

CHRONIQUE DE DROIT EUROPÉEN DE LA BIODIVERSITÉ – 2013

Charles-Hubert BORN

Professeur à l'Université Catholique de Louvain (ULC), avocat ¹

Résumé La présente chronique, annuelle, a pour objet de présenter et de commenter de façon synthétique les principales évolutions législatives et jurisprudentielles du droit de l'Union européenne dans le domaine de la biodiversité pour l'année 2013 (en incluant les développements importants jusqu'au 1^{er} juillet 2014 si nécessaire pour des raisons de cohérence). L'adoption de la stratégie européenne sur l'infrastructure verte, l'arrêt *Sweetman* de la Cour de justice, le règlement du différend sur l'interdiction des produits dérivés du phoque par l'organe d'appel de l'OMC, les réformes de la PAC et de la PCP, les évolutions normatives et jurisprudentielles en matière d'OGM et l'adoption du nouveau règlement LIFE sont les points les plus marquants de cette année 2013.

Mots clés : biodiversité, service écosystémique, infrastructure verte, Natura 2000, commerce des espèces, pêche, milieu marin, forêt, réforme de la PAC, biotechnologie, programme LIFE.

Summary *European biodiversity law column. This annual update aims to summarize the key legislative and case law developments in the field of EU biodiversity law for the year 2013 (including significant developments to 1 July 2014 when it is necessary for consistency). The adoption of the EU Strategy on green infrastructure, the Sweetman judgment of the Court of Justice, the settlement of the dispute on the ban of seal products by the Appellate Body of the WTO, the CAP and CFP reforms, the normative and case law developments on GMOs and the adoption of the new LIFE Regulation are the most important landmarks of this year 2013.*

Keywords : biodiversity, ecosystem services, green infrastructures, Natura 2000, trade in species, fishery, marine environment, forest, CAP reform, biotechnology, LIFE program.

« Préoccupation commune de l'humanité »², la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique sont devenues deux axes majeurs du droit de l'environnement en ce début de XXI^e siècle³. Face à la crise d'extinction actuelle, l'Union européenne s'est fixée, dans sa nouvelle Stratégie sur la biodiversité, l'objectif prioritaire

¹ Charles-Hubert Born (charles-hubert.born@uclouvain.be) est membre du Séminaire de droit de l'environnement et de l'urbanisme (SERES) de la Faculté de droit de l'UCL et affilié au Centre de recherche sur la biodiversité (BDIV) de l'UCL.

² Troisième considérant du préambule de la Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (ci-après CDB).

³ Voy. le n° spécial de la présente revue paru en 2008 sur le sujet : *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*.



d'« enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, [d']assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et [de] renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité », y compris à l'étranger⁴. Le dispositif juridique censé réaliser cet ambitieux programme est constitué non seulement par la législation européenne sur la conservation de la nature – à savoir les très médiatiques directives Oiseaux et Habitats et le règlement CITES –, mais aussi par les innombrables autres textes et instruments relevant d'autres politiques – eau, pêche, milieu marin, agriculture, transports, OGM, etc. – qui soutiennent ou interfèrent également avec la politique de conservation de la biodiversité⁵.

La présente chronique, annuelle, a pour objet de présenter et de commenter de façon synthétique les principales évolutions législatives et jurisprudentielles du droit de l'Union européenne dans le domaine de la biodiversité pour l'année 2013⁶. L'adoption de la stratégie sur l'infrastructure verte, l'arrêt *Sweetman* de la Cour de justice, le règlement du différend sur l'interdiction des produits dérivés du phoque par l'organe d'appel de l'OMC, les réformes de la PAC et de la PCP, les évolutions normatives et jurisprudentielles en matière d'OGM et l'adoption du nouveau règlement LIFE sont les points les plus marquants de cette année 2013.

I. POLITIQUE GÉNÉRALE : L'ÉMERGENCE DES CONCEPTS DE SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE ET D'INFRASTRUCTURE VERTE

Face au constat d'échec de ses stratégies antérieures – dont l'objectif était d'enrayer le déclin de la biodiversité à l'horizon 2010⁷ –, le Conseil a adopté une nouvelle stratégie globale de conservation en 2011 pour reporter cet objectif à l'horizon 2020 et le compléter par un objectif visant à mettre un terme à la dégradation des écosystèmes et de leurs services⁸. Cette stratégie constitue aujourd'hui, avec le Plan stratégique et les Objectifs d'Aichi adoptés par la conférence des Parties à la

⁴ COM(2011)244.

⁵ Voy. pour une synthèse de la matière, N. de Sadeleer et Ch.-H. Born, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004, p. 435 et s.; A. Garcia Ureta, *Derecho europeo de la biodiversidad*, Madrid, Gomez-Acebo & Pombo, 2010, 755 p.; P. Thieffry, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 343 et s. et p. 527 et s.; J.H. Jans et Vedder, H.H.B., *European Environmental Law, After Lisbon*, 4th ed., Groningen, Europa Law Publishing, 2012, p. 506 et s. Pour un commentaire de la jurisprudence récente de la CJUE en la matière, voy. M. Clément, *Droit européen de l'environnement*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2012, 622 p.

⁶ En incluant les développements importants jusqu'au 1^{er} juillet 2014 lorsqu'il est préférable de les commenter en une fois.

⁷ COM(2001)264.

⁸ COM(2011)244 précitée.

CDB en 2010⁹, la ligne de conduite de référence censée guider toutes les politiques européennes et nationales en la matière au sein de l'Union. Intégrant les enseignements du Millenium Ecosystem Assessment (2005)¹⁰, l'évolution la plus marquante de la politique européenne de conservation tient dans sa reformulation autour des concepts de "services écosystémiques" (SE) et de "capital naturel", absents dans la première stratégie communautaire de 1998. Alors que l'introduction de ce concept suscite un formidable engouement dans le monde de la recherche¹¹ –, il reste toutefois encore peu appréhendé par le droit européen¹².

Signe de cette évolution, la Commission a publié en 2013 une importante communication sur le concept d'infrastructure verte¹³, déjà développé dans plusieurs États membres, dont la France au travers de sa "trame verte et bleue". Combinant les enseignements des théories sur les *greenways* (USA) et sur les réseaux écologiques (Europe), le concept est défini par la Commission comme le « *réseau constitué de zones naturelles et semi-naturelles et d'autres éléments environnementaux faisant l'objet d'une planification stratégique, conçu et géré aux fins de la production d'une large gamme de services écosystémiques. Il intègre des espaces verts (ou aquatiques dans le cas d'écosystèmes de ce type) et d'autres éléments physiques des zones terrestres (y compris côtières) et marines. À terre, l'infrastructure verte se retrouve en milieu rural ou urbain* »¹⁴. Intrinsèquement multifonctionnelle, cette stratégie poursuit deux finalités étroitement imbriquées, à savoir, d'une part, développer la production de services par les écosystèmes « ordinaires » (forêts, côtes, zones humides, prairies, etc.) et, d'autre part, préserver ou restaurer les habitats et les continuités écologiques indispensables au maintien de la biodiversité « remarquable » (sites Natura 2000, etc.). Outil de planification spatiale, l'infrastructure verte a vocation à informer et à guider l'ensemble des politiques, décisions et incitants influençant les usages des sols et des eaux, en vue de préserver de façon efficace et efficiente la biodiversité et de promouvoir des solutions « naturelles » à des problématiques aussi diverses que la lutte contre les inondations, la dépollution des

⁹ Voy. le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi (<http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>).

¹⁰ Millennium Ecosystem Assessment (MEA), *Ecosystems and human well-being. General synthesis*, Island Press, Washington DC, 2005, 155 p.

