



Eau et élevage – Quelles pistes contentieuses ?

I/ Introduction : la pression de l'élevage sur les ressources en eau

En France, l'agriculture utilise 58 % de l'eau douce consommée annuellement¹. Cette eau sert principalement à l'abreuvement des animaux et à l'irrigation des cultures (6,8% des surfaces agricoles étaient irriguées en 2020²). Cette eau vient principalement de la pluie, les prélèvements dans les milieux naturels sont minoritaires et principalement utilisés pour l'irrigation des cultures (à 80 %³).

Si l'agriculture ne peut se faire sans eau, les quantités consommées varient grandement selon le système d'agriculture et la nourriture produite. D'une part, certaines cultures nécessitent de grandes quantités d'eau, notamment le maïs fourrager. D'autre part, la production de viande et de produits laitiers nécessite de nourrir et d'abreuver des animaux pendant un certain temps, ce qui fait augmenter la quantité d'eau nécessaire à la production de calories ou de grammes de nourriture.

Un autre enjeu de l'agriculture est la pollution de l'eau, qu'elle soit prévue ou prévisible (produits phytosanitaires⁴, nitrates et algues vertes⁵...) ou accidentelle (déversement de fumier dans des cours d'eau, fuites des stations d'épuration des usines agro-industrielles⁶...).

L'encadrement juridique des usages de l'eau en lien avec l'élevage s'appuie sur le principe général pollueur (préleveur) - payeur : le prélèvement d'eau et la pollution des cours d'eau donnent lieu à une redevance⁷. Les rejets des élevages dans les cours d'eau comme les épandages des déjections animales sont en particulier encadrés⁸.

¹ INRAE, Dossier Presse "Eau et agriculture", [En ligne] <https://www.inrae.fr/dossiers/gestion-ressource-eau/eau-agriculture> (consulté le 27 septembre 2024)

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Notamment dans les "grandes cultures", "Enquête Pratiques culturales en grandes cultures 2021", Ministère de l'Agriculture, [En ligne], https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Chd2407/cd2024-7_PK-G_C2021-IFT.pdf (consulté le 27 septembre 2024).

⁵ Voir notamment Reporterre, "Algues vertes en Bretagne : 4 points pour comprendre le problème", [En ligne] <https://reporterre.net/Algues-vertes-en-Bretagne-4-points-pour-comprendre-le-probleme> (consulté le 27 septembre 2024).

⁶ Voir notamment CPEPESC, "Les effluents des fromageries", [En ligne] <https://cpepesc.org/6-nature-et-pollutions/2-eaux-et-milieux-aquatiques-sources-de-pollutions-et-atteintes/2-qualite-des-eaux-pollutions-etat-des-cours-deau/4-les-pollutions-des-eaux-dorigines-agricoles/les-effluents-des-fromageries/> (consulté le 27 septembre 2024).

⁷ Eau France, « Taxes et redevances » [En ligne] <https://economie.eaufrance.fr/taxes-et-redevances> (consulté le 2 novembre 2024); Articles L213-10-1 et suivants du Code de l'environnement.

⁸ Institut de l'élevage, « Gestion des effluents et des déjections (GED) » [En ligne] <https://idele.fr/gestion-des-effluents-et-des-dejections-ged> (consulté le 2 novembre 2024).

De plus, le régime général de la police de l'eau⁹, la réglementation IOTA (installations, ouvrages, travaux et activités)¹⁰ et les infractions pénales liées à la pollution des eaux¹¹ s'appliquent aux élevages.

Cet encadrement est cependant lacunaire au vu des conséquences très néfastes de l'élevage et, en l'absence de volonté politique, des contentieux nationaux (II) et locaux (III) traditionnels mais également des contentieux innovants (IV) sont envisageables.

II/ Le contentieux national sur les produits phytosanitaires

Régulièrement, des relevés détectent la présence de produits phytosanitaires dans les eaux françaises. En 2017, 57% des eaux souterraines étaient contaminées par au moins un pesticide. Des communes doivent régulièrement interdire la consommation d'eau du robinet à leurs habitants et 20% des français consomment une eau dont les niveaux de contamination aux pesticides et leurs métabolites dépassent les seuils de conformité. Les effets de cette pollution sur la faune aquatique sont également bien documentés.

L'élevage industriel est indirectement responsable de l'utilisation massive de pesticides à travers la production de cultures fourragères (soja, maïs, céréales) destinées à nourrir les animaux. Ces cultures, le plus souvent pratiquées en agriculture intensive, nécessitent des produits phytosanitaires pour maximiser les rendements. La déforestation et l'expansion des terres agricoles, notamment pour la culture du soja, exacerbent cette dépendance. Ce modèle agricole intensif, qui repose sur des intrants chimiques (engrais et pesticides), entraîne également une perte de biodiversité et la dégradation des sols. L'élevage contribue ainsi à un cercle vicieux où l'utilisation de pesticides devient nécessaire pour maintenir des niveaux de production élevés au détriment des écosystèmes. Il est par ailleurs extrêmement consommateur d'eau car ces cultures nécessitent une grande quantité d'irrigation. En plus de cela, l'eau est utilisée directement pour abreuver les animaux, nettoyer les installations et traiter les déchets. La production de viande de bœuf est ainsi particulièrement gourmande en eau, nécessitant environ 15000 litres pour produire un seul kilogramme de viande¹², ce qui en fait l'une des activités les plus intensives en ressources hydriques.

L'affaire "Justice pour le vivant", initiée par les associations Notre Affaire à Tous et Pollinis en 2021 devant le Tribunal administratif de Paris, s'attaque à la procédure d'autorisation des pesticides. Elle soutient que l'État français, en ne prenant pas des mesures suffisantes en matière de réglementation de l'usage des produits phytosanitaires pour enrayer la perte massive de biodiversité, viole ses obligations légales, découlant notamment de conventions internationales comme l'Accord sur la Conservation des Oiseaux d'Eau Migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) et la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (RAMSAR). Cette violation de ses engagements aurait conduit à la dégradation des écosystèmes, c'est-à-dire

⁹ Eau France, « Réglementer et contrôler » [En ligne]

<https://www.eaufrance.fr/reglementer-et-controler> (consulté le 2 novembre 2024).

