paragraphe 1, points 1 et 2, de la directive 91/676/CEE Du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par le nitrate à partir de sources agricoles (directive « Nitrates »). Les points de divergence portent sur le contenu du programme d'action visé à l'article 5 de la directive. Plus précisément, sont visés l'absence d'interdictions d'épandage de fertilisants durant certaines périodes mais également les capacités de stockage des effluents d'élevage, l'épandage de fertilisants sur les sols en forte pente ainsi que les techniques d'épandage.

Concernant le premier grief divisé en 3 branches, la Cour reproche à la réglementation nationale du Grand-Duché de Luxembourg établissant les périodes durant lesquelles les fertilisants ne peuvent pas être utilisés sur les terres agricoles plusieurs manquements.

Le premier manquement relève que la réglementation nationale ne vise pas les engrais chimiques. Cette première branche du grief offre l'occasion à la Cour de rappeler que la directive « Nitrates » prévoit l'obligation d'inclure dans les codes de bonnes pratiques agricoles des périodes où l'épandage est « *inapproprié* » et qu'elle ne concerne pas seulement les effluents organiques. Elle rappelle à cet effet que les règles d'interdiction, pendant certaines périodes, visent l'épandage des fertilisants qui selon l'article 2 sous e) de la directive visent à la fois ceux organiques et ceux chimiques.

Le second manquement porte sur le fait que la réglementation nationale ne contient pas de périodes interdiction complète pour les prairies. A cette seconde branche du grief, la Cour répond que l'article 5 et l'annexe III, paragraphe 1, point 1 de la directive « Nitrates » ne permettent l'exclusion d'aucune surface agricole de ces périodes d'interdiction d'épandage. Les prairies ne peuvent donc bénéficier d'aucune dérogation de cette nature. La circonstance selon laquelle les prairies auraient une importante capacité d'absorption de l'azote ne pourrait

---

<sup>37</sup> JOCE n° L 194 du 25 juillet 1975

justifier l'autorisation nationale d'épandage, d'autant que cette quantité apparaît excessive.

Le troisième manquement concerne le cadre de définition des dérogations. Cette troisième branche du grief permet à la Cour de rappeler que la directive « Nitrates » entend l'interdiction d'épandage à certaines périodes de l'année comme une disposition essentielle qui ne doit pas être assortie de dérogations. Elle nuance cependant ses propos sans répondre expressément à cette possibilité en envisageant l'hypothèse où un Etat membre pourrait être en droit de prévoir, dans son droit national, des dérogations. Telles qu'envisagées par le Grand-Duché de Luxembourg, les dérogations en cas de situation climatique exceptionnelle ou d'événements extraordinaires affectant une exploitation agricole, « *doivent en tout état de cause, être suffisamment circonscrites dans la réglementation transposant la directive (« nitrates »)* » (pt 59). Ces critères n'étant pas respectés en l'espèce, la Cour n'a donc pas eu l'opportunité de se prononcer précisément sur une interprétation de la directive « Nitrates » acceptant ou non des dispositions dérogatoires.

Concernant le second grief relatif à la capacité minimale de stockage des effluents d'élevage, la Cour indique l'existence de règles relatives à la capacité des cuves de stockage au sein du programme d'action. Si cette capacité doit strictement s'accorder avec les périodes d'interdiction d'épandage sans compter la possibilité d'évacuer le surplus « *d'une manière inoffensive pour l'environnement* », aucune autre dérogation n'est envisageable. Ainsi, la non-soumission à cette obligation par la réglementation nationale du Grand-Duché de Luxembourg des installations existantes qui ne font pas l'objet d'une modernisation n'apparaît pas recevable par la Cour au regard des dispositions de la directive « Nitrates ».

Concernant enfin, les deux derniers griefs portant sur les techniques d'épandage, la Cour réitère un argument : celui de l'absence de prise en compte des engrais chimiques dans les règles applicables aux conditions d'épandage des fertilisants en forte pente. Elle ajoute que l'absence de règles relatives aux modes d'épandage des fertilisants afin de maintenir à un niveau acceptable la fuite dans les eaux d'éléments nutritifs constitue également un manquement.