¹¹ Voy. l'appel à projet 2010-2011 du Programme BiodivERsA (<http://www.biodiversa.org/79>) dans le cadre du 7^e Programme-cadre d'appui à la recherche (FP7).

¹² Voy. I. Doussan, « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement », in Ch. Cans (dir.), *La responsabilité environnementale*, Paris, Dalloz, p. 125-141 ; M. Bonnin, « L'émergence des services environnementaux dans le droit international de l'environnement : une terminologie confuse », *Vertigo*, 12/3, déc. 2012 (en ligne sur <http://vertigo.revues.org/12889>).

¹³ COM(2013)249 final. Voy. la documentation sur le site de la Commission consacré à cette stratégie sur <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/>

¹⁴ *Id.*, p. 2-3.



nappes phréatiques ou la conservation des espèces migratrices. L'ambiguïté fondamentale de cette stratégie réside précisément dans cette dualité d'objectifs et dans l'absence de priorités entre les « services » recherchés, dont certains tolèrent voire impliquent une intensification de l'exploitation des écosystèmes. Compte tenu des enjeux socio-économiques en présence, elle pourrait conduire, si elle n'était guidée que par des considérations utilitaristes, à un déclin accru de la biodiversité « remarquable » ou « inutile » au profit des écosystèmes « ordinaires », plus « utiles » et « rentables » pour la production de services collectifs.

Cette stratégie est étroitement liée aux réflexions en cours au sein de la Commission en vue d'établir une proposition sur la compensation écologique des atteintes à la biodiversité (remarquable et ordinaire) et aux services (*no net loss*, NNL)¹⁵, comme le prévoit sa Stratégie biodiversité 2020 (Objectif 2, action 7). Nous la commenterons une fois adoptée.

Dans le prolongement direct de ces développements, fin 2013, le Conseil et le Parlement européen ont adopté le Septième Programme d'action de l'Union en matière d'environnement (PAE)¹⁶, qui fixe, parmi ses neuf objectifs prioritaires, celui de « protéger, conserver et améliorer le capital naturel de l'Union » (art. 2, a). Le volet biodiversité du PAE insiste sur la nécessité d'« accélérer la mise en œuvre de [la stratégie « Biodiversité 2020 »] et la réalisation de ses objectifs (...) », identifie les principales menaces pour la biodiversité et indique, de façon très générale, les objectifs à atteindre – qui sont repris des stratégies sectorielles déjà adoptées – et les actions à entreprendre, y compris la « mise en œuvre intégrale » des directives Oiseaux et Habitats (§ 28). Il n'identifie cependant pas les initiatives législatives qui restent à prendre.

II. CONSERVATION DE LA NATURE : LA NOTION « D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ DU SITE » NATURA 2000 INTERPRÉTÉE PAR LA COUR DE JUSTICE

Piliers de la politique européenne de conservation de la nature, les directives 2009/147/CE Oiseaux et 92/43/CE Habitats n'ont pas fait l'objet de modifications de fond en 2013. En revanche, leurs annexes ont été adaptées suite à l'entrée dans l'Union de la Croatie¹⁷, de façon à inclure, dans les annexes I, II et IV de la directive Habitats, deux types d'habitats naturels et treize espèces d'intérêt communautaire endémiques des Balkans – comme le Campagnol de Martino (*Dinaromys bogdanovi*) – ainsi que pour

¹⁵ Voy. http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index_en.htm. La Commission a organisé de juin à septembre 2014 une consultation du public sur cette stratégie.

¹⁶ Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète » (JOUE, L 354 du 28 déc. 2013).

¹⁷ Directive 2013/17/UE du 13 mai 2013 du Conseil portant adaptation de certaines directives dans le domaine de l'environnement, du fait de l'adhésion de la République de Croatie (JOUE, L 158, 10 juin 2013).

établir la liste des oiseaux chassables dans ce pays (annexe II de la directive Oiseaux). La Commission a par ailleurs réactualisé les listes des sites d'importance communautaire (SIC) dans les différentes régions biogéographiques à deux reprises en 2013¹⁸, de façon à y inclure une série de nouveaux sites et pour tenir compte de l'actualisation des données relatives aux sites existants.

Sur le plan jurisprudentiel, la Cour de justice a rendu, sur question préjudicielle, un arrêt de principe d'une grande importance dans une affaire *Peter Sweetman et crts c. An Bord Pleanála*, relative au contournement de Galway en Irlande¹⁹. Elle interprète pour la première fois la notion « d'atteinte à l'intégrité du site » au sens de l'article 6, § 3, de la directive Habitats, soit le critère de décision s'imposant aux autorités compétentes pour autoriser ou refuser un plan ou projet dans le cadre d'une évaluation appropriée des incidences « Natura 2000 »²⁰. Les requérants contestaient la légalité de la décision de l'*An Bord* du 20 novembre 2008 d'autoriser le projet de contournement de la ville de Galway. Le tracé de cette route devait traverser une extension du site d'importance communautaire (SIC) de Lough Corrib, abritant, entre autres, un type d'habitat naturel prioritaire, à savoir des pavements calcaires karstiques. Le projet impliquait la perte définitive d'une superficie d'1,47 ha de ce type d'habitat, sur les 270 ha que couvre cet habitat au sein du site. L'*An Bord* avait autorisé cette atteinte, au motif que « [la partie de la route concernée] bien qu'ayant localement un grave impact sur la zone spéciale de conservation candidate de Lough Corrib, elle ne portera pas atteinte à l'intégrité de celle-ci », au sens de l'article 6, § 3, de la directive Habitats. Saisie du litige, la Supreme Court a demandé à la Cour de justice si, en l'espèce, le projet constituait une « atteinte à l'intégrité du site » au sens de l'article 6, § 3, de la directive.

La Cour part du constat, non contesté, que le projet entraînerait « la disparition permanente et irréparable » d'un habitat prioritaire, fût-ce sur une faible superficie. La Cour affirme ensuite que « (...) le fait de ne pas porter atteinte à l'intégrité d'un site en tant qu'habitat naturel (...) suppose de le préserver dans un état de conservation favorable, ce qui implique (...) le maintien durable des caractéristiques constitutives du site concerné, liées à la présence d'un type d'habitat naturel dont l'objectif de préservation a justifié la désignation de ce site dans la liste des SIC, au sens de cette

¹⁸ Décisions d'exécution 2013/22/UE à 2013/30/UE de la Commission du 16 novembre 2012 arrêtant une (...) liste actualisée des sites d'importance communautaire [pour les différentes régions biogéographiques] (JOUE, L 24, 26 janv. 2013) ; décisions d'exécution 2013/734/UE à 2013/742/UE de la Commission du 7 novembre 2013 arrêtant une (...) liste actualisée des sites d'importance communautaire [pour les différentes régions biogéographiques] (JOUE, L 350, 21 déc. 2013).

¹⁹ CJUE, 11 avril 2013, aff. C-258/11, *Peter Sweetman et crts c. An Bord Pleanála*.

