



HAL
open science

Agriculture durable : la poursuite de la transition juridique

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Agriculture durable: la poursuite de la transition juridique. B. Grimonprez et D. Rochard (eds). La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible, Lexis-Nexis, pp.181-193, 2018. hal-01858684

HAL Id: hal-01858684

<https://hal.science/hal-01858684>

Submitted on 28 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PRE PRINT PAPER

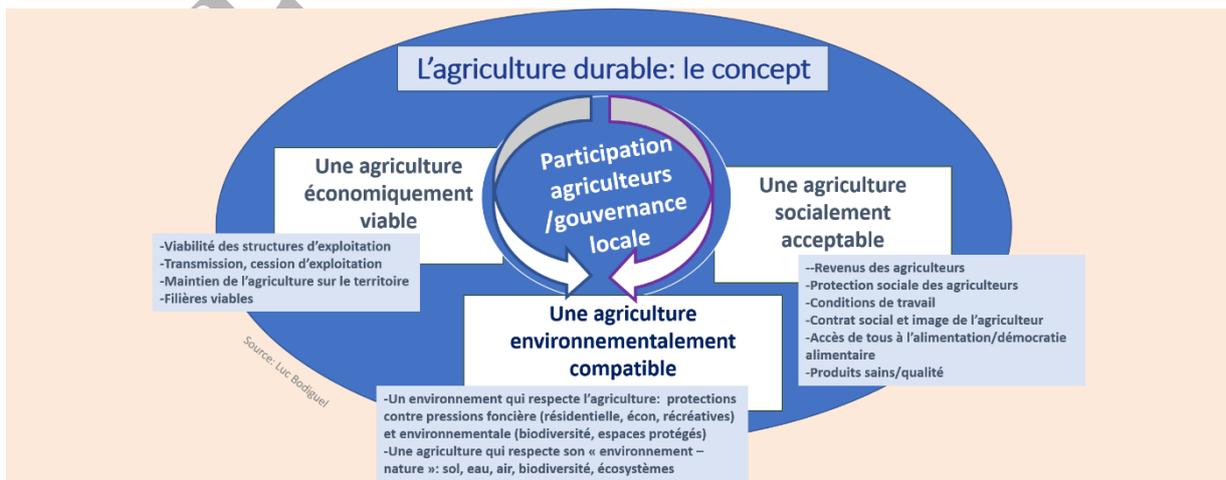
Luc BODIGUEL, Agriculture durable : la poursuite de la transition juridique, in B. Grimonprez et D. Rochard (dir) « La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible », Lexis-Nexis, 2018, 181-193, 212 p., ISBN : 978-2-7110-3048-4

Agriculture durable : la poursuite de la transition juridique¹

Introduction

Pour les juristes, le développement durable impose une posture que j'ai pu qualifier de floue dans mes travaux précédents². Notre système de pensée, nos outils et nos méthodes traditionnels s'accommodent mal de l'approche multidisciplinaire et globale qu'il implique. Cet inconfort conduit certains à penser que la notion de développement durable devrait désormais être rangée sur les étagères de l'histoire pour lui préférer celle de transition³. Sans doute est-ce dû à un besoin de simplification : le développement durable porte en lui une approche complexe des problèmes posés à nos sociétés, complexité qui le rend difficilement lisible et pas toujours opérationnel, alors que la transition est perçue comme un slogan plus dynamique et plus efficace qui vise à montrer que l'on passe d'un état à un autre⁴.

Cette difficulté conceptuelle générale est particulièrement perceptible lorsque l'on s'interroge sur la notion d'agriculture durable par le prisme du droit et des politiques agricoles. Certes, il est relativement aisé de présenter l'agriculture durable à partir des trois volets classiques du développement durable :



1 Ce travail a été progressivement élaboré dans le cadre de la Chaire de recherche en droit sur « la diversité et la sécurité alimentaires » dirigée par G. Parent (Université de Laval, Québec). Une première communication a eu lieu à l'occasion du colloque organisé à Québec les 6-7 octobre 2016 dans la suite d'une intervention au colloque sur les transitions écologiques à Nantes les 25-26 septembre 2015.

2 L. Bodiguel, *L'agriculture durable : un rêve de droit* : Dr. env. févr. 2014, n° 220, 63-67.

3 G. Audrain, *Une méthode contemporaine pour un concept vieillissant : transition écologique et développement durable*, in A. Van Lang (ss dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, Mare & Martin, 2018.

4 V. A. Van Lang (ss dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, *ibid.*

Toutefois, il paraît plus délicat de lui donner un sens concret en droit, encore plus d'en reconnaître la force contraignante. Nulle disposition du Code rural et de la pêche maritime français, d'une directive ou d'un règlement européen, ne vient définir le concept d'agriculture durable et, en même temps, lui accoler explicitement des dispositifs opérationnels.

Nous tenterons pourtant de montrer que le concept d'agriculture durable a bien un contenu, un sens et une portée juridiques. Il les puise dans les reconnaissances politiques internationale, européenne et française, clairement identifiables (I). Sur ces fondements, foyers de légitimité, le droit répond présent dans les limites imposées par son fonctionnement et sa structure. Parfois, les tentatives sont infructueuses car trompeuses (II), mais dans la plupart des champs du droit de l'exploitation agricole et de l'aménagement rural, l'intégration du concept est en cours de consolidation (III). Pour autant, il faudra se demander si des voies plus radicales ne sont pas envisageables (IV).

