



**HAL**  
open science

## Face à l'urgence climatique, réinventer le système juridique agricole et alimentaire

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Face à l'urgence climatique, réinventer le système juridique agricole et alimentaire. Revue juridique de l'environnement, 2022, Urgence(s) écologiques : quelle(s) urgence(s) pour le droit ?, 2022/1, pp.149-166. hal-03509009

**HAL Id: hal-03509009**

**<https://hal.science/hal-03509009>**

Submitted on 4 Jan 2022

**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.

# FACE À L'URGENCE CLIMATIQUE, RÉINVENTER LE SYSTÈME JURIDIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE

PRE PRINT A paraître, Revue Juridique de l'Environnement

Luc BODIGUEL

Directeur de recherche-CNRS\_UMR 6297 Droit et changement social - Chargé d'enseignements Univ. Nantes et Tours, IHEDREA

## Résumé

La diffusion du sentiment d'urgence écologique et climatique est le fruit d'une évolution qui a permis aux hommes de prendre progressivement conscience que leurs modes de vie provoquaient des nuisances voire des catastrophes. Dans le domaine agricole, ce long processus d'apprentissage s'est matérialisé par un ensemble de dispositions juridiques intégrant les enjeux écologiques, puis climatiques, au sein des droits et politiques agricoles. Toutefois, cette période de transition a fait long feu. La démonstration scientifique de crises en cours ou imminentes liées à des phénomènes climatiques oblige à sortir du paradigme de la transition et à réfléchir sur un temps court à des stratégies innovantes. Après la maturation, est venu le temps de la mutation.

## Mots clés :

agriculture, alimentation ; droit rural ; politique agricole commune ; urgence écologique ; urgence climatique ; système agricole ; système alimentaire.

## Summary

The spread of the feeling of ecological and climatic urgency is the result of an evolution that has allowed people to gradually become aware that their lifestyles were causing nuisances and even disasters. In the agricultural area, this long learning process has been materialized in a set of legal provisions integrating ecological and then climatic issues into agricultural Law and Policies. However, this transitional period has come to an end. The scientific demonstration of current or imminent crises linked to climate phenomena requires to leave the transition paradigm and to think about innovative strategies in a short time. After maturation, the time is ripe for mutation.

## Titre en anglais

Facing Climate Emergency by Reinventing the Agricultural and Food Legal System

## Keywords:

agriculture, food; rural law; common agricultural policy; ecological emergency; climate emergency; agricultural system; food system.

## INTRODUCTION

L'urgence écologique était déjà au cœur de *Limits-to-Growth* publié en 1971, travail fondateur pour la prise de conscience collective des limites de notre planète : « Although we underline the need for more study and discussion of these difficult questions, we end on a note of urgency. We hope that intensive study and debate will proceed simultaneously with an ongoing program of action. The details are not yet specified, but the general direction for action is obvious. Enough is known already to analyze many proposed policies in terms of their tendencies to promote or to regulate growth »<sup>1</sup>.

Dans le domaine climatique, l'idée d'urgence a mis plus de temps à apparaître et à s'installer. Longtemps, on lui a préféré l'expression de changement climatique. Aucune urgence explicite n'était mentionnée dans les premiers rapports du GIEC de 1990 et 92<sup>2</sup>. Ce n'est qu'au fur et à mesure que croissait la connaissance sur les impacts des activités anthropiques sur le climat<sup>3</sup>, que le sentiment, puis la certitude de l'urgence climatique se sont imposés. Témoin de cette évolution paradigmatique, la résolution du 28 novembre 2019 dans laquelle le Parlement européen « déclare l'état d'urgence climatique et environnementale ; s'engage à prendre d'urgence les mesures concrètes nécessaires pour lutter contre cette menace et la contenir avant qu'il ne soit trop tard, et invite la Commission, les États membres ainsi que tous les acteurs mondiaux à en faire de même »<sup>4</sup>.

La diffusion du sentiment d'urgence écologique et climatique est donc le fruit d'une histoire, d'une évolution qui a permis aux hommes de prendre progressivement conscience que leurs modes de vie provoquaient des nuisances voire des catastrophes. Comme d'autres urgences (sanitaire, alimentaire...), elle doit être appréhendée comme un processus socio-historique complexe dont les éventuelles crises ne sont que les exutoires. L'intérêt de cette perspective est de ne pas seulement réfléchir aux réponses de court terme qui pourraient être suggérées par l'idée d'urgence et de crise, mais de considérer le temps de l'apprentissage et de l'expérimentation comme un pont entre le passé avec le futur.