²⁰ Pour rappel, l'article 6, § 3, de la directive Habitats impose aux autorités compétentes pour autoriser un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site et « susceptible d'affecter [un site Natura 2000] de manière significative » de ne marquer « leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné (...) ».



directive »²¹. Elle ajoute que « (...) L'autorisation d'un plan ou d'un projet (...) ne peut, dès lors, être octroyée qu'à la condition que les autorités compétentes (...) aient acquis la certitude qu'il est dépourvu d'effets préjudiciables durables à l'intégrité de ce site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets (...)», conformément au principe de précaution (points 39 à 41, nous soulignons). Selon la Cour, ce raisonnement s'applique *a fortiori* lorsque le plan ou le projet menace des types d'habitats prioritaires, ce qui est le cas en l'espèce, le projet étant appelé à entraîner la perte « durable et irréparable » de dalles calcaires karstiques (points 42 et 43). C'est donc avant tout le caractère « durable » – la Cour n'exige pas une irréversibilité pour autant, même si, dans le cas d'espèce, l'atteinte était jugée « irréparable » – de la destruction ou de la dégradation, plus que son étendue²², qui semble déterminante pour décider si le projet ou le plan doit être refusé ou faire l'objet d'une dérogation. Ceci suppose d'avoir égard à la résilience des écosystèmes concernés, c'est-à-dire leur aptitude à revenir à leur état initial après des perturbations²³.

Dans le fil de cette jurisprudence s'inscrit un autre arrêt de principe, rendu en 2014, sur la question cruciale de savoir si des mesures de compensation intégrées au projet peuvent être prises en compte pour considérer qu'il ne risque pas de porter atteinte à l'intégrité du site²⁴, ce à quoi la Cour a répondu, à juste titre selon nous, par la négative. Nous y reviendrons dans la prochaine chronique.

Une autre affaire concernait le lac Koroneia, situé près de Langadas (Thessalonique, Grèce) et classé comme zone de protection spéciale (ZPS), conformément à la directive Oiseaux. Entre 1970 et 1995, le lac a perdu 40 % de son volume d'eau et sa surface est passée de 52 km² à 44 km², en raison d'une utilisation intensive de l'eau pour l'industrie et l'agriculture irriguée. La Commission reprochait à la Grèce, notamment, de ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour éviter la détérioration du site, comme le requiert l'article 6, § 2, de la directive Habitats. Pour la Cour, le fait que Gouvernement grec a reconnu n'avoir pas mis en œuvre une partie du plan d'action qu'il jugeait nécessaire à la réhabilitation du site suffit pour considérer le manquement établi. L'intérêt de l'arrêt nous paraît surtout résider dans le fait qu'une des mesures non mises en œuvre était l'approbation du plan de gestion du parc national où se trouve le lac. Ceci semble indiquer que l'absence de mesures de gestion « active » (au sens de l'article 6, § 1, de la directive),

²¹ Voy. les intéressants développements de l'Avocat général sur les notions d'intégrité et d'atteinte (l'effet « préjudiciable »). (points 55 à 61).

²² La Cour n'a tout simplement pas mis en rapport la faible superficie impactée (1,47 ha) avec la superficie de l'habitat sur le site (270 ha). Voy. sur la question Ch.-H. Born, « Un défi pour Natura 2000 : le contrôle de l'impact des activités existantes et de leurs effets cumulatifs dans et autour des sites », obs. sous CJUE, 24 novembre 2011, aff. C-404/09, *Commission c. Espagne, Amén.-Env.*, 2012/2, p. 84-91.

²³ En ce sens, Commission Européenne, *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats »* 92/43/CEE, Luxembourg, Commission européenne, 2000, p. 41.

²⁴ CJUE, 15 mai 2014, aff. C-521/12, *T. C. Briels e.a. contre Minister van Infrastructuur en Milieu*.

peut conduire à une détérioration des habitats interdite par l'article 6, § 2, comme la Cour l'avait déjà indiqué dans un arrêt *Commission c. Royaume-Uni*²⁵.

III. COMMERCE DES ESPÈCES : L'INTERDICTION D'IMPORTATION DES PRODUITS DÉRIVÉS DU PHOQUE À L'ÉPREUVE DES RÈGLES DE L'OMC

En ce qui concerne le commerce des espèces, l'actualité la plus marquante est la publication, le 22 mai 2014, par l'Organe d'appel de l'OMC²⁶ de son rapport dans les affaires « Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque » (DS400 / DS401) opposant l'Union européenne au Canada et à la Norvège. Saisie par le Canada et l'UE d'un appel contre le rapport du Groupe spécial rendu le 25 novembre 2013, la juridiction d'appel a confirmé la constatation de cet organe selon laquelle le règlement (CE) n° 1007/2009 incriminé²⁷ et son règlement d'application²⁸, interdisant, sauf exceptions, l'importation et la commercialisation dans l'Union de produits dérivés du phoque, ont pu être considérés comme « nécessaires à la protection de la moralité publique » au sens de l'article XX a) du GATT de 1994, dans la mesure où ils répondent aux préoccupations morales du public européen et contribuent à réduire le nombre de phoques tués de façon « cruelle ». En revanche, les exceptions en faveur des produits dérivés du phoque provenant des chasses pratiquées par certains pays de l'Union (dont la Suède) à des fins de gestion des ressources marines (préservation des stocks de poissons) sont jugées contraires aux règles commerciales. L'Organe a cependant pris acte de ce qu'elles sont en cours de reformulation.

Signalons par ailleurs que le règlement (CE) n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, qui transpose, en la renforçant, la Convention CITES dans l'Union, a été modifié²⁹ pour intégrer les modifications apportées aux annexes de ladite convention lors de la XVI^e conférence des Parties tenue à Bangkok en mars 2013.

²⁵ Dans cet arrêt, elle avait indiqué que « *il est évident que, pour la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats, il peut être nécessaire de prendre tant des mesures destinées à obvier aux atteintes et aux perturbations externes causées par l'homme que des mesures visant à enrayer des évolutions naturelles susceptibles de détériorer l'état de conservation des espèces et des habitats naturels dans les ZSC (...)* » (CJCE, 20 octobre 2005, aff. C-6/04, *Commission c. Royaume Uni*, point 34).

²⁶ Organe d'appel, « Communautés européennes-Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (DS400 / DS401) », 22 mai 2014 (en ligne sur http://www.wto.org/french/news_f/news14_f/400_401abr_f.htm).

²⁷ Règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque (*JOCE*, L 286, 31 oct. 2009).

²⁸ *JOUE*, L 216, 17 août 2010.

²⁹ Règlement (UE) 750/2013 du 29 juillet 2013 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (*JOUE*, L 212, 7 août 2013).



IV. PÊCHE ET MILIEU MARIN : LA RÉFORME DE LA PCP, RÉELLE AVANCÉE VERS UNE PÊCHE DURABLE ?

En ce qui concerne le milieu marin, la très attendue troisième réforme de la Politique commune de la pêche (PCP) ³⁰ est intervenue fin 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, après un long processus législatif initié en 2011³¹. Les quatre grands volets de la PCP ont été réformés, à savoir : a) la gestion durable des ressources halieutiques, réglée désormais par le règlement de base (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013³², qui remplace le règlement de base antérieur (CE) n° 2371/2002 du Conseil ; b) l'organisation commune des marchés, régie dès 2014 par le règlement (UE) n° 1379/2013³³ ; c) le volet structurel de la PCP, qui repose désormais sur le règlement (UE) n° 335/2014 sur le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)³⁴ ; d) enfin, dans une moindre mesure, le volet international de la PCP, qui fait l'objet de la partie VI du nouveau règlement de base.

Devant le constat de l'inefficacité de la réforme de 2002 pour préserver les ressources halieutiques, la Commission s'est résolue, en 2011, à proposer des mesures plus drastiques pour éviter une catastrophe sociale et écologique. Le Conseil et le Parlement ont suivi une bonne partie de ses propositions – tout en retardant leur mise en œuvre sur plusieurs années –, dans un accord qui a été salué comme 'historique' par la Commissaire Damanaki en charge de la pêche. Les objectifs affichés sont ambitieux. La PCP « *garantit que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme (...)* » (art. 2, § 1^{er}, du règlement de base). Elle doit assurer le maintien ou le rétablissement des stocks d'espèces exploitées « *au-dessus des niveaux qui permettent d'obtenir le*

³⁰ Sur cette politique depuis Lisbonne, voy. C. Blumann (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, *Commentaire J. Mégret*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 499 et s.

