

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

Xylella Fastidiosa : que l'olivier ne meure !
Note sous TA Bastia, 4 juillet 2019, Syndicat interprofessionnel des oléiculteurs de
Corse, n° 1700574

PEYEN LOÏC

Référence de publication : PEYEN (L.), « Xylella Fastidiosa : que l'olivier ne meure ! », note sous TA Bastia, 4 juillet 2019, Syndicat interprofessionnel des oléiculteurs de Corse, n° 1700574, *Actualité juridique. Droit administratif* (AJDA), n° 3, 2020, p. 176-181. [Note de jurisprudence]

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Xylella Fastidiosa : que l'olivier ne meure !

Note sous TA Bastia, 4 juillet 2019, Syndicat interprofessionnel des oléiculteurs de Corse, n° 1700574

Identifiée pour la première fois en Italie en 2013, la bactérie *Xylella fastidiosa* constitue une menace sérieuse pour les végétaux auxquels elle s'attaque puisqu'elle peut conduire à leur dépérissement et à leur mort. Sa détection en France en 2015, et plus précisément en Corse, suscita l'inquiétude, en particulier dans le secteur de l'oléiculture de l'île de Beauté. Les oliviers sont en effet très sensibles à la bactérie et sa présence laissait planer le spectre d'une grave crise pour ce secteur dont la qualité et l'authenticité sont reconnues, l'huile d'olive de Corse étant protégée par une appellation d'origine contrôlée (Décr. 26 nov. 2004 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Huile d'olive de Corse » ou « Huile d'olive de Corse - Oliu di Corsica »). L'Union européenne n'avait pas tardé à réagir (v. la décision d'exécution 2014/87/UE de la Commission du 13 févr. 2014 concernant des mesures visant à empêcher la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* [Well et Raju], JOUE L 45, 15 févr. 2014, p. 29, abrogée et remplacée depuis). Et elle fut suivie de près par la France qui considéra dès l'origine la bactérie comme un danger sanitaire de première catégorie pour les espèces végétales (Arr. 15 déc. 2014 relatif à la liste des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces végétales). Relèvent en effet de cette catégorie les dangers « qui étant de nature, par leur nouveauté, leur apparition ou persistance, à porter une atteinte grave à la santé publique ou à la santé des végétaux et des animaux à l'état sauvage ou domestique ou à mettre gravement en cause, par voie directe ou par les perturbations des échanges commerciaux qu'ils provoquent, les capacités de production d'une filière animale ou végétale, requièrent, dans un but d'intérêt général, des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte rendues obligatoires par l'autorité administrative » (C. rur., art. L. 201-1). Les actions européennes, nationales, mais aussi locales, se poursuivent encore à l'heure actuelle.

C'est dans ce contexte qu'a été adopté l'arrêté préfectoral n° 15-580 relatif à la prévention de l'introduction de la bactérie *Xylella fastidiosa* en Corse posant le principe de l'interdiction de l'introduction de « végétaux spécifiés » (art. 1er), lequel était assorti de dérogations (art. 2). Le syndicat interprofessionnel des oléiculteurs de Corse (SIDOC), estimant que ces mesures n'étaient pas suffisamment rigoureuses - près de deux millions de plants ayant été introduits sur le fondement de la dérogation entre mai 2015 et février 2017 - sollicita du préfet, le 16 février 2017, qu'il interdise purement et simplement l'introduction de tout végétal en Corse et qu'il lui transmette la liste des bénéficiaires desdites dérogations. Sa demande aussitôt rejetée, le syndicat saisit le tribunal administratif (TA) de Bastia d'une requête en annulation de cette décision et demanda à ce qu'il soit enjoint au préfet de lui communiquer la liste des bénéficiaires des dérogations.

Si cette affaire est intéressante, c'est d'abord en raison du fait que le contentieux relatif aux organismes nuisibles, indépendamment de questions relatives à des produits sanitaires, est relativement rare. Ensuite, les enjeux qu'elle comporte retiennent l'attention. La démarche du SIDOC se comprend assez aisément dans la mesure où l'intensité de la restriction établie par le préfet influe directement sur l'étendue de la protection des végétaux en Corse : plus la restriction est grande, plus les chances d'entrée et de propagation de la bactérie *Xylella fastidiosa* sur l'île sont minces. Mais les intérêts économiques de part et d'autre de la balance ne peuvent être ignorés. Les intérêts des oléiculteurs, ici, s'opposent à ceux des bénéficiaires de dérogation, qui sont nécessairement des professionnels (v. art. 2 de l'arrêté). C'est sans doute ce qui contribua d'ailleurs à ce que le tribunal rejette la requête du syndicat (1).