I. – L'agriculture durable : un choix politique explicite

Le positionnement institutionnel laisse peu de place au doute. L'agriculture durable est clairement identifiée comme l'un des objectifs à atteindre sur le plan international, européen et français.

Ce choix politique prend racine dans la *Déclaration de Rio de 1992* et particulièrement dans son « Agenda 21 » qui rappelle que « pour créer les conditions propres à un développement rural et agricole durable, il faudra procéder à des ajustements majeurs dans la politique agricole, environnementale et macro-économique, aux niveaux national et international, tant dans les pays développés que dans les pays en développement »⁶. Cette orientation a été réaffirmée plusieurs fois par l'Organisation des Nations unies (ONU)⁷, dernièrement dans son programme de développement durable 2030 adopté en 2015 qui, parmi les dix-sept objectifs de développement durable, vise à « éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable »⁸.

L'Union européenne (UE) paraît plus timorée au regard de l'usage d'un tel vocable. L'article 39 du *Traité sur l'Union européenne* (TUE) qui fixe les objectifs de la politique agricole commune (PAC) ne fait aucune référence à la soutenabilité de l'agriculture. Toutefois, « les règles prévues pour l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur sont applicables aux produits agricoles »⁹ et dans le cadre de l'établissement de son marché intérieur, l'UE « œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement »¹⁰. En outre, le développement durable irrigue l'ensemble de la PAC¹¹ placée sous l'égide de la stratégie Europe 2020 pour une croissance

5 À voir sur <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (consulté le 22 mars 2018).

6 Agenda 21, Chapitre 1, Section II. Conservation et gestion des ressources aux fins du développement, 14. Promotion d'un développement agricole et rural durable, introduction, pt 14.2.

7 V. aussi Rés. n° 55/2, 13 sept. 2000, Déclaration du Millénaire, IV. Protéger notre environnement commun: « 22. Nous réaffirmons notre soutien aux principes du développement durable énoncés dans Action 21, qui ont été adoptés lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. » V. encore : Rés. ONU n° 66/288, « L'avenir que nous voulons », 11 sept. 2012 suite à la Conférence des Nations unies sur le développement durable, II.15 : « Nous réaffirmons également tous les principes énoncés dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement... ».

8 Résolution n° 70/1 adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », Préambule, Objectif 2.

9 *Traité sur l'Union européenne* : JOUE n° C 115, 9 mai 2008, art. 38.

10 *Ibid.*, art. 3.

11 L'actuelle PAC est fondée sur les textes suivants : Règlement horizontal (RH) : PE et Cons. UE, règl. n° 1306/2013, 17 déc. 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° 65/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et (UE) n° 485/2008 du Conseil : JO n° L 347/549, 20 déc. ; Règlement « paiements directs » (RPD) : PE et Cons. UE, règl. n° 1307/2013, 17 déc. 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 : JO n° L 347/608, 20 déc. ; Règlement « développement

intelligente, durable et inclusive rappelée notamment à l'article 5 du règlement n° 1305/2013¹².

Ce choix relativement explicite de l'Union européenne en faveur d'une agriculture durable s'impose en France en raison de la compétence européenne en ce domaine. Il est d'ailleurs repris sous d'autres formules dans l'article L. 1 du Code rural et de la pêche maritime français selon lequel :

« I. – La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (...) a pour finalités (...) d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ; de développer des filières de production et de transformation alliant performance économique, sociale, (...) environnementale et sanitaire ; (...) De participer au développement des territoires de façon équilibrée et durable ; (...) De répondre à l'accroissement démographique, en rééquilibrant les termes des échanges entre pays dans un cadre européen et de coopération internationale fondé sur le respect du principe de souveraineté alimentaire permettant un développement durable et équitable, en luttant contre la faim dans le monde et en soutenant l'émergence et la consolidation de l'autonomie alimentaire dans le monde ».

Cette orientation, dans l'ensemble explicite, des politiques internationale, européenne et française en faveur d'une agriculture durable ne va pas jusqu'à proposer ou imposer un modèle agricole type. Les mesures permettant d'atteindre cet objectif de « durabilité » restent générales et s'inscrivent dans le respect de la diversité des cultures et des pratiques.

Ainsi, si l'ONU reconnaît que « les agriculteurs, y compris les petits exploitants et les pêcheurs, les éleveurs et les sylviculteurs, peuvent grandement contribuer au développement durable par des activités de production respectueuses de l'environnement, qui renforcent la sécurité alimentaire et améliorent les conditions de vie des pauvres, et qui contribuent au développement de la production ainsi qu'à une croissance économique durable », elle prend « note de la diversité des conditions et des systèmes agricoles »¹³. De même, si « l'objectif essentiel d'un développement agricole et rural durable est d'assurer un accroissement soutenu de la production alimentaire et d'améliorer la sécurité alimentaire », l'organisation internationale prévoit par exemple « d'organiser des activités d'éducation, d'adopter des mesures d'incitation économiques et de promouvoir des technologies nouvelles appropriées, de conserver et de restaurer les ressources naturelles », sans trancher sur le modèle agronomique apte à le faire¹⁴.

Comme l'ONU, lors de sa réforme de la politique agricole commune en 2013, l'Union européenne a renforcé les considérations environnementales et sanitaires sans toutefois toucher au modèle dominant et la France a suivi un chemin identique en 2014 avec son projet agroécologique¹⁵.

rural » (RDR) : PE et Cons. UE, règl. n° 1305/2013, 17 déc. 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 : JO n° L 347/487, 20 déc.