¹⁰ Articles L. 214-1 et suivants et R. 214-1 et suivants du Code de l'environnement

¹¹ Articles L216-6 et suivants du Code de l'environnement.

¹² M. M. Mekonnen et A. Y. Hoekstra, A Global Assessment of the Water Footprint of Farm Animal Products, *Ecosystems* 15, 401-415, 2012.

de la biodiversité, des sols, de la qualité de l'eau, des forêts et des milieux marins. En s'abstenant de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la défaillance du processus d'autorisation de mise sur le marché, l'État français aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité consistant en une méconnaissance de ses engagements et de sa propre législation imposant un haut niveau de protection de la biodiversité.

Dans sa décision du 29 juin 2023, le Tribunal administratif de Paris a reconnu pour la première fois l'existence d'un préjudice écologique résultant d'une contamination généralisée de l'eau, des sols et de l'air par les pesticides, ainsi que la faute de l'État français¹³. Ce dernier a été condamné à prendre les mesures nécessaires pour respecter les objectifs des plans *Ecophyto* et protéger les eaux souterraines du pays. Pour autant, cette première décision du juge administratif n'est pas totalement satisfaisante puisque, si elle reconnaît les failles du dispositif, elle ne contient pas d'injonction sur la procédure d'évaluation des risques des pesticides. Afin d'obtenir une condamnation ferme et d'obliger le gouvernement à renforcer les protocoles d'évaluation des risques par injonction, les requérantes ont décidé de faire appel du jugement en première instance.

Par ailleurs, le 1er juin 2023, le même jour que l'audience du procès Justice pour le Vivant, une Commission d'enquête parlementaire¹⁴ était créée, visant à « identifier les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire ». Son rapport publié le 15 décembre¹⁵ comprend plusieurs éléments faisant écho au jugement de l'affaire « Justice pour le vivant ».

Concernant la pollution des eaux, le rapport alerte sur la dégradation de la qualité des eaux superficielles et des nappes phréatiques¹⁶ et sur l'urgence à agir pour sanctuariser les captages pour l'alimentation en eau potable¹⁷. La Commission propose notamment de « compléter et affermir l'arsenal réglementaire visant à prévenir les pollutions diffuses dans les aires d'alimentation des captages pour l'eau potable »¹⁸.

¹³ Notre Affaire A Tous, « Justice Pour Le Vivant : le jugement en première instance et les sujets d'actualité sur les pesticides », [En ligne] <https://notreaffaireatous.org/justice-pour-le-vivant-le-jugement-en-premiere-instance-et-les-sujets-dactualite-sur-les-pesticides/> (consulté le 2 novembre 2024).

¹⁴ Assemblée nationale, Page de la Commission d'enquête sur les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire [En ligne] <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-maitrise-impacts-produits-phytosanitaires> (consulté le 2 novembre 2024).

¹⁵ Assemblée nationale, « Compte rendu de réunion n° 36 - Commission d'enquête sur les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire » [En ligne] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cepestici/l16cepestici2324036_compte-rendu (consulté le 2 novembre 2024).

¹⁶ Ibid, pages 55 et suivantes.

¹⁷ Ibid, pages 277 et suivantes.

¹⁸ Ibid, recommandation n°26.

Le gouvernement se refuse pour l'instant à s'attaquer directement à l'élevage intensif et à la consommation de viande alors que ces mesures sont nécessaires pour réduire la pression sur les ressources en eau et l'utilisation des pesticides. Malgré les preuves scientifiques montrant que l'élevage industriel est un facteur clé de la surexploitation des ressources hydriques et de l'usage massif de pesticides, les mesures proposées restent souvent focalisées sur des solutions techniques, comme l'optimisation de l'usage de l'eau ou des produits phytosanitaires, sans remettre en cause le modèle d'élevage intensif lui-même.

L'absence de politiques ambitieuses visant à réduire la consommation de viande, par exemple à travers des campagnes de sensibilisation ou des incitations fiscales, perpétue la forte demande pour l'élevage industriel. En continuant à soutenir financièrement ce modèle d'élevage (subventions agricoles, absence de régulation stricte...), l'État maintient un système qui repose sur des monocultures massivement irriguées et traitées aux pesticides pour produire l'alimentation animale. Ainsi, sans actions structurelles sur ces deux fronts – l'élevage intensif et la consommation de viande – l'État ne parviendra pas à enrayer la dégradation des ressources naturelles, notamment l'eau, ni à freiner l'usage excessif de pesticides, participant ainsi à l'aggravation du préjudice écologique déjà identifié par le juge administratif concernant l'homologation et la mise sur le marché des pesticides.

III/ Les contentieux locaux relatifs aux ouvrages de prélèvement/stockage de l'eau en lien avec les exploitations d'élevage

1. Contentieux des autorisations environnementales accordées aux élevages devant le juge administratif

Les structures d'élevage, notamment intensif, sont soumises à la réglementation relative aux installations soumises à la législation des IOTA (Installations, Ouvrages, Travaux, Activités) et des ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement). La contestation des autorisations environnementales accordées s'inscrit dans le cadre de l'autorisation environnementale unique (AEU)¹⁹, qui vise à simplifier les démarches administratives en regroupant plusieurs régimes d'autorisation en une seule procédure.

L'autorisation environnementale unique permet aux exploitants d'élevage de réunir en une procédure administrative diverses autorisations relatives à leur activité, comme les autorisations au titre de la loi sur l'eau, les dérogations à la protection des espèces protégées, la gestion des effluents d'élevage, les autorisations liées à leurs émissions de gaz à effet de serre, les autorisations ICPE (pour les méthaniseurs notamment)...