Il estima, dans un premier temps, que la demande du syndicat tendant à la communication de la liste des bénéficiaires des dérogations n'était pas recevable, la Commission d'accès aux documents administratifs devant être saisie avant tout recours au juge administratif (pts 2 et 3). Il vint ensuite apporter plusieurs précisions sur la compétence du préfet pour l'adoption des mesures requises contre les organismes nuisibles, sur la marge de manoeuvre de ce dernier dans l'exercice de cette compétence vis-à-vis du principe de précaution et sur l'invocabilité des règles relatives aux espèces exotiques envahissantes en matière d'organismes nuisibles.

I - La compétence du préfet pour l'adoption des mesures requises contre les organismes nuisibles

Le SIDOC avait d'abord mis en cause la compétence du préfet, pour le traitement de sa demande notamment. Le code rural désigne effectivement le ministre chargé de l'agriculture, par ailleurs déjà responsable de la liste des organismes nuisibles constitutifs de dangers sanitaires de première et de deuxième catégorie (C. rur., art. L. 251-3, L. 201-1 et D. 201-1), comme l'autorité disposant d'une compétence de principe pour prescrire par arrêté les traitements et les mesures nécessaires à la prévention de la propagation des organismes nuisibles et, partant, pour interdire les pratiques susceptibles de favoriser la dissémination des organismes nuisibles (C. rur., art. L. 251-8, I). Si ce dernier avait déjà classé la bactérie *Xylella fastidiosa* au sein de la première catégorie (Arr. du 15 déc. 2014 relatif à la liste des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces végétales, préc.), il n'avait pas prescrit les mesures nécessaires pour lutter contre cette bactérie. En ce cas, et c'est là où pêchait l'argumentation des requérants, il est prévu que l'édition de ces mesures peut relever de la compétence du préfet de région (C. rur., art. L. 251-8, II).

Cette précision est relativement récente puisqu'elle est issue de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Auparavant, l'intervention préfectorale n'était admise qu'en cas d'urgence, l'arrêté devant de surcroît être soumis à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture. Or, ce conditionnement de la protection de l'environnement revêtait un caractère centralisateur assez peu adapté face aux menaces que font peser les organismes nuisibles sur l'environnement, celles-ci exigeant de la réactivité et de l'efficacité, et donc des mesures adaptées aux territoires et à leurs réalités, ce qui s'apprécie notamment au regard des acteurs qui s'y trouvent et des enjeux qui les imprègnent. La pratique avait conduit les autorités préfectorales à adopter des arrêtés alors même que l'urgence était difficile à caractériser, ce qui altérait la sécurité juridique de ces actes. Aussi, le contrôle subséquent exigé du ministre chargé de l'agriculture alourdissait la charge administrative des services de l'Etat, et ce au détriment d'autres tâches (v. étude d'impact du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 12 nov. 2013). La déconcentration opérée par la reconnaissance d'une compétence secondaire et entière au préfet de région pallie ces insuffisances : non seulement la situation d'urgence n'est plus requise mais, en plus, l'approbation du ministre non plus, ce qui expose l'acte, le cas échéant, au seul contrôle juridictionnel, comme c'est le cas en l'espèce.

Partant, le TA ne pouvait que reconnaître la compétence du préfet de Corse pour l'instruction de la demande du syndicat tendant à l'interdiction de l'importation de tout végétal en Corse (pts 4 et 5). Ce faisant, était évité tout court-circuitage de la compétence préfectorale et toute recentralisation délétère en la matière. Il n'est pas certain au demeurant que la décision du ministre eut été autre s'il avait eu à se

prononcer sur la demande, le préfet étant a priori mieux à même d'apprécier les réalités locales et d'adapter les mesures en fonction.

Le SIDOC avait bien essayé de discréditer la décision du préfet, au motif que celui-ci n'avait pas consulté, pour l'exercice de cette compétence, le conseil régional d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CROPSAV).