D'un point de vue procédurale, cette jurisprudence présente également un intérêt dans la mesure où elle invite la Cour à se prononcer sur l'opportunité d'un recours portant sur des critiques similaires à celles qu'elle avait jugées dans un arrêt précédent en date du 8 mars 2001 (Commission contre Luxembourg, aff. C-266/00, Rec. p. I-2073). A cet effet, la Cour analyse différentes hypothèses d'irrecevabilité du recours, en particulier l'exception d'irrecevabilité tirée de la violation du principe non bis in idem et la violation du principe de l'autorité de la chose jugée. Si la Cour n'en retient aucune, l'intérêt des arguments de celle-ci tient essentiellement dans la technicité de l'analyse comparée entre les griefs des deux affaires pour écarter l'hypothèse selon laquelle elle aurait déjà statué sur certains d'entre eux invoqués à l'appui du présent recours. Comme le souligne la Cour, « *l'examen des griefs soulevés par la commission dans une affaire ayant donné lieu à un (précédent) arrêt implique d'analyser le dispositif de celui-ci à la lumière des constatations et des motifs qui le sous-tendent* » (pt 29) et la Cour de conclure, qu' « *il n'existe pas en substance une identité de fait et de droit entre ces deux affaires* » (pt 34).

Dans la mesure où la Cour explore le contenu juridique de ce programme d'action à la lumière des exigences de la directive « Nitrates », les conclusions de cette affaire ne manqueront pas d'intéresser la France actuellement en plein contentieux sur le contenu de son programme d'action. Plus encore, les obligations précises et techniques à respecter ici par les Etats membres et soulignées dans le cadre de ce contentieux, ne peuvent qu'interpeller le communautaire sur le contrôle du respect d'une directive communautaire et ainsi sur la précision et la technicité du résultat à atteindre, limitant d'autant la marge de manœuvre des Etats Membres ».

### **3. L'actualité française du contentieux lié au programme d'action**

A l'instar d'autres pays européens, la France fait l'objet d'une mise en demeure de la part de la Commission européenne depuis le 20 novembre 2009 sur une mauvaise application de la directive 91/676/CEE dite « directive Nitrates ». Les griefs portent en particulier sur l'application de l'article 5, paragraphe 4 et annexes II et III de la directive Nitrates, c'est-à-dire sur l'ensemble du dispositif juridique français ayant établi le cadre national des programmes d'action ainsi que sur leur mise en œuvre départementale. Plus précisément, la Commission ne remet pas en cause la logique de programmes d'actions départementaux, mais l'impact sur ces programmes d'une approche non conforme à la directive du cadre national des programmes d'action. Suivant la même logique que le contentieux précédemment évoqué, la Commission exige plus de précision du cadre national afin de laisser le moins de marge de manœuvre possible. Logiquement sur tous les points du programme d'action, des griefs sont formulés à l'encontre du programme d'action national français (calendrier d'interdiction d'épandage, capacités de stockage, équilibre de la fertilisation, normes d'excrétion, conditions d'épandage). Pour répondre à ces différents reproches de la Commission, trois projets de texte (un décret et deux arrêtés) ont été rédigés. Le

décret vient d'être publié (Décret n° 2011-1257 du 10 octobre 2011 relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, JO du 11 octobre).

Ce décret répond en partie aux demandes de la Commission en améliorant les conditions d'épandage par une réduction des périodes d'épandage pour considérer les risques de lessivage à la fin de l'hiver. De même, les précisions relatives aux volumes de stockage des effluents d'élevage afin de mieux gérer les capacités de stockage sont également apportées. En revanche, les nouvelles dispositions relatives à l'équilibre de la fertilisation font débat. L'attention médiatique se focalise sur la limitation de la quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par chaque exploitant, y compris les déjections des animaux eux-mêmes. Le texte précise que « *cette quantité ne peut être supérieure à 170 kg d'azote par hectare de surface agricole utile* » (art. 1-5°). La mention « *déduction faite des surfaces où l'épandage est interdit* » de l'actuel article R. 211-81 du code de l'environnement n'est pas ici reprise. Le projet d'arrêté<sup>38</sup> destiné à préciser ce décret confirme l'absence de prise en compte de cette déduction des surfaces dédiées à l'épandage. En effet, la méthode de calcul retenue tient compte de la SAU et des limitations d'azote et non pas des interdictions d'épandage sur des surfaces prédéterminées : « *La quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par hectare de surface agricole utile est égale au ratio entre la quantité d'azote contenu dans les effluents d'élevage mise en jeu sur l'exploitation et la surface agricole utile de l'exploitation. Cette quantité maximale s'applique sans préjudice des limitations d'azote définies au 3 de la présente annexe* ». Dans les modalités de calcul de la quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement, ce projet d'arrêté diffère ainsi nettement de l'arrêté précédent du 1<sup>er</sup> août 2005<sup>39</sup> où les surfaces interdites à l'épandage sont celles situées à proximité des cours d'eau. En effet, « *la quantité maximale d'azote contenu dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par hectare de surface épandable est égale au ratio entre la quantité d'azote contenu dans les effluents d'élevage mise en jeu sur l'exploitation et la superficie potentiellement épandable à laquelle on ajoute les surfaces pâturées interdites à l'épandage* ». Cette superficie est égale « *à la surface agricole utile de l'exploitation, déductions faites :- des surfaces concernées par des règles de distance vis-à-vis des cours d'eau, lieux de baignade, plages, piscicultures, zones conchylicoles... ;- des surfaces exclues pour prescriptions particulières (captages, aptitude selon les données agropédologiques issues d'une étude d'impact, etc.) ;- des surfaces en légumineuses, lorsqu'elles sont interdites d'épandage ; - des surfaces « gelées », sauf jachères industrielles avec contrat (colza, betterave, blé)* ».

