

L'AMENDEMENT « LE FUR » : UNE BOMBE POUR L'ENVIRONNEMENT UN LEURRE POUR LES ELEVEURS.

Dans le souci de favoriser le développement de l'élevage porcin breton, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, à l'initiative du député Marc Le Fur et de quelques 50 autres députés, a adopté un relèvement des seuils d'autorisation d'élevage de porcs et de volailles semblable à ceux de la directive 2008/1/CE du 24 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées des pollutions (dite directive IPPC). Ils ont également adopté un amendement visant « à fixer un délai maximum d'un an » pour instruire un dossier de demande d'autorisation d'un élevage.

Cette note vise à démontrer les conséquences très graves de l'adoption de ces amendements.

LE RELEVEMENT DES SEUILS D'AUTORISATION D'EXPLOITER DES ELEVAGES DE PORCS ET DE VOLAILLES

Une réforme contraire au droit communautaire

L'amendement adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale aligne les seuils français sur les seuils de classement de la directive IPPC. Il ne reste pas moins que cet amendement nous expose à de lourdes amendes par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE).

En effet, l'article 4 de la directive 85/337/CE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certaines activités (dite directive étude d'impact) impose une évaluation environnementale obligatoire pour les installations destinées à l'élevage intensif.

En l'état de la législation française, ni les articles L. 512-9 et L. 512-12 du code de l'environnement ni davantage l'article L. 512-20 du même code ne permettent au préfet de prescrire une évaluation environnementale préalablement à la mise en service d'une installation classée soumise à simple déclaration¹.

En d'autres termes, l'article 4 de la directive 85/337/CE est violé dès lors que le nouveau classement des installations d'élevage a pour effet de modifier les seuils initiaux en :

- ? excluant automatiquement toutes installations d'élevage intensif soumis à déclaration d'une évaluation environnementale,
- ? empêchant le préfet d'exiger une évaluation au cas par cas en fonction des critères de sensibilité environnementale de l'annexe 3 de la directive 85/337/CE.

En outre, toutes possibilités de participation du public et d'avis de l'autorité environnementale, imposées par l'article 6 de la directive 85/337/CE, sont également évincées.

La circonstance que le parlement français adopterait le relèvement des seuils pour s'aligner sur ceux d'une directive européenne ne sauvera pas la France dès lors qu'un acte législatif pour être valide doit répondre aux finalités essentielles des directives communautaires.

L'adoption de cette réforme dans son actuelle version aboutirait à une condamnation certaine de la France par la CJCE.

Tous les élevages intensifs soumis à enregistrement : Les promoteurs arroseurs arrosés

Nous l'avons vu, les élevages ne pourront donc pas être soumis **à déclaration** sous peine de de violer le droit communautaire. Pour donner le pouvoir au préfet de soumettre à une évaluation environnementale l'ensemble des élevages intensifs au premier animal, et ainsi échapper à l'illégalité, il faudrait alors ranger les exploitations dans la catégorie des installations soumises **à enregistrement**.

Les éleveurs ne seront donc pas réellement bénéficiaires de cet amendement. En effet, dans les zones classées de sensibilité environnementales, le préfet peut exiger que les projets normalement soumis à enregistrement suivent la procédure d'autorisation (annexe 3 de la directive étude

¹ Le régime de la simple déclaration (plus léger) se distingue de celui de l'autorisation (assortie de meilleures garanties)

d'impact). Or les zones vulnérables couvrent une grande partie du territoire national, notamment en Bretagne. Le fait de préparer un dossier pour enregistrement, puis de devoir à nouveau préparer un dossier pour l'autorisation, prolongerait les délais, plutôt que les raccourcir. L'application de la procédure d'autorisation aux élevages ainsi enregistrés rend sans intérêt le rehaussement des seuils d'élevage pour les promoteurs de la réforme. **Il s'agit donc d'une fausse simplification administrative.**

Quant à la prétendue distorsion de concurrence avancée par M. Le Fur, elle est erronée puisque les dispositions de la directive étude d'impact s'appliquent également aux autres projets européens, spécialement dans les zones à forte concentration animale.