¹² Sur la stratégie 2020 : https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_fr (consulté le 2 oct. 2017). Sur la PAC et développement durable, V. par ex. : Règl. (UE) n° 1305/2013, art. 3 selon lequel : « Le Feader contribue à la réalisation de la stratégie Europe 2020 en promouvant un développement rural durable dans l'ensemble de l'Union, en complément des autres instruments de la PAC, de la politique de cohésion et de la politique commune de la pêche ». V. aussi Règl. (UE) n° 1307/2013, consid. 54 : « Le système de conditionnalité vise à contribuer à la mise en place d'une agriculture durable passant par une meilleure sensibilisation des bénéficiaires à la nécessité de respecter ces normes de base ».

¹³ Rés. ONU n° 66/288, pt 110.

¹⁴ Agenda 21, Chapitre 1, Section II, pts 14.2 et 14.3. Dans le même sens, V. Rés. n° 70/1, 25 sept. 2015, Préambule 2.3 et 2.5.

¹⁵ Projet développé dans : L. n° 2014-1170, 13 oct. 2014, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt : JO n° 0238, 14 oct. 2014, 16601. V. désormais C. rur. pêche marit., art. L. 1 et L. 315-1 à L. 315-6. V. *infra*, Partie 4.

Dans ce contexte, certains pourraient penser que le choix de promouvoir une agriculture durable sans y accoler un modèle agricole est inopérant. Nous ne le pensons pas, car le concept de développement durable tel qu'issu de la Déclaration de Rio16 est bien plus déterminé qu'il ne semble à première vue.

En effet, le développement durable de Rio, qui vise « à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures », est conçu comme un objectif universel de politique publique dont la ligne pourrait être traduite simplement comme suit : il ne peut y avoir de développement sans considérer son impact global sur le long terme. Cette perspective implique une démarche méthodologique holistique et complexe, qui envisage les effets de l'opération sur plusieurs générations. Elle suppose de penser non seulement à l'impact économique et social du développement, mais aussi aux conséquences environnementales¹⁷, ainsi que sur la santé, la pauvreté et les discriminations¹⁸. En raison de sa complexité, la démarche doit aussi être participative et s'appuyer particulièrement sur les acteurs locaux au centre desquels on trouve les collectivités locales (dynamique locale/globale)¹⁹. En ce sens, la démarche « développement durable » est par essence territorialisée. Concrètement, ces idées peuvent être résumées ainsi : « pour faire un projet ou une politique de développement durable, je dois penser mon développement suivant une approche globale à long terme, localisée et participative ».

Cette approche s'applique directement à l'agriculture : le concept d'agriculture durable s'analyse comme un guide méthodologique pour l'action publique, pour tous les projets collectifs territoriaux, conduits par les acteurs publics et privés car il s'agit de réfléchir au-delà du simple projet d'exploitation. On peut penser aujourd'hui par exemple qu'il colle parfaitement à l'élaboration et à la conduite des projets alimentaires territoriaux dans lesquels les questions foncières, de filière et les choix agronomiques sont envisagés de manière interdépendante ; mais il pourrait aussi irriguer tous les projets centrés sur les exploitations tels que la mise en œuvre du contrôle des structures ou les projets d'aménagement rural. **Dans cette optique opérationnelle, les notions de développement durable et d'agriculture durable deviennent porteuses d'une démarche suffisamment identifiable pour avoir une portée régulatrice (infra III).** C'est d'ailleurs sans doute pour cette raison que nombreux sont les détracteurs du concept.

Pour autant, cette conception optimiste du concept d'agriculture durable au service des projets collectifs ne doit pas faire oublier sa limite principale. Le problème n'est pas de savoir ce qu'est le développement durable et son corollaire l'agriculture durable – nous venons de le voir –, la difficulté vient du fait que le « concept » développé à Rio trace une ligne et une

16 Organisation des Nations unies, 1992, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, 13 juin, A/CONF.151/26, vol. I, Principe 3.

17 *Ibid.*, Principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

18 *Ibid.*, Principe 5 : « Tous les États et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde ».

19 *Ibid.*, Principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ». V. aussi : Agenda 21, *op. cit.*, 14.3 « (...) Les principaux instruments d'un développement agricole et rural durable sont la politique générale et la réforme agraire, la participation, la diversification des revenus, la conservation des terres et la gestion améliorée des intrants. Le succès d'un développement agricole et rural durable dépendra largement de l'appui et de la participation des populations rurales, des pouvoirs publics et du secteur privé ainsi que de la coopération internationale, y compris aux niveaux technique et scientifique ». V. encore : Rés. ONU n° 66/288, I-13 : « Nous considérons qu'il est indispensable, pour réaliser le développement durable, que les peuples aient la possibilité d'agir sur leur vie et leur avenir, de participer aux processus décisionnels et d'exprimer leurs préoccupations. Nous insistons sur le fait que le développement durable appelle d'urgence des mesures concrètes et ne pourra se réaliser qu'à la faveur d'une alliance générale des peuples, des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé œuvrant tous ensemble à concrétiser l'avenir que nous voulons pour les générations actuelles et futures » ; II-C-43 : « Nous insistons sur le fait qu'une large participation du public et l'accès à l'information comme aux instances judiciaires et administratives sont indispensables à la promotion du développement durable ».

façon d'agir sans proposer et normer les modalités de la décision : une fois les états des lieux et les évaluations réalisés conformément à une approche à long terme, territoriale et participative rendant compte de la complexité des intérêts en présence (économie, social, environnement, santé, discriminations...), arrive le temps du choix, de l'arbitrage ; or, tous les intérêts en présence ne sont pas conciliables et ne peuvent pas être « équitablement satisfaits » selon les termes de la Déclaration de Rio.