Dans un avis délibéré de l'autorité environnementale sur le programme d'action national relatif à l'application de la directive « Nitrates », en séance du 12 octobre, plusieurs réserves sur les conditions d'application de ce décret ont été émises par l'autorité environnementale. En particulier, si elle reconnaît que cette nouvelle surface de référence présente des contraintes de nature à être compensée par « *un renforcement de la mesure sur l'équilibre de la fertilisation* », cette logique ne résiste pas selon elle, au « *risque d'épandages excessifs sur les surfaces en céréales des exploitations hors sols actuellement plafonnées* ». En outre, elle ajoute que le caractère compensatoire de ce renforcement de la mesure sur l'équilibre de la fertilisation doit reposer sur un équilibre réel, exigence nécessaire à sa « *crédibilité* » mais garanti par un contrôle régulièrement dénoncé comme défaillant<sup>40</sup>.

Un autre point de divergence lié au précédent porte également indirectement sur les surfaces éligibles à l'épandage. La quantité d'azote contenu dans les effluents d'élevage disponible sur l'exploitation est la suivante : « *Il s'agit de la production d'azote des animaux, obtenue en multipliant les effectifs par les valeurs de production d'azote épandable par animal, corrigée, le cas échéant, par les quantités d'azote épandues chez les tiers et les quantités d'azote venant des tiers* ». Cette modalité de calcul n'a pas été modifiée par le projet d'arrêté. Ce sont, en revanche, les normes de production réglementaire d'azote épandable par type d'animaux qui diffèrent. Dans la mesure où ces normes multipliées au nombre d'animaux présents dans l'exploitation et conjuguées au 170 kg d'azote par hectare conditionnent la taille de l'exploitation, l'enjeu pour certaines productions est crucial. Les quantités d'azote épandables provenant des vaches laitières vont être révisées à la hausse avec une

<sup>38</sup> Projet d'arrêté du 11 mai 2003 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole.

<sup>39</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> août 2005 établissant les prescriptions minimales à mettre en œuvre en zone vulnérable et modifiant l'arrêté du 6 mars 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par le nitrate d'origine agricole, JO du 16 sept.

<sup>40</sup> Avis n° Ae- 2001-49, Séance du 12 octobre 2011.



déclinaison en trois niveaux de production et 3 périodes d'alimentation à l'extérieur. Un premier tableau a été diffusé dans le cadre de la consultation nationale [[http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id\\_article=24696](http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=24696)] et a fait l'objet de réactions associées surtout au fait que les rejets augmentent avec la part de pâturage dans la ration annuelle des vaches laitières. Ceci est vrai mais donne un signe négatif fort envers les systèmes plus herbagers, promus par ailleurs pour limiter les risques de fuites de nitrate, notamment dans les plans "Algues Vertes" ; de plus le législateur introduit de la diversité dans les références "rejets" en fonction des systèmes d'alimentation mais garde une valeur constante de 170 kg N organique par hectare de SAU quelle que soit l'usage des parcelles. Au-delà du problème environnemental que ces questions de normes et de surfaces d'épandage suscitent, ne doit pas non plus être négligée, précisément en raison des circonstances économiques mais également des pressions environnementales qu'elle entraîne, une nouvelle forme de course aux surfaces d'épandage.

Ces réponses juridiques n'ont toutefois pas convaincu les autorités européennes puisque la Commission européenne a décidé le 27 février 2012, de poursuivre la France devant la Cour de justice de l'Union européenne dans la mesure où « *la France n'a toujours pas désigné un certain nombre de zones vulnérables à la pollution par les nitrates, et qu'il lui reste à adopter des mesures pour lutter efficacement contre cette pollution dans ces zones* ». La Commission « *demande donc instamment à la France de prendre des mesures en désignant davantage de zones et en élaborant des plans appropriés pour faire face au problème* » (communiqué de Presse de la commission européenne du 27 février 2012).