Des conséquences pour tous

Destinés à favoriser l'élevage industriel, ces amendements auront en réalité de graves conséquences pour tous les citoyens : consommateurs, riverains... et contribuables, qui devront payer plus cher la potabilisation des eaux, la lutte contre la prolifération des algues vertes et les amendes de la Cour de justice européenne pour non respect des Directives (comme en 2001, pour le non respect de la Directive Nitrate, en Bretagne). Les éleveurs eux-mêmes verront se dégrader leurs conditions de travail et leurs relations avec le reste de la société.

Et ce, alors même que le Rapport de la Cour des Comptes de 2010 sur la gestion de l'eau en France vient de souligner « l'insuffisante volonté de l'Etat de remettre en cause des pratiques agricoles marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive ». Et, que le Conseil d'Etat souligne dans son dernier rapport sur l'eau l'insuffisante application du principe pollueur-payeur en matière d'élevage et d'agriculture.

LES CONSEQUENCES DE L'AUTORISATION TACITE D'EXPLOITER UNE INSTALLATION CLASSEE

Les députés ont également adopté un amendement visant « à fixer un délai maximum d'un an » pour instruire un dossier de demande d'autorisation d'un élevage. Mais une lecture plus attentive révèle qu'il **ne s'agit pas de simplement fixer un délai maximum d'instruction d'une demande d'autorisation d'exploiter un élevage, mais de revoir l'instruction des demandes d'autorisation de toutes les installations classées soumises à autorisation.**

L'impact de cet amendement dépasse largement l'objet du projet de loi relatif à la modernisation de l'agriculture, puisqu'il vise également toutes les installations industrielles soumises à la réglementation ICPE.

Les obligations communautaires et constitutionnelles

L'adoption de cet amendement violerait deux principes communautaires :
- La prise en compte de la participation du public au processus décisionnel²
- et surtout l'obligation d'une décision explicite de l'autorité administrative sur l'accord ou le refus d'exploiter prescrit par l'article 8 de la directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008 qui précise :

« Sans préjudice des autres exigences découlant des dispositions nationales ou communautaires, l'autorité compétente accorde une autorisation assortie de conditions qui garantissent que l'installation répond aux exigences prévues par la présente directive ou refuse d'accorder ladite autorisation dans le cas contraire ».

² Les dispositions des articles 8 et 9.1 de la directive 85/337/CE du 27 juin 1985 imposent à l'autorité compétente pour statuer sur l'agrément d'un projet soumis à évaluation environnementale d'examiner les préoccupations et avis exprimés par le public et de les prendre en compte dans la procédure d'autorisation.

Les dispositions de l'article 15.4 et de l'annexe V.4 reprennent ces mêmes obligations pour les installations pour lesquelles la directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008 exige une autorisation d'exploitation.

Chaque fois qu'une directive communautaire impose un régime d'autorisation ou d'accord préalable sanctionnant un processus d'évaluation et d'enquête au cas par cas d'un projet de nature à affecter l'environnement, cette autorisation ou cet accord ne saurait être tacite mais explicite.

Cette obligation se justifie aisément : une autorisation tacite n'offre aucune garantie de l'existence d'un contrôle de l'évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet sur l'environnement d'une part, et du respect par l'autorité nationale de son obligation de s'assurer que ce plan ou ce projet ne portera pas atteinte à l'environnement.

La jurisprudence de la CJCE est claire : l'autorisation tacite est incompatible avec un mécanisme d'autorisation préalable.

L'avocat général Jean MISCHO (conclusions sous CJUE 14 juin 2001, Commission c/ Belgique, affaire C-230/00, Rec. p. I-4591) expose parfaitement la problématique :

Les directives « ont toutes pour objet, entre autres, les autorisations à accorder à diverses activités de nature à affecter l'environnement. De plus, elles ont toutes en commun de préciser, d'une part, les conditions détaillées quant aux données que doivent mentionner de telles autorisations et, d'autre part, les garanties dont doit s'entourer l'autorité compétente, qui a l'obligation d'établir, au moyen de diverses enquêtes, un certain nombre d'éléments, avant d'être en droit d'accorder l'autorisation demandée » (point 8).