Par exemple, si un projet de développement agricole requiert la destruction d'un site naturel, la zone est détruite. L'approche globale peut permettre de réduire les impacts ou de prévoir des compensations, mais il s'agit alors d'un compromis, pas d'une conciliation, car il n'existe pas de compatibilité réelle. En d'autres termes, le droit qui organise cette compensation s'analyse comme une fiction de compatibilité. L'approche globale peut aussi conduire à abandonner le projet ou la politique en cause, ce qui emporte le sacrifice des intérêts qu'il ou qu'elle porte et un risque de paralysie si ce chemin est systématiquement emprunté. L'approche holistique du développement durable se heurte donc au mur de la décision : l'opérationnalité de la notion de développement durable trouve sa limite au moment où il faut choisir et que les intérêts en présence ne sont pas conciliables, ce qui est le plus souvent le cas.

Pour dépasser cette difficulté, la règle de droit peut être mobilisée. Encore faut-il éviter un écueil : penser la mise en œuvre juridique du concept de développement durable en agriculture comme la nécessaire recherche d'une conciliation.

II. – Les faux choix de droit

Penser un droit univoque du développement durable, comme « un droit qui concilierait tout » relève du fantasme. Le droit positif n'est pas un ensemble homogène. Les branches de droit sont construites pour défendre des intérêts qui sont souvent contradictoires (par ex., le développement de la productivité agricole fondée sur l'usage autorisé de substances chimiques d'un côté et la lutte contre les pollutions d'origine agricole de l'autre). En cas de contradiction, les principes de droit ou les objectifs législatifs sont là pour aider à trouver des solutions (notamment pour les juges en cas de litige), mais eux aussi peuvent porter des valeurs contradictoires (par ex., « droit à un environnement sain » *versus* « liberté d'entreprendre »). En outre, lorsqu'un litige aboutit à une forme de conciliation, il s'agit d'une conciliation basée le plus souvent « sur la valeur » (indemnités, compensation) et non pas « en nature » car très souvent la conciliation en nature n'est pas possible. Or, une conciliation « en valeur », rime souvent avec le sacrifice d'un intérêt ou d'une considération. Malgré ces considérations générales, nombreux sont ceux qui militent en faveur d'un principe constitutionnel de développement durable ou de conciliation.

Le concept de développement durable, tel que nous l'avons décomposé, pourrait en effet être utilisé pour vérifier la conformité du processus préalable à la décision : a-t-on respecté la méthode globale qui suppose une évaluation à long terme de l'ensemble des effets de la décision sur l'ensemble des intérêts en jeu ? Un système participatif a-t-il été mis en œuvre ? La démarche locale a-t-elle été favorisée ? Il faudrait déjà beaucoup d'audace de la part des juges pour franchir ce premier cap et il n'est pas certain que ce soit plus efficace que la reconnaissance d'un « principe » de participation ou d'évaluation préalable (études d'impact).

En revanche, il est peu probable qu'un principe de développement durable puisse servir à vérifier la légalité d'une décision finale en raison de la défaillance du concept dès lors qu'il s'agit de choisir entre plusieurs intérêts divergents. Par exemple, si dans un projet de développement agricole, la destruction d'un site naturel a été moindre qu'initialement prévu du fait du processus d'évaluation préalable global, peut-on dire que la décision est bien le fruit d'une conciliation et qu'elle est donc conforme à la démarche de développement durable ? Ce

compromis est-il conforme au « développement durable » alors que la zone est partiellement détruite ?

De même, la constitutionnalité d'une loi sera difficilement remise en cause sur la base d'un principe de développement durable ou de conciliation en ce qu'elle conduirait à privilégier un enjeu particulier, des aménagements urbains par exemple, dès lors que sont prévus des processus d'évaluation préalables.

En France pourtant, certains ont cru à l'émergence d'un principe constitutionnel de conciliation lié au concept de développement durable au regard de l'article 6 de la *Charte française de l'environnement*²⁰. Cette espérance a été confortée par une décision du Conseil constitutionnel selon laquelle, « Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004, les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ; qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre »²¹. Toutefois, ce principe a fait long feu et n'a plus été réutilisé par le juge constitutionnel²².

Le risque d'un tel principe de développement durable ou de conciliation est qu'il devienne ce que C. Cans a qualifié d'un droit des apparences, en ce qu'il cache une hiérarchisation systématique des intérêts en présence donnant priorité aux aspects économiques et aux aménagements sur certaines considérations sociales et environnementales²³. C'est notamment ce qui advient devant le Conseil d'État français avec l'utilisation de la technique du bilan. Selon le même auteur, le contrôle effectué par le juge administratif est fictif. Il n'existe par exemple « aucune espèce où le juge retiendrait les seules atteintes à la protection de l'environnement comme justifiant l'annulation d'une Déclaration d'utilité publique (DUP) d'un projet autoroutier »²⁴. Il subsiste cependant quelques affaires où les enjeux paysagers ont pu ébranler cette position monolithique de la jurisprudence administrative en raison d'une « atteinte grave à des zones de caractère exceptionnel qui excède l'intérêt de l'opération »²⁵.