Cette instance, créée par le décret n° 2012-842 du 30 juin 2012 relatif à la reconnaissance des organismes à vocation sanitaire, des organisations vétérinaires à vocation technique, des associations sanitaires régionales ainsi qu'aux conditions de délégations de missions liées aux contrôles sanitaires (JO n° 0152 du 1er juill. 2012, p. 10839, texte n° 7) a pour finalité de faire entendre la voix des professionnels de la région au préfet qui la consulte. Présidée par le préfet de région, ses membres sont les représentants de collectivités territoriales, de l'association sanitaire régionale, des organisations professionnelles agricoles et vétérinaires, des associations cynégétiques et des laboratoires d'analyses agréés (C. rur., art. D. 200-6).

L'argument du syndicat requérant se heurta cependant au mur que dresse l'article D. 200-5 du code rural et de la pêche maritime qui prévoit que le CROPSAV doit être consulté sur certains sujets (schémas régionaux de maîtrise des dangers sanitaires, demandes d'inscription des dangers sanitaires de deuxième catégorie faisant l'objet de programmes collectifs volontaires, programmes collectifs volontaires de prévention, de surveillance et de lutte contre certains dangers sanitaires soumis à approbation par l'association régionale sanitaire) et qu'il « peut » l'être pour toute question relative à la santé et à la protection des animaux et des végétaux. La demande du syndicat ne relevant pas de la première hypothèse et se rapprochant de la seconde, le préfet n'avait, en conséquence, pas à consulter le CROPSAV (pts 6 et 7 du jugement). A titre de comparaison, et toute proportion gardée, cette répartition entre obligation et faculté de consultation se retrouve à l'échelon national vis-à-vis du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale, placé auprès du ministre de l'agriculture (C. rur., art. D. 200-2).

Ces précisions faites sur la compétence du préfet pour l'adoption des mesures requises contre les organismes nuisibles, le TA dut se prononcer sur sa marge de manoeuvre vis-à-vis du principe de précaution.

II - La marge de manoeuvre du préfet vis-à-vis du principe de précaution

L'argument phare du SIDOC était le non-respect par le préfet du principe de précaution au regard du choix des mesures relatives à l'interdiction d'entrée des végétaux sur le territoire corse, car celui-ci n'avait pas établi de normes absolues d'interdiction d'importation des végétaux. Le syndicat pointait du doigt cette « insuffisance » (selon lui) au regard du risque de propagation de la bactérie *Xylella fastidiosa* compte tenu de sa prolifération en Méditerranée. S'appuyant sur l'obligation faite aux autorités publiques de protéger les espèces végétales et les espaces en danger (protocole relatif aux aires spécialement protégées à la diversité biologique en Méditerranée [Barcelone, 10 juin 1995], art. 3, 1) et de lutter contre les dangers sanitaires par l'adoption de mesures de prévention et de surveillance (C. rur., art. L. 201-4), le syndicat brandit la mauvaise application du principe de précaution (Charte envir., art. 4 ; C. envir., art. L. 110-1) dans la gestion du risque sanitaire relatif à la bactérie *Xylella fastidiosa*. L'argument fut également balayé par le TA (pts 9 à 11).

Ce dernier confirma sans ambages l'opposabilité du principe de précaution aux autorités publiques

intervenant en matière de gestion des risques sanitaires sur le fondement de l'article L. 201-4 du code rural. Ainsi, « les dispositions du principe de précaution [...] s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs, notamment pour l'application des mesures de prévention et de surveillance [...] » (pt 10). Il aurait été surprenant que la position inverse soit retenue, le mouvement de soumission des autorités publiques au principe de précaution par le Conseil constitutionnel (19 juin 2008, n° 2008-564 DC, AJDA 2008. 1614, note O. Dord ; RFDA 2008. 1233, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud ; Constitutions 2010. 56, obs. A. Levade ; GDCC, 19e éd., 2018, p. 801) et le Conseil d'Etat (3 oct. 2008, n° 297931, Commune d'Annecy, Lebon ; AJDA 2008. 2166, chron. E. Geffray et S.-J. Lieber ; RDI 2008. 563, obs. P. Soler-Couteaux ; RFDA 2008. 1147, concl. Y. Aguila ; Constitutions 2010. 139, obs. Y. Aguila ; GAJA, 21e éd., 2017, p. 838 ; GADE, 1re éd., 2017, p. 22) étant bien engagé. Surtout, la Cour de justice de l'Union européenne (9 juin 2016, aff. C-78/16 et C-79-16, Giovanni Pesce e. a. c/ Presidenza del Consiglio dei Ministri e. a., RD rur. 2016. 59, note Y. Petit ; Et. fonc. sept.-oct. 2016. 42, obs. F. Haumont et P. Steichen) avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur ce sujet précis, à propos aussi de la bactérie *Xylella fastidiosa* (pts 40 et s.).