Si l'autorisation environnementale unique simplifie les démarches administratives pour les porteurs de projets, elle complexifie les recours des tiers avec l'intégration de plusieurs

¹⁹ Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 et décret n° 2017-626 du 28 avril 2017 ; Ministère de la Transition écologique, L'autorisation environnementale [En ligne] <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publices/lautorisation-environnementale> (consulté le 2 novembre 2024).

régimes d'autorisation dans un seul acte. Les juridictions administratives doivent procéder à une analyse globale de la légalité de l'autorisation en prenant en compte toutes les réglementations environnementales applicables. Les recours sont des contentieux administratifs de pleine juridiction²⁰ pouvant être initiés par des acteurs locaux comme des riverains, des associations de protection de l'environnement ou encore des collectivités territoriales.

Plusieurs moyens de contestation fondés sur le droit de l'environnement sont classiques :

- non-conformité aux normes environnementales. Comme indiqué précédemment, les autorisations des élevages doivent respecter plusieurs normes environnementales, relatives notamment à la protection des sols et de l'eau, à la gestion des effluents agricoles ou à la préservation de la biodiversité.
- manque de consultation du public. La loi impose une participation du public pour les projets d'élevage, en particulier lorsqu'ils sont soumis au régime des ICPE, et toute carence dans ce processus peut donner lieu à une contestation.
- insuffisance de l'étude d'impact environnementale. Si les études présentées dans le dossier d'autorisation n'ont pas pris en compte tous les risques potentiels (nuisances olfactives, impacts sur la faune et la flore, pollution des eaux), la décision peut être annulée par les juridictions administratives. Par exemple, des associations peuvent contester la construction ou l'agrandissement d'une exploitation si les risques de pollution des nappes phréatiques ou des cours d'eau ne sont pas suffisamment pris en compte dans l'étude d'impact.
- incompatibilité avec les documents de planification environnementale. Les projets agricoles doivent être compatibles avec des documents de planification comme les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Ainsi, si un projet d'élevage porte atteinte à des zones humides ou à des cours d'eau sensibles protégés par un SAGE, les juridictions administratives peuvent suspendre ou annuler l'autorisation environnementale sur ce fondement.

D'autres moyens peuvent être invoqués pour demander l'annulation d'une autorisation environnementale. Les requérants peuvent soulever des vices de procédure, la violation du principe de précaution ou encore l'incompatibilité avec des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou d'autres documents de planification d'urbanisme.

Dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, si les juridictions constatent une illégalité, elles peuvent annuler totalement ou partiellement l'autorisation, en modulant si besoin les effets de leur décision dans le temps et/ou laissant un délai au porteur de projet pour régulariser l'autorisation. En cas d'annulation totale de l'autorisation, le projet ne peut se réaliser tant qu'une nouvelle autorisation n'est pas accordée. En cas d'annulation partielle, certaines conditions peuvent être modifiées par le juge tout en permettant au projet de continuer, sous réserve de régularisation.

2. Contentieux liés aux projets de mégabassines

²⁰ Article L. 181-17 du Code de l'environnement.

Le développement des mégabassines soulève un débat sur leur légalité au regard des dispositions sur les usages de l'eau du Code de l'environnement²¹ et du droit européen applicable en la matière²². Le terme mégabassines désigne des réservoirs artificiels de grande taille créés pour stocker de l'eau en surface et principalement utilisés pour répondre aux besoins en irrigation dans le secteur agricole, notamment en période de sécheresse. Au-delà des conflits liés à l'appropriation de l'eau, la prise en compte des enjeux liés au réchauffement climatique, qui a une incidence directe sur la quantité d'eau stockée dans les nappes phréatiques, est importante.

Les projets de mégabassines sont souvent attaqués parce qu'ils nécessitent d'importantes quantités d'eau, dans un contexte de tensions autour de la gestion des ressources en eau, notamment dans des régions agricoles où les élevages et les cultures sont en concurrence pour l'accès à cette ressource. Ces projets aggravent les conflits sur la ressource en eau entre de nombreux acteurs notamment en raison des conséquences néfastes pour les écosystèmes et les petits agriculteurs. Les tensions opposent souvent d'un côté des éleveurs et agriculteurs avec des pratiques d'élevage et/ou de culture intensifs, favorables aux mégabassines pour des raisons de sécurité d'approvisionnement en eau pour l'abreuvement des animaux et l'irrigation des cultures fourragères, et de l'autre côté les associations environnementales, qui dénoncent le risque d'épuisement des nappes phréatiques, les impacts négatifs sur les rivières et la biodiversité aquatique ainsi que le déséquilibre des écosystèmes, et certains syndicats agricoles minoritaires en faveur d'une agriculture paysanne ou biologique, qui estiment que les mégabassines bénéficient à une minorité d'agriculteurs pratiquant une agriculture intensive au détriment des autres exploitants n'ayant pas accès à ces infrastructures. Pour rappel, l'article L. 210-1 du Code de l'environnement dispose que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ». Ces infrastructures, qui conduisent à une privation de la ressource en eau à destination d'une poignée d'individus au détriment des autres, posent donc question au regard de ce principe d'égalité. En effet, la multiplication des mégabassines encouragent une agriculture non durable, qui accentue la dépendance à des cultures à forte consommation d'eau au détriment de modèles plus économes en ressources.

Ces litiges s'inscrivent souvent dans le cadre de l'autorisation environnementale unique et soulèvent des questions juridiques complexes liées au régime IOTA prévu par le Code de l'environnement. En effet, l'exploitation d'une mégabassine nécessite soit une déclaration²³ soit une autorisation²⁴ des services préfectoraux au titre du régime juridique des IOTA²⁵. Les seuils de déclaration ou d'autorisation sont fixés en fonction du danger et de la gravité des opérations sur l'eau et les milieux aquatiques : Quelle sera la superficie du plan d'eau occasionné par la retenue ? Est-ce que le prélèvement sera effectué dans une zone de répartition des eaux ? Comment sera alimentée la retenue ? Est-ce que la retenue est située

²¹ Titre 1er du Livre II du Code de l'environnement.