C'est aussi ce qui advient devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). À l'image du Conseil d'État français, la Cour ne reprend pas le principe de conciliation, mais utilise la technique du bilan, qui pourrait s'apparenter à une recherche de conciliation. Toutefois, selon P.-E. Bouillot, à la lecture de deux arrêts, « la CJUE paraît rechercher un équilibre entre des libertés économiques et une politique dans le domaine social. Elle propose donc une “mise en balance” ou une conciliation des droits sociaux fondamentaux que sont les libertés d'expression et de réunion ainsi que le respect de la dignité humaine, avec les droits économiques fondamentaux, que sont les libertés économiques. En l'espèce, cette conciliation tourne en faveur des secondes, ce qui peut paraître fort critiquable »²⁶.

20 D. Deharbe, *Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable : Environnement avr.* 2005, n° 4, comm. 34.

21 V. pt 37 ; Cons. const., 28 avr. 2005, n° 2005-514 DC, texte n° 2, consid. 37 : *Rec. Cons. const.* 2005, p. 78 et *AJDA* 2005, p. 975 (à propos de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005, relative à la création du registre international français). Dans cette affaire, le juge conclut : « 38. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi déferée : “Les navires immatriculés au registre international français sont soumis à l'ensemble des règles de sécurité et de sûreté maritimes, de formation des navigants, de santé et de sécurité au travail et de protection de l'environnement applicables en vertu de la loi française, de la réglementation communautaire et des engagements internationaux de la France” ; que le législateur a ainsi pris des mesures de nature à promouvoir la sécurité maritime et la protection de l'environnement ; qu'il n'a pas, dès lors, méconnu les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement ».

22 V. C. Cans, *Le principe de conciliation : vers un contrôle de la durabilité ?*, in *Terres du droit : Mél. Jegouzo*, Dalloz, 2009, p. 547-572.

Selon P.-E. Bouillot (*Les évolutions du droit rural et le développement durable*, thèse Nantes, 2014, p. 92), « il semble que le Conseil constitutionnel ait réalisé une argumentation contradictoire entre ce qu'il affirme la conciliation comme un “principe” et ce qui apparaît plutôt comme un objectif ». V. aussi du même auteur, *Le droit face aux enjeux de l'agriculture durable*, *Cosmografia*, 2017, 267 p.

23 C. Cans, *Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences* : *AJDA* févr. 2003, n° 5, p. 210.

24 À propos notamment de la décision CE, *Ville nouvelle Est* : V. C. Cans (2009), *op. cit.*, 563.

25 CE, 10 juill. 2006 cité par Cans (2009), *op. cit.*, 565. V. aussi note P. Billet : *JCP A* 2006, 1256.

26 Bouillot, *op. cit.*, n° 96 et s. à propos de : CJCE, 11 déc. 2007, aff. C-438/05, *Viking* : *Rec. CJCE* 2007, I, p. 10779. – CJCE, 18 déc. 2007, aff. C-341/05, *Laval un Partneri Ltd* : *Rec. CJCE* 2007, I, p. 11767. Cette perspective se retrouve dans la jurisprudence de la Cour

Comme on vient de le voir, l'émergence d'un principe général de développement durable ou de conciliation risque fort de faire croire à une recherche de compatibilité entre les intérêts alors que systématiquement l'aspect économique prime. Il vaut mieux éviter ce piège de la conciliation « à tout prix », que je qualifierais de péché d'orgueil, et s'appuyer sur les fondements du concept pour agir en droit et le penser en terme opérationnel.

III. – Le choix opérationnel de l'intégration

Le principe d'intégration permet de concilier différents intérêts en ce qu'il rend obligatoire ou possible dans une branche de droit protégeant un intérêt particulier (par ex., l'agriculture) l'expression de considérations (par ex., environnementales et sociales) qui lui sont originellement²⁷ extérieures. En ce sens, l'intégration juridique constitue un outil efficace permettant d'ordonner et de mixer les intérêts en présence. Par ce processus, le législateur peut décider *a priori* du niveau de conciliation des intérêts, ce qui comble en partie la défaillance structurelle qui caractérise le développement durable au stade de la décision. En d'autres termes, grâce au processus d'intégration, le concept d'agriculture durable n'est plus seulement un « guide méthodologique pour les projets collectifs territoriaux » (V. *supra*, I), mais agit directement sur l'exploitation.

À ce jour, le principe d'intégration n'a été reconnu officiellement que dans le domaine de l'environnement. L'Union européenne, puis l'ONU en ont fait l'un de leurs leitmotivs²⁸. En France, le principe a été rejeté pendant longtemps, mais il est désormais admis par la doctrine qu'il ressort de l'article 6 de la *Charte de l'environnement* même si la formulation n'est pas explicite²⁹. Si cette intégration environnementale est la seule placée sous l'égide d'un principe, en réalité l'intégration est plus large. Elle comprend notamment des exigences liées à la santé (des hommes et des animaux), à l'image de la conditionnalité des aides de la PAC³⁰ ou des projets alimentaires territoriaux (PAT) français, placés sous l'égide du Programme national de l'alimentation (PNA), lui-même devant tenir compte du Programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS)³¹.

Nous nous en tiendrons ici à l'intégration environnementale. En application de ce principe, deux types de dispositions se distinguent : celles qui visent à une intégration méthodologique et celles qui intègrent des éléments plus substantiels³².

La première catégorie comprend des instruments juridiques intégrant la démarche de développement durable dans différentes procédures.