³¹ Voy. les propositions de règlement COM(2011)425 ; COM(2011)416 et COM(2011)804 notamment.

³² Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil (*JOUE*, L 354, 28 déc. 2013).

³³ Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil (*JOUE*, L 354, 28 déc. 2013). Voy. aussi ses règlements d'exécution (UE) n° 1418/2013 et n° 1419/2013 de la Commission du 17 déc. 2013 (*JOUE*, L 353, 28 déc. 2013).

³⁴ Règlement (UE) n° 335/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil relatif au Fonds européen pour la pêche en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves difficultés quant à leur stabilité financière (*JOUE*, L 103, 5 avril 2014).

rendement maximal durable » (RMD)³⁵ d'ici 2015 ou, au plus tard, 2020 (art. 2, §§ 2 et 3). L'introduction de ce concept, développé depuis longtemps en droit international³⁶ et envisagé par la Commission en 2006³⁷, constitue certainement une avancée importante, même si les critères qui lui sont sous-jacents ne sont pas uniquement scientifiques. Atteindre le RMD des différents stocks exige une adaptation en conséquence des « TAC » – totaux admissibles de capture –, sur la base d'avis scientifiques, en principe dès 2015 et au plus tard pour 2020. Le règlement de base prévoit par ailleurs que la PCP doit appliquer l'approche de précaution et l'approche écosystémique dans la gestion des pêches – autres exigences du droit international (art. 2, §§ 2 et 3).

La réforme vise par ailleurs à réduire autant que possible le gaspillage des ressources liées aux prises accessoires (*by-catch*), actuellement jetées par-dessus bord. À cet effet, elle introduit progressivement (2015-2019) une obligation de débarquement des espèces ainsi capturées involontairement jusqu'à un maximum de 95 %, combinée avec une interdiction de commercialiser les poissons trop petits (art. 15). Cette exigence devrait en principe offrir un incitant à des techniques de pêche plus sélectives mais pourrait également, paradoxalement, stimuler le marché des farines de poissons. Ces mesures feront l'objet d'une programmation dans les plans pluriannuels (*recovery plans*) établis pour les principaux stocks. Enfin, une régionalisation de la gouvernance est prévue aux articles 18 et 19 pour les mesures de conservation, les plans pluriannuels et les plans de rejets spécifiques. Bien qu'il ne fasse pas à proprement parler partie de la réforme, on doit également mentionner ici un nouveau règlement actualisant le règlement (CE) n° 850/98 sur la protection des juvéniles d'organismes marins, qui contribue à cet effort³⁸.

Le règlement sur l'organisation commune des marchés (OCM) est refondu. Il contient notamment des mesures sur le marquage et l'étiquetage des produits de la mer. Aucun système d'attribution d'un label écologique pour les produits de la pêche n'a cependant pu être adopté. La Commission est néanmoins chargée de soumettre un rapport sur les étapes à suivre dans ce but (art. 36 du règlement OCM).

Enfin, l'adoption en 2014 du nouveau Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), doté d'un budget de 6,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020, offre un cadre financier à la réforme de la PCP. Il devrait notamment permettre d'aider les pêcheurs à s'adapter aux nouvelles règles, et en particulier à respecter l'interdiction des

³⁵ Soit le « *rendement théorique d'équilibre le plus élevé pouvant être prélevé de manière continue en moyenne dans un stock, dans les conditions environnementales existantes moyennes sans affecter sensiblement le processus de reproduction* » (art. 4.1, 7°, du règlement de base).

³⁶ Voy. N. de Sadeleer et Ch.-H. Born, *op. cit.*, n° 314 à 316.

³⁷ COM(2006)360.

³⁸ Règlement (UE) n° 227/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 (JOUE, L78, du 20 mars 2013).



rejets de prises accessoires. Il devrait également promouvoir la collecte de données sur les stocks. Il ne pourra plus soutenir la construction de nouveaux navires, mais bien le retrait, le remplacement et la modernisation des moteurs des bateaux de 24 mètres au maximum.

En revanche, de façon déplorable, l'amendement très discuté visant à interdire le chalutage en eau profonde et les filets maillants profonds, techniques qui ravagent les écosystèmes des fonds marins³⁹, a été rejeté par le Parlement européen, moyennant une clause de réexamen dans quatre ans.

La lutte contre la pollution marine progresse également, suite, classiquement, à une catastrophe écologique, en l'occurrence l'explosion de la plateforme pétrolière Deepwater Horizon dans le Golfe du Mexique. En réaction, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une directive 2013/30/UE établissant des normes de sécurité pour les opérations de prospection, d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière offshore⁴⁰. On notera que l'article 38, § 1^{er}, de cette directive modifie la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale pour étendre son champ aux dommages (en général) « *qui affectent gravement (...) l'état écologique des eaux marines* », au sens de la directive 2008/56/UE « Stratégie milieu marin », lorsqu'ils ne sont pas déjà couverts par la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau. En parallèle, le Conseil a conclu le Protocole à la Convention de Barcelone, signé à Madrid le 14 octobre 1994⁴¹, relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol⁴², dit « Protocole offshore », qui a le même objet.

Signalons enfin un nouveau règlement sur le recyclage des navires⁴³ ainsi que la très attendue directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime⁴⁴ que nous commenterons dans la prochaine chronique.

³⁹ En dépit du très faible impact économique d'une telle interdiction (http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/07/09/peche-en-eau-profonde-la-france-accusee-d-avoir-menti_4453698_3244.html).

⁴⁰ Directive 2013/30/UE du 12 juin 2013 du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE (JOUE, L 178, 28 juin 2013). La Commission avait présenté sa proposition sous forme d'un règlement (COM(2011)688).

⁴¹ Entré en vigueur le 24 mars 2011.

⁴² Décision du Conseil 2013/5/UE du 17 décembre 2012 relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol (JOUE, L 4, 9 janvier 2013).

⁴³ Règlement (UE) 1257/2013 du 20 novembre 2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) n° 1013/2006 et la directive 2009/16/CE (JOUE, L 330, 10 décembre 2013).

⁴⁴ JOUE, L 257, 28 août 2014.

V. FORÊTS : UNE NOUVELLE STRATÉGIE EUROPÉENNE ET LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL AU SERVICE DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ DES FORÊTS

Suite à son Livre vert paru en 2010⁴⁵, la Commission a proposé sa nouvelle Stratégie en vue de promouvoir une gestion durable des forêts⁴⁶. Ce concept est défini comme « *l'utilisation des forêts et des terrains boisés d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et dans le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et mondial, sans causer de préjudice à d'autres écosystèmes* » (p. 2). Les objectifs fixés sont de « *faire en sorte que toutes les forêts de l'UE soient gérées selon les principes de la gestion durable et que la contribution de l'UE à la promotion de la gestion durable des forêts et à la réduction de la déforestation au niveau mondial soit renforcée, et en apporter la preuve (...)* ». La stratégie fait référence à de multiples reprises au concept de services écosystémiques rendus par les forêts.

La politique de développement rural, deuxième pilier de la PAC, réformée en 2013 (*infra*, point suivant), est appelée à soutenir la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie forestière⁴⁷. Les aides forestières antérieures ont été regroupées en une seule mesure simplifiée couvrant tous les types d'aides en faveur des investissements dans la foresterie et de sa gestion – y compris le boisement des terres⁴⁸, les aides à la restauration des forêts incendiées ou encore les investissements non productifs en faveur de l'adaptation au réchauffement climatique et l'agroforesterie⁴⁹. Les anciens paiements « *sylvoenvironnementaux* », rebaptisés paiements pour « *services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts* », sont reconduits⁵⁰. Il n'est cependant pas prévu de pourcentage minimal du budget du développement rural à consacrer aux aides forestières, ce qui laisse une large marge d'appréciation aux États membres pour en décider.