## Références bibliographiques du chapitre 9

Académie d'Agriculture de France, 2010. Elevages intensifs et environnement - les effluents : menace ou richesse ? *Les colloques de l'Académie d'Agriculture de France*, 1: 137 p.  
[http://www.academie-agriculture.fr/detail-colloque\\_37.html](http://www.academie-agriculture.fr/detail-colloque_37.html)

Agence européenne pour l'environnement, 2010. *L'environnement en Europe : Etat et perspectives 2010- Synthèse*. Copenhague: Agence européenne pour l'environnement, 222 p.  
<http://dx.doi.org/10.2800/46622>

Aznar, O.; Jeanneaux, P.; Deprés, C., 2009. Les services environnementaux fournis par l'agriculture, entre logique sectorielle et logique territoriale : un cadre d'analyse économique 3. *Journées de recherches en sciences sociales INRA-SFER-CIRAD*. Montpellier, France, 2009/11/9-11, 20 p.  
<http://www.sfer.asso.fr/content/download/2987/27289/version/1/file/C1+-+AZNAR+JEANNEAUX+DESPRES+2009.pdf>

Baron, P.; Barthelemy, F.; Bouvier, M.; Martin, X.; Vogler, J.P., 2001. Elevages et fonctionnement du Conseil départemental d'hygiène en Ille et Vilaine. Paris IGE-CGGREF. 73 p.  
<http://www.eau-et-rivieres.asso.fr/media/user/File/PDF/RapportCDH35.pdf>; [http://archives.agriculture.gouv.fr/sections/publications/rapports/elevages-et-fonctionnement-du-conseil-departemental-dhygiene-en-ille-et-vilaine/downloadFile/FichierAttache\\_1\\_f0/rapport\\_cdh-0.pdf?nocache=1134040585.85](http://archives.agriculture.gouv.fr/sections/publications/rapports/elevages-et-fonctionnement-du-conseil-departemental-dhygiene-en-ille-et-vilaine/downloadFile/FichierAttache_1_f0/rapport_cdh-0.pdf?nocache=1134040585.85)

Barthélémy, D.; David, J., 1999. *L'agriculture européenne et les droits à produire*. Paris: INRA, 434 p.

Billet, P., 2007a. Concours de police dans les périmètres de protection des captages : incompétence du maire en l'absence de péril imminent. *Revue de Droit Rural*, 357: p. 351.

Billet, P., 2007b. Les principales dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques intéressant l'agriculture *Revue de Droit Rural*, 351: p.101.

Boisset, G., 2008. *Les systèmes de paiements pour services environnementaux (PSE) et l'eau: des opportunités pour aider les agriculteurs ?*. ENGREF, AgroParisTech, Paris.21 p.  
<http://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/mtp-synth08-Boisset.pdf>

Bosc, C.; Doussan, I., 2009. La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ? Approche politique et juridique. *Economie Rurale*, 309 (1): 65-80.  
[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=ECRU\\_309\\_0065](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=ECRU_309_0065); <http://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2009-1-page-65.htm>

Boutonnet, M., 2007. Deux illustrations de la responsabilité du distributeur d'eau potable en cas de pollution due aux pesticides et nitrates . Note sous Cour de cassation 1<sup>ère</sup> Ch.civ., 30 mai 2006. *Environnement*, (n°3): p.42.

Brink, C.; van Grinsven, H.; Jacobsen, B.H.; Rabl, A.; Gren, I.M.; Holland, M.; Klimont, Z.; Hicks, K.; Brouwer, R.; Dickens, R.; Willems, J.; Termansen, M.; Velthof, G.; Alkemade, R.; van Oorschot, M.; Webb, J., 2011. Costs and benefits of nitrogen in the environment. In: Sutton, M.A.; Howard, C.M.; Erisman, J.W.; Billen, G.; Bleeker, A.; Grennfelt, P.; van Grinsven, H.; Grizzetti, B., eds. *The European Nitrogen Assessment. Sources, Effects and Policy Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 513-540.

Brossier, J.; Gafsi, M., 2000. Pour une gestion négociée d'un problème de pollution. Pratiques agricoles et qualités de l'eau. *Comptes Rendus de l'Académie d'Agriculture de France*, 86 (2): 57-89.