L'avocat général poursuit :

« 9. J'en déduis que, pour toutes ces directives, l'exigence d'un acte exprès posée par la jurisprudence précitée s'applique.

10. En effet, comme le fait d'ailleurs valoir la Commission, à défaut d'un tel acte, il n'est pas possible de garantir que les autorisations ne sont accordées qu'après que l'ensemble des conditions posées par les directives, relatives tant au contenu des autorisations qu'aux procédures d'enquêtes préalables à leur octroi, soient remplies ».

Dans son arrêt du 14 juin 2001 (Commission c/ Belgique, affaire C-230/00, R p. I.4591), la CJUE confirme l'opinion de son avocat général :

*« Il ressort de cette jurisprudence **qu'une autorisation tacite ne saurait être compatible avec les exigences des directives** visées par le présent recours, car **celles-ci prévoient soit, pour les directives 75/442, 76/464, 80/68 et 84/360, des mécanismes d'autorisations préalables, soit, pour la directive 85/337, des procédures d'évaluation précédant l'octroi d'une autorisation**. Les autorités nationales sont donc tenues, en vertu de chacune de ces directives, d'examiner au cas par cas toutes les demandes d'autorisation introduites » (point 16).*

Ce faisant, la CJUE confirme une opinion déjà exprimée dans un arrêt du 28 février 1991, Commission c/ Italie, affaire C-360-87, R. p. I-791, points 30 et 31 :

« 30 Il y a lieu de dire à ce sujet que la directive prévoit que le refus, l'octroi ou la révocation des autorisations doivent résulter d'un acte exprès et suivant des règles de procédure précises, qui respectent un certain nombre de conditions nécessaires, conditions qui déterminent les droits et les obligations des particuliers.

31 Par conséquent, une autorisation tacite ne saurait être compatible avec les exigences de la directive, alors qu'au surplus et, ainsi que la Commission l'a relevé, une telle autorisation ne permet pas la réalisation d'enquêtes préalables, ni d'enquêtes postérieures, ni de contrôles. Il s'ensuit que la législation nationale ne transpose pas la directive avec la précision et la clarté requises afin de satisfaire pleinement à l'exigence de sécurité juridique ».

Voir encore, CJUE 28 février 1991, Commission c/ Allemagne, affaire C-131-88, p. 825 point 38.

Pour une confirmation récente de ce raisonnement, voir CJUE 6 novembre 2008, affaire C-381/97, France c/ association nationale pour la protection des eaux et rivières – TOS, points 26 à 28.

La décision par laquelle l'absence de décision du préfet au terme d'un délai maximum de quatre mois après la réception du dossier d'enquête publique vaut autorisation tacite est également incompatible avec le principe de prévention de l'article 3 de la charte de l'environnement parce

qu'elle empêche de refuser un dommage prévisible à l'environnement par un projet industriel ou agricole.

CONCLUSIONS - les conséquences : amendes et astreintes pour la France pour non respect du droit communautaire, et populations et environnement mis en danger

La violation du droit communautaire du fait des conséquences du rehaussement des seuils d'autorisation des élevages de porcs et de volailles et de l'autorisation tacite d'exploiter des élevages industriels et des établissements SEVESO exposent la France à une condamnation à de fortes amendes et astreintes par la Cour de justice de l'Union européenne (articles 226 et 228 du traité de fonctionnement de l'Union européenne).

Par ailleurs, de telles mesures sont irresponsables eu égard aux risques sanitaires et environnementaux que peuvent faire courir ces établissements. Ainsi les installations SEVESO classées à risques technologiques majeurs, les incinérateurs, les décharges, les carrières, pourront être autorisés tacitement en l'absence de réponse du préfet.

Les résultats de l'enquête publique et de la consultation des élus et le comité départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques sont mis au placard.