D'une part, le droit organise une gouvernance des intérêts collectifs de plus en plus participative et territorialisée, voire locale. Ainsi, les représentants des exploitants agricoles interviennent désormais, avec d'autres, dans la gestion locale de l'eau³³ : la commission locale de l'eau qui assure la modification, la révision et le suivi de l'application (avant aussi

sur les ententes dans le domaine agricole où la technique de l'analyse coût/bénéfice aboutit le plus souvent à privilégier l'atteinte au marché alors même que certains objectifs de la PAC non marchands sont atteints.

27 Le mot est important car toutes les branches du droit répondent dès leur constitution à des enjeux divers. Ainsi, en droit rural, la famille et le travail sont deux éléments fondamentaux à côté de l'exploitation et de la libre entreprise. V. L. Bodiguel, *Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales*, in D. Barthelemy (ss dir.), *La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité*, Quae, 2008, 349 p., 69-97 ; du même auteur, V. *Les alternatives aux pesticides au prisme du droit de l'exploitation agricole*, in P. Billet (ss dir.), *Les alternatives aux pesticides*, L'Harmattan, à paraître 2018.

28 ONU : Déclaration de Rio 1992 : Principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ». Union européenne : art. 25 du *Traité de l'Acte unique européen* de 1986, devenu article 130 *Traité CEE* puis 6, puis 11 TUE : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

29 M. Prieur, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement : Nouv. Cah. Cons. const.* 2014-2, n° 43, p. 5-24 (V. p. 33).

30 V. annexe II du règlement horizontal n° 1306/2013, partie sur « Santé publique, santé animale et santé végétale ».

31 C. rur. pêche marit., art. L. 1 et L. 111-2-2 ; C. santé publ., art. L. 3231-1.

32 Pour l'essentiel et sans souci d'exhaustivité, nous prendrons des exemples dans le droit français et dans la PAC.

33 L. Bodiguel, *L'agriculture, entre crise de l'eau et enjeux politiques*, in M. Bodiguel (ss dir.), *Gouvernance et partage de l'eau. Bassin-versant de Grand-Lieu*, PUR, 2007, 204 p., 79-107.

l'élaboration) du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) comprend non seulement des représentants des autorités publiques concernées, mais aussi « des représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées », parmi lesquels on trouve donc les agriculteurs exploitants et les propriétaires de terres agricoles³⁴. Nous pouvons également mentionner le rôle des agriculteurs dans l'élaboration des plans régionaux d'agriculture durable (PRAD)³⁵, des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui vont intégrer les actuels schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)³⁶, ou encore des PAT « élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire »³⁷. Les agriculteurs peuvent aussi avoir un rôle à jouer dans les comités de pilotage Natura 2000³⁸. Dans le même ordre d'idées, on pourrait imaginer que les priorités régionales du contrôle des structures du schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) soient véritablement établies avec les autres groupes sociaux.

D'autre part, l'intégration environnementale méthodologique peut conduire à articuler et ordonner les documents de planification qui peuvent concerner l'agriculture notamment en imposant des obligations de conformité, de compatibilité et de « prise en compte »³⁹. Nous nous limiterons à illustrer cet aspect en faisant référence au récent SDREA⁴⁰ qui doit tenir compte du PRAD qui doit prendre en compte les « orientations fixées en ce domaine par le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif », « les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux », les « schémas régionaux de cohérence écologique et les orientations découlant des directives territoriales d'aménagement et de développement durables »⁴¹. En ce domaine, plus les documents de planification seront liés à des objectifs durables et articulés suivant des rapports de compatibilité, plus l'agriculture durable prendra vigueur.

La seconde catégorie de dispositions ouvrant le droit et la politique agricoles aux enjeux environnementaux est plus substantielle⁴². Elle peut répondre à des modalités différentes d'action et de hiérarchisation des intérêts : la contrainte, l'incitation, l'expérimentation.

La contrainte s'appuie sur des règles de police et impose une « hiérarchisation dure » des intérêts en présence. Autrement dit, l'agriculture est, ici, soumise à des impératifs environnementaux et souvent sanitaires. Il en est ainsi au regard des règles relatives à l'usage de phytosanitaires⁴³ ou aux nitrates⁴⁴, qui interdisent certains produits, ou certains usages dépassant des seuils fixés par la loi. De même, l'instauration de certaines zones protégées peut conduire à l'interdiction ou à la limitation de l'agriculture ou de certaines pratiques agricoles

34 C. env., art. L. 212-4. Notons que, normalement, la mise en œuvre du SAGE est assurée par un établissement public territorial de bassin.

35 C. rur. pêche marit., art. D. 111-1 et R. 313-46.

36 CGCT, art. L. 4251-1 et L. 4251-5 à associer au dispositif « trames vertes et bleues » (C. env., art. L. 371-3). Notons qu'en ce domaine, la présence des agriculteurs paraît moins évidente que dans le dispositif précédent des SRCE.

37 C. rur. pêche marit., art. L. 111-2-2.

38 C. env., art. L. 414-2 : « II. – Pour l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs, un comité de pilotage Natura 2000 est créé par l'autorité administrative. Ce comité comprend les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi que, notamment, des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site Natura 2000. Les représentants de l'État y siègent à titre consultatif ». V. not. L. Bodiguel, *Expérimenter une nouvelle gouvernance locale : Natura 2000*, in L. Després (ss dir.), *L'estuaire de la Loire. Un territoire en développement durable ?*, PUR, 2009, 471 p., 291-308.