²² 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.

²³ Article R214-32 du Code de l'environnement.

²⁴ Article L214-3 du Code de l'environnement.

²⁵ Articles L214-1 et suivants et R214-1 et suivants du Code de l'environnement.

dans un lit majeur ou mineur d'un cours d'eau ? Quelle sera la hauteur de la retenue et le volume stocké ? Et enfin, est-ce que la retenue est située en zone humide ?

Lorsque les juridictions administratives sont saisies d'un recours contre un projet de mégabassine, elles vérifient la légalité de l'autorisation environnementale accordée, notamment sa compatibilité avec les documents de planification de la gestion de l'eau comme le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Les juridictions administratives exercent dans ce cadre un pouvoir de plein contentieux.

Le SDAGE est un document de planification à l'échelle des bassins hydrographiques qui fixe les grandes orientations de gestion de l'eau, avec des objectifs à 6 ans. Les SDAGE ont été institués par la loi sur l'eau de 1992²⁶ et ont évolué à la suite de l'adoption de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000. Il en existe actuellement douze pour la France métropolitaine et l'outre-mer, soit un pour chaque bassin. L'examen de la compatibilité des autorisations délivrées aux mégabassines avec le SDAGE implique de vérifier si le projet respecte les grandes orientations de gestion des ressources en eau (préservation des milieux aquatiques, gestion durable des nappes phréatiques, etc.). Par exemple, si le SDAGE impose des restrictions sur les prélèvements dans les nappes phréatiques pour garantir leur renouvellement, la juridiction saisie peut suspendre ou annuler une autorisation ne respectant pas ces restrictions.

À la différence du SDAGE, le SAGE, également institué par la loi sur l'eau de 1992, est applicable à une zone géographique plus restreinte et définit des règles plus précises et contraignantes à l'échelle locale ou territoriale. Par exemple, un SAGE peut imposer des restrictions sur le volume d'eau prélevé dans les nappes ou sur la construction d'ouvrages susceptibles de modifier l'écoulement naturel des eaux. Il peut aussi interdire les prélèvements d'eau dans certaines rivières ou zones sensibles durant la période estivale. Son périmètre est défini selon des critères naturels et repose sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux. Les juridictions administratives ont donc aussi pour mission de contrôler la conformité du projet aux prescriptions du SAGE applicable au territoire dans lequel le projet doit être construit.

L'absence de SAGE profite généralement aux porteurs de projet, d'autant que le Conseil d'Etat dans un arrêt du 21 novembre 2018²⁷ a considérablement réduit le contrôle des juridictions administratives vis-à-vis des SDAGE. En considérant que les SDAGE ne fixaient que des orientations et d'objectifs, il a décidé que les juridictions administratives ne devaient que vérifier globalement que les dispositions de l'autorisation ne contrarient pas les objectifs du SDAGE, sans chercher l'adéquation de l'autorisation avec chaque objectif.

Au-delà des SAGE et SDAGE, les projets de mégabassines doivent également être conformes à de nombreuses autres dispositions, notamment celles concernant les études d'impact. Si les juridictions administratives estiment que les études environnementales ne sont pas suffisamment approfondies ou lacunaires (comme l'impact sur la biodiversité ou les risques de pollution), le projet peut être annulé. Le principe de précaution, inscrit dans la

²⁶ Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

²⁷ CE, 21 novembre 2018, n°408175.

Charte de l'environnement, peut aussi être invoqué pour suspendre ou annuler un projet si des incertitudes subsistent quant aux effets sur les écosystèmes par exemple. De même, la légalité de la procédure de consultation du public est un autre point de contrôle essentiel. Les autorisations peuvent être annulées si la consultation n'a pas été menée correctement, notamment si elle n'a pas permis une information complète et transparente du public.

Dans plusieurs affaires récentes, des juridictions administratives ont suspendu ou annulé des projets de mégabassines. Par exemple, en 2022, la Cour administrative d'appel de Bordeaux²⁸ a suspendu les travaux de plusieurs bassines dans les Deux-Sèvres en raison de l'insuffisance des études sur l'impact environnemental des projets. Des décisions similaires ont été rendues dans d'autres régions, mettant en lumière les tensions entre la protection de l'environnement et les besoins de l'agriculture et l'élevage intensifs.

Les contentieux des mégabassines illustrent la complexité de la gestion des ressources en eau face au changement climatique et aux besoins agricoles, avec des décisions souvent plus favorables aux projets qu'à l'environnement. Parmi tous les inconvénients environnementaux des mégabassines, l'un des inconvénients majeurs réside dans le stockage en surface de grandes quantités d'eau stagnante, ainsi soumise à la fois à un risque de pollution et à l'évaporation notamment lors des canicules, aujourd'hui banales en France. Christian Amblard, spécialiste de l'eau et des systèmes hydro biologiques, estime que la perte quantitative de ces réservoirs se situe entre 20 % et 60 %²⁹. Le bien fondé de ces mégabassines pose donc réellement question dans la lutte contre le réchauffement climatique. Il est aujourd'hui important d'opérer un vrai changement de modèle de production, les productions intensives n'étant pas compatibles avec la protection de l'environnement.

3. L'intérêt de l'action en référé dans le cadre de contentieux locaux

Dans le cadre des contentieux locaux, le recours aux actions en référé devant les juridictions administratives est un levier crucial pour obtenir une intervention rapide, souvent nécessaire face à des projets susceptibles de causer des dommages irréversibles. Ce type de recours est d'ailleurs souvent utilisé dans les contentieux environnementaux et/ou urbanistiques, qui touchent souvent les collectivités locales et les associations.