Ici, l'occasion fut donnée au juge administratif de préciser la feuille de route que doit suivre l'autorité administrative lorsqu'elle est confrontée à une demande tendant au renforcement des mesures nécessaires à la prévention de la propagation des organismes nuisibles inscrits sur la liste prévue à l'article L. 251-3 du code rural et de la pêche maritime et dont le risque a déjà été identifié par nature (pt 10) : il lui appartient de « vérifier qu'en égard à la gravité de ce risque, les mesures de précaution prises afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes ni excessives ». Cette formule n'est pas sans rappeler, à quelques nuances près, celle utilisée en matière de contrôle juridictionnel de l'utilité publique lorsqu'est appréciée la bonne application du principe de précaution (CE 12 avr. 2013, n° 342409, Association coordination interrégionale stop THT, Lebon ; AJDA 2013. 1046, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; AJDI 2013. 531, obs. S. Gilbert ; RDI 2013. 305, obs. A. Van Lang ; AJCT 2013. 421, obs. M. Moliner-Dubost ; RFDA 2013. 610, concl. A. Lallet ; Dr. envir. 2013. 168 ; 344, obs. D. Deharbe et L. Deldique ; et 362, note Y. Razafindrindra ; Envir. 2013, n° 54, note Guérin ; RJ envir. 2013. 589, obs. E. Naim-Gesbert ; et 2014. 675, note Cadet ; Dr. de l'aménagement déc. 2014, complément n° 21, obs. Mrad ; Et. fonc. juill.-août 2013. 40). Confronté à cette question, le juge, quant à lui, doit « vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée et [...] s'assurer de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution » (pt 10).

Le contrôle de l'erreur manifeste fait immanquablement écho à la nécessité pour l'autorité administrative de vérifier que ces mesures ne sont « ni insuffisantes ni excessives ». Cette marge de manoeuvre laissée à l'autorité en charge de la gestion du risque sanitaire concentre toutes les difficultés qu'il peut y avoir à appliquer le principe de précaution dans ce domaine. En témoigne la situation en l'espèce. Alors qu'il est impératif de limiter le risque de propagation de la bactérie *Xylella fastidiosa*, dont on connaît le caractère destructeur, il doit également être tenu compte de tous les intérêts en cause, lesquels sont parfois divergents - intérêt des oléiculteurs ici, intérêt des professionnels bénéficiaires de la dérogation là. L'autorité administrative ne pouvant sacrifier les uns ou les autres, il lui revient d'opérer un arbitrage, dans le contexte de la lutte contre l'organisme nuisible, autrement dit d'établir la mesure acceptable, tâche qui ne relève pas de l'office du juge. Telle était la difficulté en l'espèce : empêcher la propagation de la bactérie tueuse d'oliviers, protéger l'activité économique des oléiculteurs et préserver celle des autres professionnels qui exercent une activité exigeant l'importation de végétaux (v. communiqué de presse de la préfecture de Corse, 21 mars 2017, § 2). L'interdiction totale que réclame le SIDOC ne prenait pas en compte l'ensemble de ces paramètres, de sorte qu'elle n'était pas opportune, en plus de porter atteinte à la

liberté de commerce et d'industrie ainsi qu'aux règles européennes en la matière qui, elles, prévoient l'existence de dérogations (v. la décision d'exécution [UE] 2015/789 de la Commission du 18 mai 2015 relative à des mesures visant à éviter l'introduction et la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* [Wells et al.], JOUE L 125, 21 mai 2015, p. 36). Bien sûr, il aurait été possible de voir un non-respect du principe de précaution si les dérogations existantes apparaissaient insuffisamment encadrées, autrement dit si elles n'étaient pas adaptées au risque établi par le syndicat. Tel ne fut pas le cas en l'espèce.