Cahart, P.; Burgard, L.R.; Joly, A.; Rogeau, C.; Benetière, J.J.; Gravaud, A.; Le Bail, P.; Vogler, J.P., 1999. Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Tome 1 rapport de synthèse. Tome 2 Annexes Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Inspection générale des Finances;Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Conseil général du génie rural des eaux et forêts;Ministère de l'agriculture et de la Pêche, Comité permanent de coordination des inspections. 421 p.

[http://archives.agriculture.gouv.fr/sections/publications/rapports/rapport-devaluation-sur-la-gestion-et-le-bilan-du-programme-de-maitrise-des-pollutions-dorigine-agricole/downloadFile/FichierAttache\\_1\\_f0/rapport\\_pmpoa-0.pdf?nocache=1134040585.85](http://archives.agriculture.gouv.fr/sections/publications/rapports/rapport-devaluation-sur-la-gestion-et-le-bilan-du-programme-de-maitrise-des-pollutions-dorigine-agricole/downloadFile/FichierAttache_1_f0/rapport_pmpoa-0.pdf?nocache=1134040585.85)

Cheneviere, C., 2009. Le marché européen des quotas de CO2. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2040 (33): 5-51.

[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=CRIS\\_2040\\_0005;http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2009-33-page-5.htm](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=CRIS_2040_0005;http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2009-33-page-5.htm)

Chevassus-au-Louis, B., 2006. Un nouveau regard sur la diversité du vivant *Responsabilité et Environnement*, (n° 44 ): 7-15.

<http://www.anales.org/re/2006/re44/Chevassus.pdf>

Commission européenne, 2008. Chapitre 4 De l'économie aux politiques. *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, p.51.

<http://www.teebweb.org/LinkClick.aspx?fileticket=mBKjOZVhHSI%3D&tabid=1278&language=en-US>

Commission européenne, 2010. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif à la mise en oeuvre de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2004-2007 Commission européenne, Bruxelles. 13 p.

[http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/com\\_2010\\_47.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/com_2010_47.pdf)

Conan, H., 2002 Réflexions sur les aspects contractuels et réglementaires de la gestion des sites Natura 2000 *Revue de Droit Rural*, (n° 308 décembre ): p. 613 et s. .

Conseil des communautés européennes, 1991. Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles *Journal officiel*, (n° L 375 du 31/12/1991 ): 1-8.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0676:FR:HTML>

Cour des Comptes, 2002. La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés Paris Cour des Comptes. 294 p.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000109/0000.pdf>

De Ravignan, A., 2011. Le climat n'aime pas la viande. *Alternatives économiques*, (n°301 avril 2011): p. 50.

Doussan, I., 2000. L'environnement, objet de contrat entre l'agriculture et la société ? *Natures Sciences Sociétés*, 8 (2): 5-16.

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00365364/en/>

Doussan, I., 2002a. *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?* Paris: L'Harmattan (*Logiques juridiques*), 485 p.

- Doussan, I., 2002b. Droit, agriculture, environnement: Bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ? *Droit de l'environnement*, (99): 156-162.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364658/en/>
- Doussan, I., 2002c. L'application du droit de l'environnement aux élevages. *Revue de Droit Rural*, (304): 365-368.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364660/en/>
- Doussan, I., 2004. L'environnement et la réforme de la PAC : de la multifonctionnalité à la schizophrénie agricole. *Droit de l'environnement*, (118): 93-98.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364646/en/>
- Doussan, I., 2005a. Brèves réflexions sur la " conditionnalité " des aides agricoles et les " bonnes conditions agricoles et environnementales ". *Droit de l'environnement*, (126): 46-48.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364639/en/>
- Doussan, I., 2005b. Considérés comme des " sous-produits ", les effluents d'élevage répandus en violation des règles protectrices de l'environnement échappent à la qualification de déchet. *Droit de l'environnement*, (134): 286-287.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364623/en/>
- Doussan, I., 2005c. La modification des seuils concernant les élevages d'animaux. *Droit de l'environnement*, (131): 193-193.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364633/en/>
- Doussan, I., 2005d. Le droit de la responsabilité civile français à l'épreuve de la "responsabilité environnementale" instaurée par la directive du 21 avril 2004. *Les Petites Affiches*, (169): 3-14.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364636/en/>
- Doussan, I., 2006a. La loi d'orientation agricole et la protection de l'environnement. *Droit de l'environnement*, (137): 100-104.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364618/en/>
- Doussan, I., 2006b. Un nouveau programme de soutien pour le secteur agricole. *Droit de l'environnement*, (144): 373- 375.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364613/en/>
- Doussan, I., 2008. Le rôle du droit dans l'évaluation des dommages affectant les services écologiques et le principe de compensation. *Colloque Responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*. France, 27-28 novembre 2008: 2008-11.  
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00346671/en/>
- Doussan, I., 2009. Droit des pollutions azotées d'origine agricole. *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 4090: 1-44.
- Dupraz, P.; Vermersch, D.; De Frahan, B.; Delvaux, L., 2003. The Environmental Supply of Farm Households: A Flexible Willingness to Accept Model. *Environmental and Resource Economics*, 25 (2): 171-89.  
<http://dx.doi.org/10.1023/A:1023910720219>
- FAO, 2009. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture – Le point sur l'élevage*. Rome: FAO, 202 p.  
<http://www.fao.org/docrep/012/i0680f/i0680f.pdf;http://www.fao.org/docrep/013/i2050f/i2050f.pdf>
- Gaonac'h, A., 2010. Grenelle 1 et 2 : la protection de la qualité de l'eau. *Juris-Classeur Environnement*