⁴⁵ COM(2010) 66 final.

⁴⁶ COM(2013)659 final.

⁴⁷ Considérant 20 du règlement (UE) n° 1305/2013.

⁴⁸ La Commission est habilitée à prendre des actes délégués pour préciser les conditions environnementales auxquelles le boisement peut faire l'objet d'un soutien. Aucune aide ne peut en tout état de cause être octroyée pour soutenir la plantation d'arbres pour la formation de taillis à rotation rapide, d'arbres de Noël ou d'arbres à croissance rapide pour la production d'énergie (art. 22, §§ 2 et 3, du règlement (UE) n° 1305/2013).

⁴⁹ Art. 21 et s. du règlement (UE) n° 1305/2013.

⁵⁰ Art. 34 du règlement (UE) n° 1305/2013.



VI. AGRICULTURE : LE RENDEZ-VOUS MANQUÉ DE LA RÉFORME DE LA PAC

Pour la biodiversité terrestre, l'évolution législative la plus marquante en 2013 est certainement l'adoption, fin décembre, de la nouvelle réforme de la Politique agricole commune (PAC), dont on connaît l'impact, à la fois positif et négatif, sur la biodiversité⁵¹. Après avoir organisé une consultation du public sur l'avenir de la PAC, publié une communication sur le sujet⁵² et analysé l'impact de trois scénarios possibles de réforme⁵³, la Commission a élaboré des propositions de règlements relatifs à tous les aspects de la PAC, diffusées en octobre 2011⁵⁴. L'accord politique entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur l'ensemble est intervenu, après d'intenses négociations, le 26 juin 2013⁵⁵. Le Parlement et le Conseil ont ensuite adopté, le 23 décembre 2013, les quatre règlements de base – paiements directs⁵⁶, OCM unique⁵⁷, politique du développement rural⁵⁸, financement, gestion et suivi de la PAC⁵⁹ – ainsi que d'autres règlements plus spécifiques et certaines mesures de transition pour l'année 2013.

51 Voy. I. Doussan et J. Dubois (dir.), *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, CERIC, Paris, La Documentation française, 2007, 347 p. Pour un rapport récent sur la biodiversité et l'agriculture en Europe, voy. Commission Européenne, *Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 2 a, Fact Sheet : Biodiversity and Agriculture*, SEC(2011) 1153 final/2, 20 oct. 2011, 60 p.

52 COM(2010)672 final.

53 SEC(2011)1153 final/2.

54 Not. COM(2011)625 final/2 (paiements directs); COM(2011)626 final/2 (OCM unique); COM(2011)627 final/2 (développement rural); COM(2011)628 final/2 (financement, gestion et suivi de la PAC).

55 Les points laissés en suspens à cette date ont fait l'objet d'un accord le 24 septembre 2013.

56 Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (*JOUE*, L 347, 20 déc. 2013) (vig. 1^{er} janv. 2015 ; voy. le règlement fixant le droit transitoire pour l'année 2014 : règlement (UE) n° 1310/2013).

57 Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (*JOUE*, L 347, 20 déc. 2013) (vig. 1^{er} janv. 2014, sauf exceptions).

58 Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (*JOUE*, L 347, 20 déc. 2013) (vig. 1^{er} janv. 2014).

59 Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (*JOUE*, L 347, 20 déc. 2013) (vig. 1^{er} janv. 2014, sauf exceptions).

Deux règlements délégués – complétant, voire adaptant, les règlements de base – et un règlement d'exécution, adoptés par la Commission en juin 2014⁶⁰, fixent certains détails importants concernant les paiements directs et la conditionnalité.

Relevant du premier pilier de la PAC, les « paiements pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement » (art. 43-51), ou paiements « verts », sont l'innovation environnementale la plus importante. Le législateur européen subordonne désormais l'octroi de 30 % du montant total des aides directes allouées à un État membre à la réalisation de prestations environnementales obligatoires allant au-delà des exigences – revues à la baisse (*infra*) – de la conditionnalité. Ces paiements sont versés moyennant le respect de trois types de pratiques « *simples, généralisées, non contractuelles et annuelles [allant] au-delà de la conditionnalité* »⁶¹
⁶², sur l'ensemble des terres de l'exploitation éligibles aux aides directes, à savoir :

- a. la *diversification des cultures*, via le maintien d'au moins deux ou trois cultures différentes⁶³ sur les exploitations dont les terres arables couvrent respectivement de 10 à 30 hectares et plus de 30 hectares, sauf exceptions ;
- b. le *maintien des prairies permanentes*⁶⁴ existantes ; cette exigence est prévue à deux niveaux : a) dans les prairies « sensibles d'un point de vue environnemental » désignées obligatoirement par les États membres au sein des sites Natura 2000 (et, facultativement, en dehors de ces sites), une interdiction de labour (assortie d'une obligation de restauration en cas de violation) s'applique à l'échelle de l'exploitation, ce qui constitue sans doute l'un des apports les plus significatifs de la réforme pour la biodiversité⁶⁵ ; b) en ce qui concerne les autres prairies permanentes, comme actuellement, l'exigence de maintien s'applique à l'échelle des États membres (interdiction de réduire la surface nationale des prairies permanentes de plus de 5 % par rapport à un ratio de référence), ceux-ci pouvant rendre cette exigence contraignante à l'échelle de l'exploitation via un système d'autorisation de labour ; cette restriction faisait partie jusqu'en 2013 de la conditionnalité applicable à toutes les aides directes ;

⁶⁰ Règlements délégués (UE) n° 639 et 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 (JOUE, L 181, 20 juin 2014) ; règlement d'exécution (UE) n° 641/2014 de la Commission du 16 juin 2014 (JOUE, L 181, 20 juin 2014). Voy. aussi la note interprétative adoptée par la Commission le 20 juin 2014 (*Working Document on the implementation by Member States of certain provisions of the direct payments (Regulation (EU) N° 1307/2013)*, 20 juin 2014), concernant les surfaces d'intérêt écologique notamment.

⁶¹ Considérant 37 du règlement (UE) n° 1307/2013.

⁶² Les agriculteurs bio bénéficient d'office de ces paiements sans devoir respecter lesdites pratiques (art. 43, § 11, du règlement (UE) n° 1307/2013), alors que ce type d'agriculture peut s'avérer intensif et menacer des prairies permanentes d'intérêt biologique.

⁶³ Par cultures, on entend soit des cultures de genre différent selon la classification botanique des cultures ou par espèce, soit des jachères ou prairies non permanentes (art. 44, § 4).

⁶⁴ Voy. la définition à l'art. 4, § 1^{er}, h).

⁶⁵ Aucune exigence en termes d'intrants n'est en revanche prévue, ce qui autorise l'agriculteur à fortement engraisser la prairie au détriment de son intérêt biologique.



- c. le maintien ou la création de «surfaces d'intérêt écologique» (SIE) sur 5 % de la surface des terres arables de l'exploitation⁶⁶; pouvant comprendre des parcelles ou éléments du paysage très variés, ces surfaces sont définies par les États membres, à partir de la liste fixée par le règlement, qui inclut notamment les jachères, les bandes tampons, certains petits éléments du paysage comme les mares, les haies ou les murs de pierre, les cultures de plantes fixant l'azote, etc. Des modalités de regroupement en blocs d'un seul tenant de tout ou partie des SIE à l'échelle régionale ou de plusieurs exploitations adjacentes sont prévues, ce qui permettrait *a priori* de soutenir des stratégies en faveur de la connectivité et de l'infrastructure verte comme la Trame verte et bleue⁶⁷.