Le juge releva, en effet, que la dérogation était rigoureusement encadrée. Ne pouvaient en bénéficier que des professionnels pour des végétaux destinés à la plantation ou à la vente, à condition que les végétaux ne proviennent pas de zones délimitées vis-à-vis de la bactérie *Xylella fastidiosa*, de pays tiers reconnus contaminés par la bactérie ou de statut inconnu et uniquement sous réserve d'un contrôle phytosanitaire des végétaux dès leur arrivée sur l'île. Il faut dire que l'administration se trouve, en matière de contrôle phytosanitaire, en situation de compétence liée : si elle constate la présence d'un organisme nuisible, elle est tenue de refuser la délivrance du passeport phytosanitaire (v., à propos de la flavescence dorée, CAA Lyon, 30 juill. 2007, n° 04LY01343). A l'inverse, en cas de négligence de l'Etat durant l'exercice de ses pouvoirs de police phytosanitaire à l'origine d'un dommage, sa responsabilité peut être engagée (v., à propos du virus de la maladie dite « Sharka », CAA Marseille, 10 janv. 2005, n° 00MA01810, Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales c/ SCEA Durance Crau, Lebon ; AJDA 2005. 1248 , note P. Moreau ; JCP Adm. 2005, p. 1189, chron. Léger et Pontier), sauf si les connaissances scientifiques et techniques ne permettaient pas, au moment du contrôle, d'identifier l'organisme à l'origine des dommages (CE 7 août 2008, n° 278624, Ministre de l'agriculture et de la pêche c/ Société Durance Crau, Lebon ; AJDA 2008. 1572 ; D. 2009. 2448, obs. F. G. Trébulle). Il paraît assez justifié au regard de tous ces éléments que le tribunal considère que le préfet, qui avait au surplus adopté d'autres mesures, n'avait pas sous-estimé le risque de contamination au regard de l'état des connaissances scientifiques, et qu'il n'avait dès lors pas commis d'erreur manifeste d'appréciation (pt 11 du jugement).

En marge de ces questions, le TA eut l'occasion de se prononcer sur l'invocabilité des règles relatives aux espèces exotiques envahissantes en matière d'organismes nuisibles.

III - L'invocabilité des règles relatives aux espèces exotiques envahissantes en matière d'organismes nuisibles

Le SIDOC avait tenté d'invoquer plusieurs règles au soutien de sa requête, comme la décision d'exécution (UE) 2014/487 de la Commission du 23 juillet 2014 concernant des mesures visant à empêcher l'introduction et la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) (JOUE L 219, 25 juill. 2014, p. 56) et la décision d'exécution (UE) 2015/789 de la Commission du 18 mai 2015 relative à des mesures visant à éviter l'introduction et la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) précitée qui l'abrogeait. Mais, comme l'a relevé le tribunal, les articles sur lesquels il s'appuyait étaient relatifs à la sortie des végétaux de zones infectées délimitées et non à leur introduction sur un territoire donné (pt 8). Pourtant, le recours à la décision d'exécution (UE) 2015/789 aurait pu être mieux exploité, la non-conformité de l'arrêté litigieux au texte européen ayant encore récemment été pointée du doigt par la Commission européenne, s'agissant en particulier de la dérogation, considérée comme non conforme aux exigences européennes (direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire, Rapport final d'un audit effectué en France du 20 au 31 mars 2017 afin d'évaluer la situation et les contrôles officiels relatifs à *Xylella fastidiosa*, DG[SANTE] 2017-6141, p. 7 ; v. aussi J.-L. Barjol et al., *Xylella fastidiosa* en Corse

: connaissances, risques afférents à sa présence pour la végétation cultivée ou naturelle, et stratégie d'enrayement, CGAAER-CGEED, juin 2018, p. 35). Quoi qu'il en soit, le plus intéressant est que le syndicat tenta d'invoquer les règles relatives aux espèces exotiques envahissantes.

Il avait tenté de se prévaloir du règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (JOUE L 317, 4 nov. 2014, p. 35) et de l'article L. 411-3 du code de l'environnement dans sa version en vigueur qui était relative aux espèces exotiques envahissantes (v. actuels art. L. 411-5 et s. du code). Le TA rappela que ces dispositions « ne s'appliquent pas aux organismes nuisibles, dont fait partie la bactérie *Xylella fastidiosa* », traçant de cette façon une frontière nette entre les deux catégories juridiques que sont l'« espèce exotique envahissante » et l'« organisme nuisible ». Il est vrai que, malgré quelques différences nettes, la frontière est parfois poreuse entre les deux.