L'un des types de recours en référé le plus souvent utilisé est celui du référé-suspension prévu à l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, particulièrement adapté aux contentieux locaux où l'urgence est essentielle. Il permet à une partie de demander la suspension de l'exécution d'une décision administrative, comme un permis de construire ou une autorisation environnementale, si deux conditions sont réunies : l'urgence et un doute sérieux sur la légalité de la décision. Concernant l'urgence, il doit être démontré que la décision contestée, si elle est exécutée, causerait un préjudice grave ou difficilement réparable. Quant au doute sérieux quant à la légalité de la décision, les requérants doivent

²⁸ CAA de Bordeaux, 17 mai 2022, n°18BX03146.

²⁹ FranceInfo, « Au fil de l'eau. Les réserves d'eau sont-elles une bonne solution pour affronter les périodes de sécheresse ? » [En ligne] https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/au-fil-de-l-eau/au-fil-de-l-eau-les-reserves-d-eau-sont-elles-une-bonne-solution-pour-affronter-les-periodes-de-secheresse_4767483.html (consulté le 2 novembre 2024).

prouver qu'il existe une forte probabilité d'illégalité de la décision, qu'il s'agisse d'une violation des normes environnementales ou des procédures administratives. Pour les projets locaux, comme la construction d'une infrastructure polluante (bâtiment d'élevage, mégabassine...) ou la modification de l'usage d'un terrain, ce référé permet de geler rapidement l'exécution des travaux en attendant qu'une décision soit rendue sur le fond. Cela protège les riverains, les associations ou les communes de conséquences immédiates et irréversibles, tout en laissant du temps pour examiner la légalité du projet.

Dans son ordonnance du 20 septembre 2022³⁰, le Conseil d'Etat a jugé que le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé dans l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une « liberté fondamentale ». Il s'agit de la 58^{ème} « liberté fondamentale » consacrée par le Conseil d'Etat³¹. Avec cette reconnaissance, une nouvelle voie de recours s'est ouverte pour les contentieux environnementaux : le référé-liberté. Ce type de référé, prévu à l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, est également une procédure d'urgence qui permet de saisir les juridictions administratives en cas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Dans son ordonnance, le Conseil d'Etat précise que le plaignant doit justifier « au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'[il] entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique (...) ». Ce référé est un mécanisme puissant car les juridictions doivent statuer dans un délai de 48 heures. Si l'urgence et l'atteinte à une liberté fondamentale sont établies, les juridictions peuvent ordonner toute mesure nécessaire pour mettre fin à la menace. Dans les contentieux locaux, les associations et habitants peuvent utiliser ce référé pour suspendre des projets susceptibles de nuire gravement à la qualité de l'air, de l'eau, ou au cadre de vie. Par exemple, dans le cadre d'une pollution avérée d'un cours d'eau, un référé-liberté pourrait conduire à l'arrêt immédiat des activités polluantes.

Le référé pénal environnemental a été introduit par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 mais était à l'origine spécifique aux atteintes à l'écosystème aquatique. Il est désormais codifié à l'article L. 216-13 du Code de l'environnement et couvre un large champ d'application. Il permet aux requérants (autorité administrative, partie civile ou association de protection de l'environnement agréée) de saisir le procureur de la République, s'il ne s'est pas lui-même saisi d'office, pour demander à la juridiction compétente de prendre les mesures prévues à l'article L. 216-13 du Code de l'environnement, dans un délai d'un an et sans attendre la fin de l'enquête ou de l'instruction. La durée durant laquelle le juge des libertés et de la détention (en cas d'enquête préliminaire) ou le juge d'instruction (en cas d'information judiciaire) peut imposer des mesures utiles est passée de trois mois à une année depuis la loi biodiversité n°2016-1087. La dernière modification est issue de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience ». Le référé pénal environnemental a été étendu pour intégrer les articles L. 171-7 du code de l'environnement et L. 111-13 du code minier. Le référé pénal environnemental est ainsi une procédure préventive permettant aux

³⁰ CE, 20 septembre 2022, n°451129.

³¹ C. Lantero dans Le Blog du droit administratif, « Les libertés fondamentales au sens de l'article 521-2 du Code de justice administrative » [En ligne] <https://blogdroitadministratif.net/2018/09/03/les-libertes-fondamentales/> (consulté le 2 novembre 2024).

juridictions pénales de prendre des mesures conservatoires lorsqu'il existe un risque grave d'infraction environnementale afin de mettre très rapidement un terme à une pollution constatée ou à en limiter l'ampleur. Cette procédure est particulièrement utile pour les contentieux locaux impliquant des projets susceptibles de causer des infractions immédiates à l'environnement, comme des travaux illégaux dans des zones protégées ou des rejets polluants dans l'eau. La décision des juridictions pénales peut être prise dans l'attente de la décision « au fond » qui se prononcera alors sur d'éventuelles infractions pénales, culpabilités et peines. Ce référé permet d'agir en parallèle du contentieux administratif, en visant directement les comportements fautifs, et peut aboutir à des sanctions pénales pour les responsables d'infractions environnementales. La première décision sur ce fondement a été prise par le Tribunal de grande instance de Lyon le 5 septembre 2018 et a ordonné au propriétaire et à l'exploitant d'une station d'épuration de cesser leurs rejets illicites dans le cours d'eau « La Brévenne ». Même si elle n'a pas encore beaucoup été utilisée, cette procédure répond à la hausse des infractions environnementales et peut être très efficace sur le court terme.

Le référé conservatoire, aussi appelé référé-provision et prévu à l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, permet d'obtenir des juridictions administratives des mesures provisoires pour préserver une situation donnée avant qu'une décision sur le fond soit rendue. Dans un contentieux local, ce référé peut servir à garder l'état des lieux et prévenir tout dommage supplémentaire, par exemple en ordonnant l'arrêt provisoire des travaux qui risquent d'endommager des écosystèmes locaux ou des biens publics.