*et Développement durable*, octobre 2010: p 49-52.

Gaonac'h, A.; Leroux, E., 2002. Le droit de l'eau et son inapplication dans le monde agricole. *Revue de Droit Rural*, (n°302 avril): p. 212.

Gilardeau, J.M., 2005. Épandage des effluents d'élevage : les droits à polluer sont en route *Revue de Droit Rural*, (n°335): p.300.

Hampicke, U.; Roth, D., 2000. Costs of Land Use for Conservation in Central Europe and Future Agricultural Policy. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 1 (1): 95-108.

Helin, J.C., 1983. Elevage industriel et protection du milieu. *Revue de Droit Rural*: p. 445.

Hérail, M., 1999. La naissance du droit d'épandage en France. *L'agriculture européenne et les droits à produire*. INRA, p. 260.

Hermon, C., 2002. La politique de lutte contre les nitrates d'origine agricole. Histoire d'un échec renouvelé. *Revue de Droit Rural*, (n°306): p.494.

Hermon, C., 2004. La réparation du dommage écologique, les perspectives ouvertes par la directive du 21 avril 2004. *Actualité juridique du droit administratif*, (2004/33): p.1792.

INERIS, 2008. Évaluation du concept de charge critique pour l'azote eutrophisant dans les eaux de surface. In: 2008, C.O.-I., ed. *RAPPORT D'ÉTUDE N°DRC-08-95308-16008A* INERIS. 42 p.  
[http://www.ineris.fr/centredoc/R\\_08\\_16008A\\_Action18\\_final.pdf](http://www.ineris.fr/centredoc/R_08_16008A_Action18_final.pdf)

ITP, 2002. *Installation et fonctionnement des élevages de porcs face aux contraintes environnementales en France, Danemark, Pays-Bas, Espagne : rapport d'étude*. Paris (149 rue de Bercy, 75595 Cedex 12): ITP, Institut technique du porc.

Jeanneaux, P., 2006. *Les conflits d'usage dans les espaces périurbains et ruraux français. Une approche par l'analyse économique de la décision publique*. Thèse (Dr. d'Université) Sciences économiques. UFR de Sciences Economiques, Université de Dijon, Dijon, FRA.297.  
<https://metafort.cemagref.fr/activites/theses-et-post-docs/theses-soutenues/pdfs/theseJeanneaux.pdf>

Jeanneaux, P.; Perrier-Cornet, P., 2008. Les conflits d'usage du cadre de vie dans les espaces ruraux et la décision publique locale : éléments pour une analyse économique. *Economie Rurale*, 2008/4 (306): 39-54.  
<http://economierurale.revues.org/pdf/458>

Jongbloed, A.W.; Poulsen, H.D.; Dourmad, J.Y.; van der Peet-Schwering, C.M.C., 1999. Environmental and legislative aspects of pig production in the Netherlands, France and Denmark. *Livestock Production Science*, 58 (3): 243-249.  
[http://dx.doi.org/10.1016/S0301-6226\(99\)00012-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0301-6226(99)00012-3)

Karsenty, A.; Sembrés, T., 2009. Paiements pour services environnementaux et pays du Sud. La conservation de la nature rattachée par le développement ? 3eme journée de recherches en Sciences sociales, D.  
<http://www.sfer.asso.fr/content/download/3026/27406/version/1/file/F1+-+Karsenty.pdf>

Karsenty, A.; Weber, J., 2004. Introduction générale : Les marchés de droits pour la gestion de l'environnement. *Revue Tiers Monde*, (177,): 7-28.

Kirat, T.; Melot, R., 2006. Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les

enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime). *Développement Durable et Territoires*, 7: 1-19.