Ces « paiements verts » n'impliqueront pas en réalité des changements drastiques dans les pratiques actuelles, ce qui fait douter de leur intérêt environnemental. En effet, la plupart des prestations requises ne diffèrent guère des BCAE imposées antérieurement au titre de la conditionnalité, seules la diversification des cultures et l'interdiction de labour à l'échelle des parcelles pour les prairies permanentes « sensibles » étant réellement nouvelles. Cette situation entraîne *de facto* une régression puisqu'auparavant ces exigences s'appliquaient à toutes les aides, ce qui augmentait leur caractère incitatif. Le degré d'exigence environnementale est au demeurant assez faible et les mesures peu ciblées, rendant possible une production intensive sous couvert d'un label 'vert'⁶⁸. Ensuite, une série d'exemptions, prévues à des fins de simplification administrative notamment, permettent à un grand nombre de petites et moyennes exploitations de se soustraire partiellement ou totalement à ce régime⁶⁹. Le principe de la conditionnalité reste pour sa part d'application, mais

⁶⁶ La proposition initiale de la Commission prévoyait que la couverture par les SIE devait atteindre 7 %. L'accord politique du 23 juin 2013 prévoit cependant que cette proportion soit exigée à partir de 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_fr.htm).

⁶⁷ Voy. les modalités d'application de ces mécanismes dans le règlement délégué (UE) n° 639/2013 (art. 45 à 47) ainsi que l'interprétation de la Commission dans sa note du 20 juin 2014, citée plus haut. D'autres pratiques ayant un impact environnemental positif, comme les mesures agro-environnementales, peuvent être considérées comme « équivalentes » à ces pratiques pour l'octroi de ces aides « vertes » (art. 43, § 3 et annexe X), sans toutefois qu'un double financement puisse être octroyé.

⁶⁸ Ainsi, la diversification des cultures n'est guère exigeante (*supra*). À titre de comparaison, la Commission proposait, dans sa proposition initiale, d'exiger trois types de cultures différentes dès que les terres arables de l'exploitation couvraient plus de trois hectares, ce qui aurait pu réellement modifier la structure actuelle des paysages de grandes cultures. De même, les SIE peuvent inclure des surfaces dont l'intérêt écologique est discutable (par ex. les taillis à courte rotation ou encore les terres faisant l'objet d'un boisement) et ne sont pas soumis à des restrictions concernant l'épandage d'engrais et de pesticides, sauf une exception. Les États membres sont libres cependant d'imposer de telles restrictions supplémentaires.

⁶⁹ Ainsi, le régime applicable aux « petits agriculteurs » (s'il est activé par l'État membre et que l'agriculteur le demande) les soustrait à la fois des exigences des paiements environnementaux et de la conditionnalité (art. 61, § 3). Une récente étude scientifique indique ainsi

son contenu est subtilement revu à la baisse, sous prétexte d'exclure les exigences qui ne seraient pas « claires et contrôlables » pour les agriculteurs⁷⁰. On regrettera notamment que certaines exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) disparaissent, en particulier l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive Habitats (qui constitue la pierre angulaire du régime de protection des sites Natura 2000) et l'article 5 de la directive Oiseaux (qui interdit de perturber significativement les oiseaux). La directive-cadre sur l'eau et la directive 2009/128/UE sur les pesticides ne sont toujours pas incluses dans la conditionnalité réglementaire. D'autre part, concernant les BCAA, le contrôle de la végétation ligneuse dans les prairies n'est plus requis, mais bien, facultativement, l'adoption de mesures préventives contre les espèces végétales envahissantes.

La réforme touche également le second pilier de la PAC, notamment en ce qui concerne son financement. Celui-ci est appelé à « être intégré dans un cadre stratégique commun avec d'autres fonds de l'UE en gestion partagée, qui soit plus orienté sur les résultats et soumis à des conditions ex ante *plus claires et améliorées*. »⁷¹. La politique de développement rural poursuit trois objectifs stratégiques à long terme, à savoir contribuer à : 1) la compétitivité de l'agriculture, 2) à la gestion durable des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique ainsi que 3) au développement territorial équilibré des zones rurales. Ces objectifs sont déclinés en six priorités, comme le prévoit la Stratégie Europe 2020, dont celle de « *restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie* »⁷². La programmation du développement rural – qui repose toujours sur l'adoption de programmes nationaux ou sous-nationaux pluriannuels, mais avec désormais la possibilité d'adopter des sous-programmes thématiques mieux cofinancés, y compris en matière de biodiversité (art. 7.1, f et annexe III) – doit se fonder sur ces priorités.

Les mesures de soutien proprement dites ne sont plus réparties en trois axes, mais doivent viser une ou plusieurs des priorités précitées. La plupart des mesures visées dans le règlement antérieur sont reconduites, moyennant certaines adaptations. Les mesures agro-environnementales pourront, logiquement, être considérées comme équivalentes aux prestations requises pour les paiements « verts », mais devront,

que, compte tenu des exemptions prévues, pas moins de... 88 % des exploitations seraient exonérées des paiements verts, sur une surface totalisant 48 % de la surface agricole de l'Union (G. Pe'er et al., « EU agricultural reform fails on biodiversity », *Science*, 6 June 2014, Vol. 344, no. 6188, p. 1090-1092).

⁷⁰ Commission Européenne, *CAP Reform – an explanation of the main elements*, Mémo, 26 juin 2013, p. 6.

⁷¹ COM(2011)627 final/2, p. 3.

⁷² En mettant l'accent, notamment, sur celle de « *restaurer, préserver et renforcer la biodiversité (y compris dans les zones relevant de Natura 2000, et dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques) les zones agricoles à haute valeur naturelle, ainsi que les paysages européens* » (art. 5, 4), a, du règlement (UE) n° 1305/2013).



compte tenu du principe d'interdiction du double financement, être complémentaires de ceux-ci et donc ne pourront viser que des pratiques plus exigeantes. Des mesures spécifiques en faveur de l'agriculture biologique et, on l'a dit, en faveur de l'agroforesterie sont désormais prévues⁷³. Les zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques sont délimitées selon une nouvelle procédure et de nouveaux critères. Le soutien en faveur des actions conjointes dans le domaine de l'environnement est renforcé. Dispositif essentiel pour l'efficacité et l'effectivité des mesures à caractère environnemental, le système de conseil aux agriculteurs est plus largement axé sur l'information environnementale, ce qui pourrait améliorer la sensibilisation des agriculteurs à ces enjeux.

En ce qui concerne le financement et les contrôles, la nouvelle PAC s'appuie sur le règlement horizontal, qui établit des règles communes pour tous les fonds européens et exige que ces derniers soient gérés dans un cadre stratégique commun (CSC)⁷⁴. Les contrôles doivent s'effectuer à raison d'un taux minimal de 5 % des exploitations par an, des taux spécifiques étant prévus pour les contrôles sur place. En cas de non-respect des exigences concernant les paiements « verts », des sanctions administratives⁷⁵ peuvent être infligées, consistant en une réduction de ces aides directes pouvant s'élever jusqu'à un taux de 25 % de leur montant en cas d'infraction grave, selon un taux progressif et étalé les premières années (0 % en 2015-2016, 20 % en 2017)⁷⁶. Un mécanisme d'avertissement préalable peut être mis en place par les États membres.