39 La portée et l'efficacité de ces obligations, notamment de celle de prise en compte, sont discutées. V. par ex., à propos des trames vertes et bleues : M.-P. Camproux-Duffrene et M. Lucas, *L'ombre portée sur l'avenir de la trame verte et bleue. Quelques réflexions juridiques : Développement durable et territoires* 2012, vol. 3, n° 2, en ligne : <https://developpementdurable.revues.org/9256>. V. aussi L. Bodiguel, A. Langlais et A. Ménard, *Trames vertes : les (in)certitudes du droit* : *Dr. env.* nov. 2017, n° 261, 362-369.

40 C. rur. pêche marit., art. L. 312-1 et R. 312-1 à R. 312-3.

41 C. rur. pêche marit., art. L. 111-2-1.

42 L. Bodiguel, *Quand le droit agroenvironnemental transcende le droit rural. – Réflexions suite à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014* : *RD rur.* févr. 2015, n° 430, dossier 6.

43 PE et Cons. UE, régl. n° 1107/2009, 21 oct. 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil : *JO* n° L 309, 24 nov. 2009, p. 1-50.

44 Directive du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (91/676/CEE) : *JO* n° L 375, 31 déc. 1991, p. 1.

(réserves⁴⁵, zones de captage d'eau potable⁴⁶, cœur de parc⁴⁷...). Si jamais des clauses environnementales dans le bail rural soumis au statut du fermage devenaient d'ordre public, elles pourraient aussi relever de cette catégorie de mesures non négociables. De même en serait-il des priorités environnementales du contrôle des structures si la loi imposait de les placer au premier rang. En ce sens, l'article L. 331-1 du Code rural et de la pêche maritime français pourrait être modifié, par exemple, sous la forme suivante : « *Les objectifs principaux du contrôle des structures sont : 1. de favoriser l'installation d'agriculteurs, y compris ceux engagés dans une démarche d'installation progressive ; 2. de favoriser les agriculteurs dont le système d'exploitation est fondé sur la diminution et le remplacement des traitements phytosanitaires conventionnels, le maintien des infrastructures vertes des exploitations, la diminution des émissions de gaz à effet de serre et l'amélioration de la qualité des eaux* »⁴⁸.

Parallèlement existe une sorte de hiérarchisation « douce » des intérêts. Elle relève principalement d'un droit incitatif qui mêle la carotte et le bâton, à l'image des aides de la PAC. La conditionnalité des aides⁴⁹ consiste par exemple à n'autoriser l'octroi d'aides publiques que si un certain nombre d'exigences réglementaires ou de bonnes pratiques sont respectées. Cette conditionnalité, ainsi que les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement⁵⁰, participent de la volonté européenne d'imposer, sans obliger, un comportement standard à tous les agriculteurs au bénéfice d'une agriculture consciente de ses impacts positifs ou négatifs sur l'environnement. Cette hiérarchisation douce ne s'exprime pas qu'au travers de la politique publique ; elle peut aussi concerner le droit privé. Le législateur a ainsi permis d'inclure dans un bail rural des clauses visant au respect par le preneur de pratiques culturelles et des obligations de maintien d'infrastructures écologiques⁵¹. Là encore, l'insertion des considérations environnementales passe par le consentement individuel et non par la soumission à une règle de police.

L'intégration douce peut aussi parfois rimer avec l'expérimentation. Il s'agit d'introduire dans le droit positif des possibilités d'innovation, « d'aller au-delà » des normes standards, afin de faire modèle, de montrer ce qui peut être copié pour une meilleure conciliation des intérêts entre l'agriculture et son environnement. Souvent, dans le domaine agricole, cette mécanique s'appuie sur les aides du second pilier de la PAC, notamment celles qui promeuvent de nouvelles pratiques agricoles, en tête desquelles se trouvent les paiements agroenvironnementaux et climatiques⁵². Les projets collectifs agroécologiques développés au sein des groupements d'intérêt économique et environnemental français (GIEE)⁵³ entrent aussi parfaitement dans cette catégorie. Ils visent à modifier ou consolider des systèmes, des modes de production agricole et des pratiques agronomiques afin d'atteindre « une performance à la fois économique, sociale et environnementale » et à montrer les différents itinéraires agronomiques et sociaux que peuvent prendre des exploitations agricoles en conciliant la démarche d'entreprise avec les enjeux environnementaux⁵⁴.

Ces différentes illustrations mettent en évidence les tentatives de hiérarchisation et d'articulation des impératifs de production agricole et des enjeux environnementaux. Du point

45 C. env., art. L. 332-1 et s.

46 C. env., art. L. 114-1 et s. et L. 211-3.

47 C. env., art. L. 331-1.

48 V. d'autres propositions dans : L. Bodiguel, *Les alternatives...*, *op. cit.*

49 Règl. n° 1306/2013, Titre VI.

50 Règl. n° 1307/2013, art. 43 et s.

51 C. rur. pêche marit., art. L. 411-27 et R. 411-9-11-1 à R. 411-9-11-3.

52 Règl. n° 1305/2013, art. 28 et s. V. par ex., M. Cardwell, *European Union Agricultural Policy and Practice : The New Challenge of Climate Change : Environmental Law Review* 2011, 13, 271-295. – L. Bodiguel, *La politique agricole commune face à la question climatique : l'Accord de Paris change-t-il la donne ?* : *Rev. jur. env.* 2017, n° spéc., 171-185.

53 C. rur. pêche marit., art. L. 315-1 à L. 315-6. Les GIEE sont portés par une personne morale comprenant des agriculteurs (majoritaires) et des non-agriculteurs. Ils sont sélectionnés par l'État au niveau régional et soutenus par une politique d'aides publiques favorable.