<http://developpementdurable.revues.org/pdf/2574>

Lacroix, A.; Mollard, A., 1994. Agriculture et gestion de l'environnement : du conflit au compromis ? CNRS. 18.

Langlais, A., 2004. *Le droit et les déchets agricoles*. Paris: L'Harmattan (*Logiques juridiques*), 254 p.

Langlais, A., 2007. *Les déchets agricoles et l'épandage : le droit et ses applications*. Editions Technip Environnement.

Langlais, A., 2010. Les mesures renforcées de la législation "nitrates" : perspectives d'une nouvelle dynamique environnementale bretonne. *Revue juridique de l'Ouest*, n° 3: 313-334.

Langlais, A., 2011. Le droit de l'environnement et la nouvelle loi d'orientation agricole : la fin d'une relation passionnelle ? *Droit de l'environnement*, 186: 28-31.

Le Fur, M., 2010. Plaidoyer pour la défense de l'élevage français. La genèse de l'amendement " seuils installations classées élevage" dans la LMAP. *BDEI*, suppl. au n° 30: p.10.

Le Goffe, P.; Salanie, J., 2005. Le droit d'épandage a-t-il un prix ? Mesure sur le marché foncier. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 77: 35-62.

<http://www.inra.fr/esr/publications/cahiers/pdf/legoffe.pdf>

Le Goffe, P.; Vermersch, D., 2004. Le marché de l'épandage peut-il réduire le coût de la résorption des excédents d'azote? (Market Definition According to Reducing Pollution at Least Cost with Transferable Rights for Manure Spreading. With English summary.). *Economie Rurale*, (279): 20-32.

[http://www.persee.fr/articleAsPDF/ecoru\\_0013-0559\\_2004\\_num\\_279\\_1\\_5457/article\\_ecoru\\_0013-0559\\_2004\\_num\\_279\\_1\\_5457.pdf](http://www.persee.fr/articleAsPDF/ecoru_0013-0559_2004_num_279_1_5457/article_ecoru_0013-0559_2004_num_279_1_5457.pdf)

Ledant, J.-P., 2008. Acheter les services de la nature ? Une analyse des «paiements de services environnementaux» Institut pour un développement durable.

<http://www.iddweb.eu/docs/Nature&Rente.pdf>

Leip, A.; Weiss, F.; Wassenaar, T.; Perez, I.; Fellmann, T.; Loudjani, P.; Tubiello, F.; Grandgirard, D.; Monni, S.; Biala, K., 2010. Evaluation of the livestock sector's contribution to the EU greenhouse gas emissions (GGELS) : final report European Commission, Joint Research Centre. 323 p.

[http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/livestock-gas/full\\_text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/livestock-gas/full_text_en.pdf)

Lepage, C., 2008. Les véritables lacunes du droit de l'environnement. *Pouvoirs*, 127 (4): 123-133.

<http://dx.doi.org/10.3917/pouv.127.0123>

Lessirard, J.; Quevremont, P., 2008. La filière porcine française et le développement durable Ministères de l'écologie et de l'agriculture, Paris, France. 74p. + annexes.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000311/0000.pdf>

Madeline, P., 2006. L'évolution du bâti agricole en France métropolitaine : un indice des mutations agricoles et rurales. *L'Information géographique*, 70 (3): 33-49.

<http://dx.doi.org/10.3917/lig.703.0033>

Martin, G.J., 1992. L'eau et l'agriculture. La réparation des dommages dus à la pollution. *Revue de Droit Rural*, (n°205): p.315.

Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Opportunities and*

*Challenges for Business and Industry*. Washington, DC: World Resources Institute, 31 p.  
<http://www.maweb.org/documents/document.353.aspx.pdf>

Mollard, A.; Le Roch, C.; Lacroix, A.; Bel, F.; Grappey, C., 1996. Contribution of natural sciences to the choice of economic instruments applied to the environment. *Colloque*. Saint-Quentin-en-Yvelines, France, 18.

Mollard, A.; Le Roch, C.; Lacroix, A.; Grappey, C.; Bel, F., 1997. *The choice of economic instruments applied to non-point water pollution : an economic approach based on the contribution of natural sciences*.

Nicourt, C.; Girault, J.M., 2005. De l'amendement agricole à l'épuration : le sort des vidanges dans l'assainissement parisien au XIXe siècle. *International conference on Engineering for waste treatment*. Albi, France, 2005/05/17-19, 8.