Dans le deuxième pilier, 30 % des aides devront être consacrées aux mesures agro-environnementales, au soutien à l'agriculture bio ou aux autres mesures et investissements favorables à l'environnement, ce qui en soi constitue une augmentation de 5 % par rapport à la période précédente. La réduction du budget global de la PAC risque cependant d'avoir des répercussions importantes sur le soutien au développement rural, en particulier sur les budgets consacrés aux pratiques agro-environnementales. Cette évolution est d'autant plus inquiétante que les États membres sont désormais autorisés à faire des transferts budgétaires importants du deuxième vers le premier pilier, alors que les prestations requises pour les paiements verts sont moins exigeantes et moins ciblées – et donc moins bénéfiques pour l'environnement – que les MAE⁷⁷.

⁷³ Auparavant, ce soutien faisait partie des paiements agroenvironnementaux.

⁷⁴ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (JOUE, L 347, 20 déc. 2013).

⁷⁵ Celles-ci doivent être « proportionnées et progressives en fonction de la gravité, de l'étendue, de la durée et de la répétition du non-respect constaté » (art. 77, § 6, du règlement (UE) n° 1306/2013).

⁷⁶ Art. 77, § 6, du règlement (UE) n° 1306/2013.

⁷⁷ Ces transferts peuvent aller jusqu'à 15 %, voire 25 % pour les États membres qui perçoivent moins de 90 % des aides directes par rapport à la moyenne européenne (art. 14 du règlement (UE) n° 1307/2013).

Le résultat est, on le constate, décevant. Il n'est pas certain que les compromis obtenus, nettement en retrait par rapport aux propositions de la Commission de 2011 – reflétant elles-mêmes une option moyenne –, seront à même de freiner de façon effective l'érosion de la biodiversité en milieu agricole et de réduire efficacement les émissions de gaz à effet de serre par les activités agricoles. Au contraire, on a plutôt le sentiment d'un scénario *business as usual*, voire même d'une régression sur certains points comme la conditionnalité, derrière un discours très écolo-gisant. L'importante marge de manœuvre laissée, au nom de la subsidiarité, aux États membres pour faire application des outils à vocation environnementale dans la nouvelle PAC, n'est pas de nature à rassurer, tant la volonté politique manque au niveau national pour changer les choses de façon significative.

VII. ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES ET PROTECTION DES VÉGÉTAUX CONTRE LES ORGANISMES NUISIBLES : VERS UNE INTERVENTION EUROPÉENNE FORTE

Les espèces exotiques envahissantes sont considérées comme la seconde cause du déclin de la biodiversité en Europe. Les dommages qu'elles causent et leur prévention coûteraient 12 milliards d'euros par an à l'Union européenne⁷⁸. En exécution de sa stratégie sur les espèces invasives⁷⁹ et de sa Stratégie biodiversité 2020, la Commission a donc déposé une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes⁸⁰, qui constitue la première législation globale sur le sujet. En complément de cette initiative, la Commission a publié une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux⁸¹. Ce règlement entend remplacer l'actuelle directive 2000/29/CE du Conseil en la matière⁸² pour prendre en compte les nouvelles menaces liées à la mondialisation et au réchauffement climatique et pour « verdier » le régime. L'on reviendra dans une prochaine chronique sur ces deux propositions une fois celle-ci adoptées définitivement.

⁷⁸ Préambule de la proposition de règlement.

⁷⁹ COM/2008/0789 final.

⁸⁰ COM(2013)620final. Le Parlement européen a adopté le texte en séance plénière le 16 avril 2014. Sur cette proposition de règlement, voy. D. Misonne, « Fin de règne annoncée pour les espèces exotiques envahissantes préoccupantes ? », in Ch.-H. Born (dir.), *Le droit de la conservation de la nature, Amén. env.*, NS 2014, p. 103-114.

⁸¹ COM(2013)267final.

⁸² JOCE L 169 du 10 juillet 2000.



VIII. BIOTECHNOLOGIES : ÉVOLUTION DES PROCÉDURES ET DE LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE DANS LE CADRE DE LA MISE SUR LE MARCHÉ DES PLANTES OGM

En matière de biotechnologies, l'année 2013 est marquée par la conclusion, par le Conseil, du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relative au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques⁸³. Adopté à Nagoya le 15 octobre 2010, ce texte complète le Protocole de Carthagène⁸⁴, comme le prévoit son article 27, sur la question, essentielle, de la prévention, de la responsabilité et de la réparation des dommages causés ou risquant d'être causés à la biodiversité par le mouvement transfrontière – intentionnel, licite ou non – d'un organisme vivant modifié (OVM). Il conserve l'esprit qui a guidé le Protocole de Carthagène, à savoir prévenir les atteintes à la biodiversité tout en promouvant le développement des biotechnologies⁸⁵. Sa structure et son dispositif – à cheval entre une police administrative et un mécanisme de responsabilité – rappelle à bien des égards la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale, même si son champ est plus large puisqu'il vise tout « *effet défavorable sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, en tenant compte des risques pour la santé humaine* » (art. 2.2) et non uniquement les espèces et habitats protégés. Il a pour objet essentiellement d'imposer aux Parties de prévoir des procédures et des critères d'intervention pour la mise en œuvre de la prévention, de la responsabilité et de la réparation desdits dommages. Sa portée est hélas affaiblie par une clause – plus large que celle prévue dans la directive 2004/35/CE – autorisant les Parties à prévoir, dans leur droit interne, les exemptions pour « *cas fortuit ou force majeure* » ou toutes « *autres exemptions ou mesures d'atténuation qu'elles jugent appropriées* » (art. 6), y compris *a priori* le *permis de défense* (exemption lorsque le mouvement a été autorisé légalement). Le Protocole laisse aux Parties la possibilité de choisir le régime de responsabilité civile – général, spécifique ou combiné – par lequel elles mettront en œuvre les obligations prévues par le nouveau traité. L'intégration de ce Protocole dans le droit de l'Union devrait selon nous conduire à une révision du champ de la directive 2004/35/CE, ce qui ne semble pourtant pas envisagé d'après la déclaration du Conseil annexée à la décision concluant le Protocole⁸⁶. La question de l'applicabilité directe du Protocole

⁸³ Décision 2013/86/UE du 12 février 2013 du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (JOUE, L 46, 19 février 2013, p. 1). Ce texte avait déjà été signé par l'Union le 11 octobre 2011, mais sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

⁸⁴ Transposé dans l'Union par le règlement (CE) n° 1946/2003 sur les mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés.

⁸⁵ Voy. l'introduction du texte officiel du Protocole adopté par la Conférence des Parties au Protocole de Nagoya.

⁸⁶ Selon cette déclaration, « *L'Union européenne déclare qu'elle a déjà adopté des instruments juridiques liant ses États membres dans des matières régies par le présent protocole additionnel.* »

pourrait donc se poser pour les dommages à la biodiversité non couverts par la directive – par exemple les dommages aux pollinisateurs non protégés comme les abeilles.