Enfin, le référé-expertise, prévu à l'article R. 532-1 du Code de justice administrative, permet d'obtenir la désignation d'un expert chargé de fournir un rapport technique détaillé sur une situation litigieuse. Ce référé est souvent utilisé dans les contentieux locaux pour évaluer des dommages environnementaux ou des infractions potentielles. Par exemple, si la construction d'un bâtiment est suspectée de polluer des nappes phréatiques, le référé-expertise peut permettre d'obtenir une évaluation scientifique précise avant de prendre des mesures plus radicales.

Dans les contentieux locaux, notamment ceux liés à la gestion de l'eau, l'usage des procédures de référé permet une action rapide pour éviter des dégâts environnementaux irréversibles, comme dans les zones sensibles où l'eau est un bien rare. Ils sont également très efficaces contre des projets susceptibles de nuire à l'environnement ou aux droits fondamentaux des citoyens. Ils permettent de protéger les intérêts des communautés locales face à des projets de grande ampleur ou à des décisions contestées.

4. Une tendance politique qui tend à limiter les contentieux contre des exploitations agricoles

Depuis plusieurs années, la tendance politique en France vise à restreindre les droits d'accès au juge dans les contentieux impliquant des projets agricoles, notamment les exploitations agricoles d'élevage. Cette dynamique se matérialise notamment par des réformes législatives et réglementaires qui tendent à limiter les possibilités de recours, à accélérer les procédures et à imposer des conditions supplémentaires de recevabilité aux opposants de ces projets.

Un des moyens privilégiés par les réformes pour limiter les contentieux est la réduction des délais de recours contre les décisions administratives liées aux exploitations agricoles. Par exemple, le décret n° 2024-423 du 10 mai 2024 a réduit les délais de recours contre les décisions concernant certaines installations agricoles, notamment les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de quatre à deux mois. Ce décret « adapte les règles du contentieux administratif principalement s'agissant d'ouvrages hydrauliques agricoles et d'installations d'élevage », ce qui comprend les bâtiments pour porcs ou volailles mais aussi les bassins de pisciculture, est-il indiqué dans le texte, applicable aux décisions administratives prises à compter du 1^{er} septembre 2024³². Cette réduction vise à accélérer la réalisation des projets et à diminuer les possibilités d'opposition de la part des associations environnementales ou des riverains concernés³³.

Dans le cadre des réformes récentes, des conditions supplémentaires ont été introduites pour restreindre la recevabilité des recours. Ainsi est née l'obligation pour les requérants de notifier leur recours aux bénéficiaires de l'autorisation et aux autorités compétentes dans des délais stricts sous peine d'irrecevabilité de leur action. Cette contrainte procédurale a pour but de décourager les recours abusifs ou tardifs mais rend également plus difficile l'accès aux juridictions pour les associations ou citoyens mal informés ou disposant de ressources limitées.

Pour certains contentieux agricoles, notamment ceux touchant aux élevages intensifs et aux projets agricoles soumis à autorisation environnementale, les délais indicatifs de jugement devant le tribunal administratif ont été fixés à 10 mois maximum, une disposition introduite pour accélérer les décisions judiciaires et éviter les procédures trop longues. Si ces délais visent à fluidifier les processus de construction ou d'aménagement agricole, ils posent des difficultés pour les opposants qui disposent de moins de temps pour mobiliser des experts ou présenter des éléments techniques complexes³⁴.

Par ailleurs, la législation récente tend à faciliter les implantations des installations agricoles, notamment les élevages, en réduisant les contrôles sur ces projets. Les projets d'installations agricoles soumises à autorisation, comme les fermes-usines, bénéficient d'une procédure simplifiée avec des conditions de fond et de forme allégées. De plus, les procédures de participation du public sont parfois raccourcies ou limitées pour ces projets, réduisant les possibilités de participation lors de la phase de consultation.

³² L'Info durable, « Réserves d'eau et bâtiments d'élevage : le délai de recours réduit » [En ligne] <https://www.linfordurable.fr/environnement/reserves-deau-et-batiments-delevage-agriculture-le-delai-d-e-recours-reduit-45245> (consulté le 2 novembre 2024).

³³ Blog Adden Avocats, « Décret du 10 mai 2024 : nouvelles règles applicables aux recours contre les projets agricoles et réduction du délai de recours des tiers contre toutes les ICPE, IOTA et autorisations environnementales » [En ligne] <https://www.adden-leblog.com/decret-du-10-mai-2024-nouvelles-regles-applicables-aux-recours-contre-les-projets-agricoles-et-reduction-du-delai-de-recours-des-tiers-contre-toutes-les-icpe-iota-et-autorisations-environnement/> (consulté le 2 novembre 2024).

³⁴ Blog Adden Avocats, « Publication au JORF – Décret du 10 mai 2024 – Ouvrages hydrauliques agricoles – ICPE en matière d'élevage – Autorisations environnementales – Adaptation de la procédure contentieuse » [En ligne] <https://veille.riviereavocats.com/publication-au-jorf-decret-du-10-mai-2024-ouvrages-hydrauliques-agricoles-icpe-en-matiere-delevage-autorisations-environnementales-adaptation-de-la-procedure-contentieuse/> (consulté le 2 novembre 2024).