D'une part, du point de vue de leurs origines, ces statuts diffèrent. Alors que l'une provient de la réglementation environnementale, l'autre trouve sa source dans la réglementation phytosanitaire. Ainsi, l'une se fonde, pour l'essentiel, sur la convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 5 juin 1992, RTNU, vol. 1760, p. 79, n° 30619 ; v. son art. 8, h), le règlement (UE) n° 1143/2014 ainsi que sur les dispositions du code de l'environnement évoquées. L'autre s'appuie au contraire sur l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Marrakech, 15 avr. 1994, RTNU, vol. 1867, p. 3, n° 31874, annexe 1a), la convention internationale pour la protection des végétaux (nouveau texte révisé, Rome, 17 nov. 1997, RTNU, vol. 2367, p. 223, n° A-1963), la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté (JOCE L 169, 10 juill. 2000, p. 1), rectifiée à de multiples reprises, ainsi que sur les dispositions du code rural et de la pêche maritime. Conséquence évidente : il en résulte une différence de visa dans les actes relatifs à l'une ou l'autre de ces catégories.

D'autre part, il y a également divergence du point de vue de leur statut. Il convient de reconnaître que, en droit, la distinction entre les deux catégories n'est pas flagrante au regard de leur définition. L'expression d'espèce exotique envahissante vise l'espèce non indigène et non domestique dont l'introduction dans un milieu naturel est susceptible de porter préjudice aux milieux naturels, aux usages qui leur sont associés ou à la faune et à la flore sauvages (v. C. envir., anc. art. L. 411-3 et actuel art. L. 411-5) alors que la notion d'organisme nuisible désigne « tous les ennemis des végétaux ou des produits végétaux, qu'ils appartiennent au règne animal ou végétal ou se présentent sous forme de virus, mycoplasmes ou autres agents pathogènes » (C. rur., art. L. 251-3). En fait, la différence s'établit plutôt au moment de la mise en oeuvre du régime propre à ces notions. Pour qu'une espèce puisse se voir appliquer les règles relatives à l'une ou à l'autre de ces catégories et, dès lors, embrasser pleinement l'un ou l'autre des statuts, elle doit être désignée par l'autorité administrative - généralement le ministère chargé de l'environnement dans un cas et le ministre chargé de l'agriculture dans l'autre - comme relevant de la catégorie d'espèce exotique envahissante ou d'organisme nuisible. Evidemment, il y a encore d'autres éléments de différenciation, comme la hiérarchisation des organismes nuisibles en catégories en fonction du « danger sanitaire » qu'ils représentent (C. rur., art. L. 201-1), mais c'est surtout cette désignation par l'autorité administrative qui permet de savoir si une espèce relève de l'une ou l'autre de ces catégories.

Pour ce qui est de la bactérie *Xylella fastidiosa*, elle relève « uniquement » des dangers sanitaires de

première catégorie (Arr. du 15 déc. 2014 relatif à la liste des dangers sanitaires de première et deuxième catégorie pour les espèces végétales, préc.). Dès lors, seuls les instruments relatifs aux organismes nuisibles la concernent, ce qui explique le bien-fondé de la position du tribunal.