Nicourt, C.; Girault, J.M.; Bourliand, J., 2000. Les odeurs d'élevages : textes, conflits et négociations locales. *Economie Rurale*, (260): 79-89.  
[http://www.persee.fr/articleAsPDF/ecoru\\_0013-0559\\_2000\\_num\\_260\\_1\\_1112/article\\_ecoru\\_0013-0559\\_2000\\_num\\_260\\_1\\_1112.pdf](http://www.persee.fr/articleAsPDF/ecoru_0013-0559_2000_num_260_1_1112/article_ecoru_0013-0559_2000_num_260_1_1112.pdf)

Parris, K., 1998. Agricultural nutrient balances as agri-environmental indicators: an OECD perspective. *Environmental Pollution*, 102 (Supp. 1): 219-225.  
[http://dx.doi.org/10.1016/S0269-7491\(98\)80036-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0269-7491(98)80036-5)

Ruhl, J.B., 2000. Farms, their environmental harms, and environmental law. *Ecology Law Quarterly*, 27 (2): 263-349.  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.186848>

Sergent, D., 2011. Les chercheurs évaluent les effets de la pollution de l'azote. *La Croix* (11 avril 2011),

Torre-Schaub, M., 2004. La naissance d'un nouveau marché : Le système britannique de commerce d'allocations d'émissions de gaz à effet de serre (uk trading allowances scheme). *Revue internationale de droit économique*, t. XVIII, 2 (2): 227-250.  
<http://dx.doi.org/10.3917/ride.182.0227>

van Lang, A., 2005. L'usage agricole de l'eau : entre incitation et répression. *Revue environnement*, étude 22.

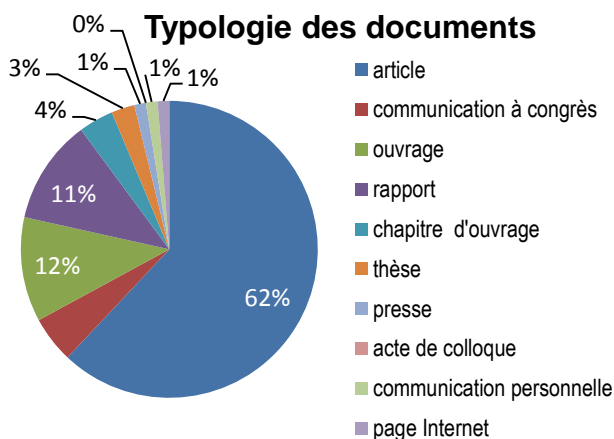
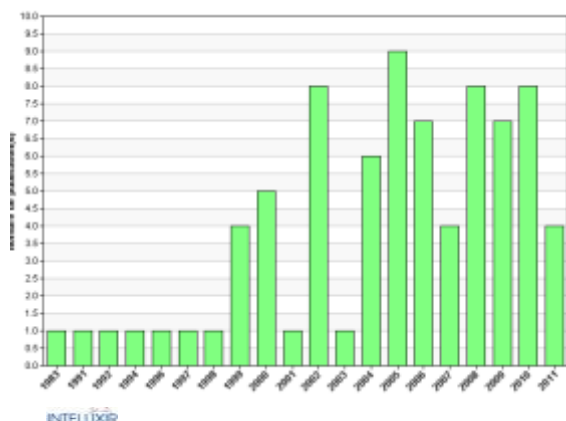
Vatn, A., 2010. An Institutional Analysis of Payments for Environmental Services. *Ecological Economics*, 69 (6): 1245-52.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.11.018>

Verdure, C., 2009. Quelques observations relatives à l'interprétation de la directive 96/61/CE en matière de prévention et de réduction de la pollution. *Environnement*, (n°2): p.22.

## Analyse du corpus bibliographique du chapitre 9

Le chapitre 9 comporte 79 références, soit 5% du corpus total. Les supports de publications sont assez divers (67 % d'articles et communications à colloque, 16 % d'ouvrages et chapitres d'ouvrages et 11 % de rapports). La littérature citée est à plus de 90 % française. Les principaux auteurs cités sont des juristes, des économistes et des sociologues.

Répartition par date de publication



Principales sources citées

Sources	Documents
Revue de droit rural	9
Droit de l'environnement	8
Economie Rurale	4
Environnement	2
JurisClasseur Environnement et Développement durable	2
Logiques juridiques	2

Principaux auteurs cités

Auteurs	Documents
Doussan I	14
Langlais A	4
Jeanneau P	3
Lacroix A	3
Mollard A	3
Bel F	2
Grappey C	2
Le roch C	2
Vogler J	2
Vermersch D	2
Herron C	2
Billet P	2
Karsenty A	2
Le goffe P	2
Girault J	2
Nicourt C	2
Gaonach A	2
Commission européenne	2