Dans le contexte de la crise agricole récente, marquée par des difficultés économiques dans le secteur, le gouvernement français a adopté plusieurs mesures dans le but de favoriser la compétitivité des exploitations agricoles. Ces mesures incluent un cadre juridique plus favorable aux projets agricoles, au détriment parfois des droits de recours des citoyens et associations. L'objectif affiché est de soutenir l'agriculture française, notamment face aux défis climatiques, tout en réduisant les obstacles administratifs qui pourraient ralentir les investissements dans le secteur. Lors de sa visite au salon de l'agriculture, Emmanuel Macron avait annoncé la reconnaissance de l'agriculture comme un « intérêt général majeur de la Nation ». A cet effet, le projet de loi d'orientation agricole (LOA) crée un nouvel article du Code rural et de la pêche maritime ainsi rédigé : « L'agriculture, la pêche, l'aquaculture et l'alimentation sont d'intérêt général majeur en tant qu'elles garantissent la souveraineté alimentaire qui contribue à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation »³⁵. Cette reconnaissance est symbolique, elle place au même niveau l'agriculture et la protection de l'environnement. Cependant, la protection de l'environnement a une valeur constitutionnelle alors que, même « majeur », l'intérêt général agricole n'aurait que valeur législative. En cas de conflit direct entre les deux, le Conseil constitutionnel ferait prévaloir la première sur le second dans le cadre de son contrôle de la loi. Mais si l'intérêt général majeur de l'agriculture était porté au niveau constitutionnel, il pourrait alors en être autrement.

C'est dans cette veine que le projet de la LOA, présenté le 14 mai 2024 en séance plénière à l'Assemblée nationale, prétend apporter des solutions à la crise agricole. Ce projet enfonce plutôt la France dans sa fragilité alimentaire et renforce la dépendance à l'élevage et aux importations pour l'alimentation animale qui en découlent³⁶. L'association L214 dénonce l'inaction du gouvernement en matière de végétalisation de l'alimentation, sacrifiant ainsi les animaux, la santé publique, l'environnement et une partie du monde agricole. Lors de sa convocation le 2 mai dernier par la Commission d'enquête parlementaire sur les raisons de la perte de souveraineté alimentaire, l'association a défendu la vision pragmatique et consensuelle d'un modèle agricole et alimentaire permettant de répondre aux objectifs de souveraineté alimentaire, à la crise agricole et aux enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique : réduire de moitié la production et la consommation de viandes et poissons d'ici 2030.

Le décret n° 2024-529 du 10 juin 2024³⁷, qui modifie de manière significative les règles d'évaluation environnementale pour certains projets et notamment ceux liés aux élevages intensifs, affiche clairement la volonté du gouvernement de favoriser l'élevage intensif face au bien-être animal et à la protection de l'environnement, malgré la consultation publique qui avait recueilli 99,87% d'avis négatifs³⁸. Ce décret augmente les seuils à partir desquels une

³⁵ D. Truchet dans Le Club des Juristes, « L'agriculture, « intérêt général majeur » de la Nation : ça change quoi ? » [En ligne] <https://www.leclubdesjuristes.com/justice/lagriculture-interet-general-majeur-de-la-nation-ca-change-quoi-5560/> (consulté le 2 novembre 2024).

³⁶ Savoir Animal, « Loi d'orientation agricole : un pas en arrière pour les animaux et la souveraineté alimentaire » [En ligne] <https://savoir-animal.fr/loi-orientation-agricole-pas-en-arriere-pour-animaux-et-souverainete-alimentaire/> (consulté le 2 novembre 2024).

³⁷ Décret n° 2024-529 du 10 juin 2024 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets.

³⁸ Welfarm, « L'État facilite l'installation d'élevages intensifs contre l'avis des citoyens » [En ligne] <https://welfarm.fr/letat-facilite-linstallation-delevages-intensifs-contre-lavis-des-citoyens/> (consulté le 2 novembre 2024).

évaluation environnementale devient obligatoire, permettant ainsi à un plus grand nombre de projets de passer sous le radar d'une évaluation systématique de leurs impacts environnementaux. Les seuils ont ainsi été relevés pour les élevages de porcs, de poulets et de truies. Par exemple, les élevages de porcs ne sont désormais soumis à évaluation environnementale que s'ils comptent plus de 3 000 animaux (au lieu de 2 000), et ceux de poulets plus de 85 000 animaux (au lieu de 40 000)³⁹. En dessous de ces seuils, la nécessité de réaliser une évaluation environnementale sera examinée au cas par cas, ce qui peut rendre plus difficile la contestation par les associations ou autres parties prenantes, notamment dans le cadre de contentieux locaux liés à l'eau et à l'environnement. Ce décret suscite de nombreuses critiques, notamment parce qu'il facilite l'installation d'élevages intensifs tout en limitant l'obligation d'évaluation environnementale, qui apporte pourtant de la transparence et une participation citoyenne. Ce décret s'oppose totalement à la réduction des cheptels et n'affiche aucune volonté de diminuer la consommation de viande pourtant impérative si la France veut réduire sa dépendance aux importations et diminuer l'impact de l'élevage sur les terres agricoles et les ressources en eau.

La tendance récente de restriction de l'accès aux juridictions dans les contentieux agricoles s'inscrit dans un contexte politique où l'urgence économique du secteur agricole et la nécessité de s'adapter aux crises (comme les sécheresses ou les crises économiques) priment souvent sur les préoccupations environnementales. Si ces réformes permettent d'accélérer les projets agricoles et de répondre aux besoins des exploitants, elles limitent également les capacités d'action des associations environnementales et des citoyens qui souhaitent contester des projets impactant l'environnement et la santé publique.

III/ Pistes contentieuses innovantes

1. La mobilisation du devoir de vigilance

La loi sur le devoir de vigilance, officiellement dénommée « Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre », a été adoptée en France le 27 mars 2017. Elle établit une responsabilité des entreprises multinationales françaises dans leurs opérations mondiales. Cette loi a été récemment évoquée dans deux affaires en lien avec l'élevage.