Par ailleurs, le Tribunal de l'Union a rendu une décision qui devrait donner un coup d'accélérateur aux procédures de mise sur le marché des plantes OGM au sein de l'Union, bloquées pour la plupart depuis parfois près de quinze ans par certains États membres et par le manque de volonté politique au sein de la Commission⁸⁷. Le Tribunal a en effet condamné la Commission, sur recours en carence, pour n'avoir pas diligemment à temps la procédure d'autorisation de mise sur le marché d'un maïs transgénique résistant aux insectes, le maïs TC1507, entamée en 2001 par Pioneer Hi-Bred International. Le Tribunal a estimé que, en dépit de plusieurs avis favorables de l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA), la Commission n'a pas soumis au Conseil, dans les délais impartis, une « proposition concernant les mesures à prendre », conformément à ce que prévoit la procédure prévue par l'article 18 de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement⁸⁸, en cas d'objections d'autres États membres exprimées dans le cadre de la procédure de comitologie. L'affaire a défrayé la chronique : alors que 19 États membres sur 28 ont marqué leur opposition, le Conseil n'a pas pu bloquer le processus d'autorisation de mise sur le marché du maïs en question, faute d'une majorité qualifiée pour en décider ainsi⁸⁹. Il revient donc aujourd'hui à la Commission de statuer. Elle n'a d'autre choix que d'autoriser la mise sur le marché du maïs TC1507, sauf nouvelle interruption de la procédure. Tout ne sera pas résolu pour autant : le même Tribunal a ainsi annulé l'autorisation de mise sur le marché de la pomme de terre génétiquement modifiée Amflora, à la demande de la Hongrie, appuyée, entre autres, par la France, pour violation des formes substantielles de la procédure de comitologie⁹⁰.

Une proposition de règlement en cours de discussion⁹¹ pourrait être adoptée prochainement pour compenser ce « déficit démocratique » de la procédure de comitologie. L'objectif est notamment de permettre aux États membres qui le souhaitent de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur tout ou partie de leur territoire pour des motifs autres que l'environnement et la santé. Cette nouvelle procédure pourrait

⁸⁷ TUE, aff. T-164/10, 26 septembre 2013, *Pioneer Hi-Bred International Inc. C. Commission européenne*. Pour un commentaire, voy. E. Juet, « Autorisation du maïs 1507 : carence de la Commission », *Rev. Dr Rur.*, mars 2014, p. 47-48.

⁸⁸ Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (JO L 106, p. 1).

⁸⁹ Il faut noter cependant que le maïs TC 1507 est déjà autorisé à l'importation sur le territoire européen pour l'alimentation humaine et animale. Ici, c'est de la mise en culture de cette variété dont il s'agit.

⁹⁰ TUE, aff. T-240/10, 13 décembre 2013, *Hongrie c. Commission européenne*. Pour un commentaire, voy. E. Juet, « Autorisation de la pomme de terre Amflora : annulation pour violation des formes substantielles », *Rev. Dr Rur.*, mars 2014, p. 49-50.

⁹¹ COM(2010)375 final. Le Conseil « environnement » tenu à Luxembourg le 12 juin 2014 a marqué son accord sur le texte.



accélérer les procédures d'autorisation de mises sur le marché mais laisse un certain nombre de questions non résolues, à commencer par la compatibilité avec les règles sur l'OMC de refus motivés pour des raisons socio-économiques, d'une part, et des risques de contamination transfrontière, d'autre part.

IX. CLIMAT, ÉNERGIES RENOUVELABLES ET BIODIVERSITÉ : VERS UNE RÉVISION DU SOUTIEN AUX AGROCARBURANTS

Le réchauffement climatique est aussi une menace importante pour la biodiversité. La Commission a publié sa Stratégie sur l'adaptation au changement climatique⁹². Assez peu développée, elle ne fixe pas d'objectifs spécifiques en matière de biodiversité, mais renvoie à d'autres initiatives législatives et stratégies plus spécifiques, comme la stratégie sur l'infrastructure verte ou celle sur les forêts (*supra*), qui prévoient des objectifs en termes d'adaptation. Elle est par ailleurs « accompagnée » d'une série de documents de travail de la Commission, dont plusieurs concernent directement la biodiversité, comme les aspects marins et côtiers (SWD 2013 (133) final). Le statut de ces documents de travail est toutefois incertain. Une autre discussion cruciale en cours au sein de l'Union concerne la réforme du régime de soutien de l'Union aux biocarburants. Des négociations sont en cours en vue de l'adoption d'une proposition de directive modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables⁹³. Nous la commenterons lorsqu'elle sera adoptée.

X. INSTRUMENTS TRANSVERSAUX : L'ÉLARGISSEMENT DE LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

Le droit transversal ne connaît pas d'évolution majeure en 2013, si l'on excepte l'élargissement, par la directive 2013/30/UE et, potentiellement, par le Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur, du champ d'application de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale (*supra*). Postérieure à la période couverte, la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁹⁴ sera évoquée dans la prochaine chronique.

XI. FINANCEMENT : LE RENOUVELLEMENT DU PROGRAMME LIFE

Le financement des actions de l'Union en matière d'environnement et de biodiversité peut relever de différents fonds européens, dont un seul est cependant spécifique à cette

⁹² COM(2013)216 final.

⁹³ COM(2012) 595 final.

⁹⁴ JOUE, L 124, 25 avril 2014.

matière, à savoir le programme LIFE. Régi, pour la période 2007-2013 (LIFE+), par le règlement (CE) n° 614/2007, ce programme a été reconduit, pour la période 2014-2020, par un nouveau règlement (UE) n° 1293/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013⁹⁵. L'outil est doté d'un budget en hausse par rapport à la période précédente, de 3,46 milliards d'euros (à prix courants) sur la période, soit 0,318 % du budget total de l'Union. Certains changements importants ont été apportés : a) le programme se structure désormais en deux grands volets, le sous-programme « Environnement » (75 % du budget alloué) et le sous-programme « Action pour le Climat » (25 % du budget alloué); b) le volet « Environnement » est lui-même axé autour de trois « domaines prioritaires », dont le domaine « Nature et biodiversité » (1,155 milliard d'euros, soit 55 % du budget « Environnement »); ce dernier concerne, comme auparavant, l'application des directives Oiseaux et Habitats mais aussi désormais des projets « biodiversité » en dehors du réseau Natura 2000, comme par exemple les infrastructures vertes (*supra*); c) les projets sont choisis selon une logique non plus ascendante mais « descendante flexible »⁹⁶, reposant sur une planification des priorités par la Commission, en collaboration avec les États membres, au travers de « programmes de travail pluriannuels »⁹⁷; d) peuvent désormais être financés des « projets intégrés », projets d'envergure régionale, nationale ou transnationale visant à mettre en œuvre « *des stratégies ou des plans d'action en matière d'environnement ou de climat* » requis par le droit européen, pour autant qu'ils soient cofinancés par au moins une autre source de financement. Le taux de financement des projets « Nature et biodiversité » peut s'élever jusqu'à 60 %, voire 75 % lorsqu'il porte sur des espèces ou habitats prioritaires.

On notera par ailleurs l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 12 septembre 2013, qui considère que la cession à titre gratuit de terrains par l'État à des ONG de protection de la nature constitue, en soi, une aide d'État devant être modifiée à la Commission en application de l'article 107 TFUE, quitte à ce que cette aide soit autorisée par la Commission. Il estime en effet que ces ONG, lorsqu'elles gèrent les terrains reçus, accomplissent des activités secondaires comme la vente de bois et doivent donc à ce titre être considérées comme des entreprises. [Nbp : T.U.E., 12 septembre 2013, aff. T-347/09, *Allemagne c. Commission*]. Les ONG qui achètent et gèrent des terrains à des fins de conservation ou de restauration au moyen de subventions publiques dans le cadre de projets LIFE pourraient donc être également visées.

⁹⁵ Règlement (UE) n° 1293/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007 (*JOUE*, L 347, 20 décembre 2013).

⁹⁶ Selon les termes de l'exposé des motifs (*op. cit.*, p. 5).

⁹⁷ Le premier programme pluriannuel 2014-2017 a été adopté en avril 2014 (Décision d'exécution n° 2014/203/UE de la Commission du 19 mars 2014 [*JOUE*, L 116, 17 avril 2014]).