Toutefois, il y a lieu de regretter la confusion parfois opérée entre ces deux catégories juridiques proches, mais distinctes, ainsi que l'instrumentalisation dont elles peuvent faire l'objet. En témoignent, dans le contexte de la bactérie *Xylella fastidiosa*, l'article L. 411-5 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement (JO 26 juill. 2019, texte n° 2). L'amendement n° COM-11 rect. du 2 avril 2019 entendait enrichir l'article L. 411-5 de la mention suivante, adaptée selon qu'il soit question des espèces animales ou végétales : « Dans la collectivité de Corse, dans les mêmes conditions, la liste de tous spécimens interdits d'espèces végétales à la fois non indigènes au territoire de la Corse et non cultivées est fixée par le président du conseil exécutif, après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel ». Or, devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, il avait été relevé que cet amendement était motivé par la nécessité de lutter contre l'introduction d'espèces nuisibles ou porteuses de parasites et de maladies, comme la bactérie du *Xylella fastidiosa*. Sa suppression avait été proposée à double titre : d'une part, en raison de la compétence du représentant de l'Etat en Corse et, d'autre part, car cet amendement était fondé « sur une confusion entre deux notions distinctes : celle des "espèces exotiques envahissantes" et celle des "organismes nuisibles" dont fait partie le *Xylella fastidiosa*. Or, cette bactérie n'est pas une "espèce exotique envahissante" ». Il avait été évoqué au passage que le transfert de compétence du représentant de l'Etat au président du conseil exécutif risquait non seulement de porter atteinte à la cohérence des mesures prises au niveau national, mais aussi d'être incompatible avec le principe de la libre circulation des marchandises au sein de l'Union. L'amendement fut adopté, mais le pire restait à venir. La modification a failli être accompagnée de la phrase suivante : « Des dangers sanitaires au sens de l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime ou des macro-organismes utiles aux végétaux au sens de l'article L. 258-1 du même code ne peuvent être inscrits sur cette liste qu'après avis conforme du ministre chargé de l'agriculture » (v. les discussions relatives à l'amendement n° 55 dans le compte rendu intégral de la séance du jeudi 11 avr. 2019, JO Sénat 12 avr. 2019, p. 5566). Si une telle formulation avait été retenue, ce qui ne fut pas exactement le cas, le président du conseil exécutif aurait eu une compétence particulière en matière d'espèces exotiques envahissantes, mais aussi en matière d'organismes nuisibles, et ce, dans l'article relatif aux espèces exotiques envahissantes - cela sans parler de la confusion regrettable en Corse entre les compétences du ministre chargé de l'agriculture, du représentant de l'Etat et du président du conseil exécutif... Finalement, la formulation retenue dans l'actuelle rédaction de l'article L. 411-5 est la suivante : « Des spécimens pouvant être vecteurs de dangers sanitaires au sens de l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime ou des macro-organismes utiles aux végétaux au sens de l'article L. 258-1 du même code ne peuvent être inscrits sur cette liste qu'après avis conforme du ministre chargé de l'agriculture. » Cette modification aboutit à une certaine forme de désaveu de la compétence préfectorale exclusive en matière d'organismes nuisibles en Corse, ce qui pourrait susciter des interrogations sur la pertinence du dispositif pour la France entière. Cette confusion initiale opérée entre « espèce exotique envahissante » et « organisme nuisible » conduit in fine à une situation pour le moins originale : si le ministre chargé de l'agriculture a toujours une compétence de principe et le préfet de région une compétence secondaire en matière de lutte contre les organismes nuisibles, voilà maintenant que le président du conseil exécutif de la Collectivité de Corse peut également adopter quelques mesures, pour les espèces exotiques envahissantes pouvant être vecteurs des organismes nuisibles, mais uniquement après avis conforme du ministre chargé de l'agriculture... Il n'est pas certain

que les règles soient meilleures ainsi, et les risques de confusion, voire de concurrence, sont réels.

En tout état de cause, le TA retient ici une approche de raison et consolide le dispositif en cause en la matière. Il reste à voir maintenant l'articulation, en pratique, entre ce jugement, relatif aux organismes nuisibles, et la réforme intervenue de l'article L. 411-5 du code de l'environnement, relative aux espèces exotiques envahissantes en lien avec les organismes nuisibles.

Aujourd'hui, la menace que constitue la bactérie *Xylella fastidiosa* plane toujours. La lutte continue, comme le montre le « Plan d'action *Xylella fastidiosa* » du ministère de l'agriculture et de l'alimentation qui a été dévoilé en mars dernier. Il en ressort qu'en 2019, se mettent en oeuvre onze actions déclinées autour de trois axes : protéger les zones indemnes, lutter contre la bactérie dans les zones délimitées et comprendre l'origine et la dynamique de la contamination, améliorer la résilience des écosystèmes. S'agissant du cas particulier de la Corse, une « stratégie d'enrayement » comportant des mesures plus importantes (v. l'art. 7 de la décision d'exécution [UE] 2015/789) est désormais mise en place (Arr. 17 janv. 2018 modifiant l'arrêté du 23 déc. 2015 relatif aux mesures visant à éviter l'introduction et la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa*, JO 23 janv. 2018, texte n° 37). L'intensification de ces mesures est satisfaisante car elle révèle toute la stratégie juridique déployée pour que l'olivier ne meure.