Les associations Comissao Pastoral da Terra et Notre Affaire à Tous ont envoyé une mise en demeure à la banque française BNP Paribas le 17 octobre 2022 lui demandant de se conformer à son devoir de vigilance en refusant notamment de s'engager dans de nouvelles relations commerciales avec des acteurs de l'industrie du boeuf impliqués dans la déforestation, l'accaparement des terres de peuples autochtones et des pratiques

³⁹ Blog Gossement Avocats, « Evaluation environnementale : le Gouvernement réduit le champ d'application de l'obligation d'évaluation environnementale des projets, notamment d'élevages intensifs (décret n°2024-529 du 10 juin 2024 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets) » [En ligne] <https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/evaluation-environnementale-le-gouvernement-reduit-le-champ-d-application-de-l-obligation-d-evaluation-environnementale-des-projets-decret-n-2024-529-du-10-juin-2024-portant-diverses-dispositions-relatives-a-l-evaluation-environnementale-de-s-projets> (consulté le 2 novembre 2024).

s'apparentant à l'esclavage. La société n'ayant pas répondu de manière satisfaisante à la mise en demeure, la coalition a assigné la banque française en justice le 27 février 2023 pour manquement à son devoir de vigilance⁴⁰.

Dans une autre affaire similaire, des représentants des peuples autochtones d'Amazonie brésilienne et colombienne ainsi que des organisations non gouvernementales françaises et américaines (dont Notre Affaire à Tous et France Nature Environnement) ont assigné en justice le groupe Casino devant le tribunal judiciaire de Saint-Etienne le mercredi 3 mars 2021⁴¹. Les requérants invoquent un manquement du groupe Casino à son devoir de vigilance concernant l'achat de produits à base de viande bovine en Amérique du Sud, dont la production est liée à la déforestation et à l'accaparement de terres des peuples autochtones.

Par ailleurs, l'élevage industriel est une source majeure de pollution des eaux à travers l'écoulement de substances chimiques (engrais, nitrates, antibiotiques...) et de déchets d'origine animale dans les rivières, les nappes phréatiques et les écosystèmes aquatiques. Les entreprises impliquées dans ce secteur, qu'il s'agisse de la production de viande, de produits laitiers ou d'autres produits issus de l'élevage, sont régulièrement accusées de causer des dégradations environnementales. Dans les régions où l'élevage intensif est très développé, comme la Bretagne en France, les élevages peuvent contribuer à la pollution des eaux par les nitrates, issus des engrais utilisés pour les cultures fourragères et les déjections animales, qui cause les marées vertes (prolifération d'algues) et des dommages importants aux écosystèmes aquatiques ainsi qu'à la qualité de l'eau potable.

Enfin, l'élevage industriel consomme d'énormes quantités d'eau, tant pour abreuver les animaux que pour produire les cultures fourragères (comme le soja ou le maïs) qui nourrissent ces animaux. Cette surconsommation devient un enjeu critique dans les régions soumises au stress hydrique, surtout lorsqu'elle est puisée dans les nappes phréatiques pour les besoins de ce type d'agriculture intensive.

Le devoir de vigilance peut ainsi être un outil puissant pour responsabiliser les entreprises en lien avec l'élevage quant à leurs impacts sur l'eau, qu'il s'agisse de pollution ou de surexploitation. Le modèle agricole devra dès lors changer non seulement pour éviter des poursuites judiciaires, mais aussi pour répondre aux attentes croissantes de la société civile en matière de protection de l'environnement et de gestion responsable des ressources naturelles.

2. La mobilisation du droit de la consommation

Un grand nombre de publicités pour la viande déforment la réalité de l'élevage et pourraient constituer des « tromperie des consommateurs » prévue à l'article L. 121-1 du Code de la

⁴⁰ Notre Affaire à Tous, « BNP Déforestation » [En ligne] <https://notreaffaireatous.org/bnp-deforestation/> (consulté le 2 novembre 2024).

⁴¹ France Nature Environnement, « Action en justice contre Casino pour déforestation et violation des droits humains » [En ligne] <https://fne.asso.fr/communiqu-presse/action-en-justice-contre-casino-pour-deforestation-et-violation-des-droits> (consulté le 2 novembre 2024).

consommation⁴² relatif aux pratiques commerciales trompeuses. Cet article définit la notion de pratique commerciale trompeuse et les conditions dans lesquelles un acte commercial peut être considéré comme tel. L'allégation fausse, qui consiste à diffuser des informations fausses ou de nature à induire en erreur les consommateurs, fait partie des pratiques commerciales qui sont considérées comme trompeuses.

Par exemple, les publicités pour le poulet des marques *Le Gaulois* ou *Maître Coq* ont pour effet de faire croire aux consommateurs que leur viande de volaille vient de coqs fermiers élevés selon des modes d'élevage non intensifs alors que la réalité est toute autre. Ni la race et l'aspect des animaux présentés dans les publicités n'est conforme à la réalité de ces élevages intensifs⁴³.

Dans certains cas, les publicités pour la viande peuvent même prétendre que la production de cette viande est « écologique » ou « durable » sans fournir de preuves suffisantes ou en minimisant l'impact réel de cette industrie sur les ressources en eau et l'environnement en général. Ces allégations environnementales pourraient constituer des allégations fausses ou trompeuses prohibées car elles donnent une fausse impression de l'impact environnemental de l'élevage industriel, induisant ainsi les consommateurs en erreur. Dès lors, à l'heure où l'origine et la qualité des produits sont des éléments de plus en plus pris en compte dans le choix des consommateurs, leur choix sont-ils « libres et éclairés » lorsque de telles pratiques viennent l'orienter en déformant la réalité ?

Rédigé par Gabriel Bordron,
Emilie Giraudo,
Clarisce Macé,
bénévoles de Notre Affaire à Tous.

⁴² Article L121-1 du Code de la consommation.

⁴³ 30 millions d'amis, « Quand la publicité dissimule l'élevage intensif : le consommateur manipulé ? » [En ligne] <https://www.30millionsdamis.fr/actualites/article/20973-quand-la-publicite-dissimule-lelevage-intensif-l-e-consommateur-manipule/> (consulté le 2 novembre 2024).