54 V. la volonté de faire modèle sur le site du ministère : <http://agriculture.gouv.fr/les-groupements-dinteret-economique-et-environnemental-giee> (consulté le 22 mars 2018).

de vue des modalités juridiques, se mêlent des règles de procédure (intégration méthodologique), des interdictions ou des autorisations (intégration dure) et des incitations conditionnées (intégration douce). Le droit n'est donc pas sans solution – et depuis longtemps – face au concept d'agriculture durable.

Il n'en reste pas moins que l'intégration reste très imparfaite. L'efficacité des dispositions environnementales est souvent mise en cause (par ex., nitrates et pollution des eaux ; clauses environnementales dans les baux ; concurrence des objectifs environnementaux au sein de la PAC). Les expérimentations conduites ne sont pas toujours très lisibles au sens où elles peuvent concerner des modèles d'exploitation contradictoires (par ex., dans les GIEE). Les mécanismes fondés sur le volontariat ne fonctionnent que si les incitations sont suffisamment attractives. La portée de la participation des agriculteurs à la décision collective est difficilement évaluable et souvent réservée aux représentants officiels. Par conséquent, le processus d'intégration environnementale dans la politique et le droit agricoles doit être amélioré de manière à le rendre plus efficace et plus lisible. En d'autres termes, plus le législateur intégrera des considérations environnementales, mais aussi sociales et sanitaires, dans la mécanique du droit de l'aménagement rural et de l'exploitation agricole, plus il permettra aux acteurs – exploitants, administrations, juges au premier chef – de comprendre la hiérarchie des intérêts liés à la démarche de développement durable.

Il faut souligner que ce renforcement de l'intégration relève plus du rapport de force que de la conciliation : peu à peu, par le biais de l'intégration, les législateurs imposent de nouveaux procédés ou comportements. Elle correspond ainsi plus à une hiérarchisation *a priori* des intérêts par le droit (plus ou moins explicite et efficace) que de la conciliation : « si tu veux faire une activité agricole, tu dois... et tu peux en plus... ». Peut-être faut-il accepter ce paradoxe : juridiquement, l'intégration vaut recherche de conciliation et aboutit nécessairement à une hiérarchisation. Ce n'est que dans cette perspective que la lacune principale du concept de développement durable – que choisir finalement ? – peut être comblée.

IV. – Conclusion : plus de radicalité ?

Faut-il aller plus loin ? Dépasser le stade de l'intégration/hiérarchisation plus systématique pour produire des effets de changement plus radicaux⁵⁵ ?

De notre point de vue, ce choix de la radicalité s'exprimera notamment si l'on touche à ce qui fait modèle en droit. Certains pensent sans doute, comme nous avons pu le souligner dans les développements sur l'intégration environnementale, qu'il faut strictement réorienter nos documents de planification et d'orientation tels que les SDREA. Toutefois, la démarche peut être encore plus profonde. Il suffit de redéfinir la notion centrale qui déclenche l'attribution du droit spécial agricole, européen et français : l'activité agricole.

L'article L. 311-1 du Code rural et de la pêche maritime pourrait en effet disposer que « l'activité agricole est définie par la maîtrise et l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle, résultant de la mise en œuvre de pratiques agroécologiques ». Dans le même ordre d'idées, l'attribution des aides de la PAC pourrait dépendre de l'exercice d'une activité agricole entendue comme « la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, suivant des méthodes agroécologiques » (modification de l'article 4 du règlement n° 1307/2013) ?

⁵⁵ Idées empruntées à différents travaux dont ceux que nous avons réalisés dans le cadre du contrat de recherche Alterphyto dirigé par P. Billet : V. L. Bodiguel, *Les alternatives...*, *op. cit.*

Si la définition de l'agroécologie pose trop de difficulté ou est trop conflictuelle, un système plus descriptif peut être envisagé : en France, l'activité agricole pourrait alors résulter de la « maîtrise et de l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle, concourant obligatoirement à la diminution et au remplacement des traitements phytosanitaires conventionnels, au maintien des infrastructures vertes des exploitations, à la diminution des émissions de gaz à effet de serre et à l'amélioration de la qualité des eaux » ? Pour l'Union européenne, l'activité agricole pourrait être définie comme « la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, dès lors qu'elles concourent à la diminution et au remplacement des traitements phytosanitaires conventionnels, au maintien des infrastructures vertes des exploitations, à la diminution des émissions de gaz à effet de serre et à l'amélioration de la qualité des eaux » ?

Cette redéfinition de l'activité agricole pourrait être accompagnée d'une autre réforme, mainte fois annoncée et repoussée : la disparition du premier pilier de la PAC au bénéfice d'un seul pilier uniquement centré sur les mesures à vocation socio-économique (transmission-installation, projets agricoles collectifs ruraux ou urbains), ainsi que les mesures d'investissement et de compensation pour des pratiques agroenvironnementales ou agroforestières. On assisterait alors à la naissance de la politique agricole durable de l'Union européenne, la « PAD », et influencerait automatiquement, vu le poids des aides dans l'économie agricole, sur la politique agricole nationale.

Toutes ces pistes méritent d'être discutées et débattues, avec tous, pour sortir des sentiers déjà battus et rebattus sur les modifications et les ajustements de notre droit français et européen de l'aménagement rural et de l'exploitation agricole ; et il n'est pas certain que les agricultures françaises et européennes en sortent perdantes. Tout dépend de ce que nous cherchons à produire et pour qui nous le faisons.