Ce long processus d'apprentissage implique nécessairement le droit et les juristes. Preuve en est la multiplication de nombre de règles juridiques modifiées ou inventées pour répondre aux nouveaux savoirs sur les interactions entre les activités humaines, l'état des écosystèmes et le dérèglement climatique. À cette fin, ont été convoqués, aux échelles nationales, européenne et internationale, les droits et les politiques de l'environnement, de l'énergie, de la santé, de l'aménagement, etc. Dans le domaine agricole, ce processus d'apprentissage s'est matérialisé par un ensemble de dispositions juridiques intégrant les enjeux écologiques, puis climatiques, au sein des droits et politiques agricoles (I).

Toutefois, cette période de transition a fait long feu. Si la diffusion du sentiment d'urgence est un long processus, la démonstration scientifique de crises en cours ou imminentes liées à des phénomènes climatiques oblige à sortir du paradigme de la transition et à réfléchir sur un temps court à des stratégies innovantes. Après la maturation, est venu le temps de la mutation et le

---

<sup>1</sup> Meadows et al., *The Limits to Growth*, PA Book, 1972, p. 183. [<https://www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/>].

<sup>2</sup> [<https://www.ipcc.ch/reports/>].

<sup>3</sup> *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018 [<https://www.ipcc.ch/sr15/download/>] ; *Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019 [<https://www.ipcc.ch/srcccl-report-download-page/>] ; *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, 2019 [<https://www.ipcc.ch/srocc/download-report/>].

<sup>4</sup> Résolution sur l'urgence climatique et environnementale, 2019/2930 (RSP).

droit doit rapidement être modifié en conséquence dans une logique systémique agricole et alimentaire (II.).

## I. LA PHASE DE MATURATION : TRANSITION CLIMATIQUE DES DROITS ET POLITIQUES AGRICOLES

L'évolution « verte » des droits et politiques agricoles était loin d'être acquise en 1960. Les constructeurs des politiques agricoles « modernes » étaient résolument indifférents à toute perspective écologique. Si certaines problématiques sociales étaient (et sont encore) considérées (l'augmentation du revenu agricole ; l'accès des consommateurs à une alimentation peu chère), l'objectif principal affiché de la politique agricole commune (PAC) était (et reste) de garantir à la population de l'Union européenne (UE) une sécurité alimentaire maximum reposant sur l'accroissement de « la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre »<sup>5</sup>. La loi française d'orientation de 1960 reprenait (et reprend toujours) quasiment la même formule<sup>6</sup>. Sur cette base juridique, l'agriculture a produit en masse des denrées alimentaires et toute la filière s'est développée sur un même modèle de filières longues, composées d'unités de transformation et de distribution de plus en plus puissantes, l'ensemble étant dopé par une vision extensive de la libre circulation des produits sur le marché intérieur de l'UE et progressivement avec les tiers<sup>7</sup>. Comme nous l'avons déjà écrit<sup>8</sup>, la PAC et les lois d'orientation françaises ont ainsi composé un système juridique dominant qui supporte et entretient un système agroalimentaire économique dominant.

Dans ce contexte, l'évolution des droits et des politiques, comme des pratiques, en faveur de l'écologie et du climat ne pouvait (et ne peut) qu'être le résultat de longs combats sociaux et politiques. L'influence des débats internationaux (Conférence de Stockholm en 1972 ; Sommet de la Terre à Rio en 1992 par exemple) et des mélanges culturels issus de la construction européenne ont certainement été déterminants pour que s'engage véritablement un processus de verdissement juridique. La publication de résultats de recherches scientifiques concordants sur les externalités négatives de l'agriculture et leur diffusion progressive auprès des citoyens ont permis également de déconstruire et remettre en cause certains présupposés économiques et sociaux de la pensée productiviste des années 60.

Dans le domaine agricole, ces luttes se sont traduites par une intégration progressive des enjeux environnementaux<sup>9</sup>, au sein de la PAC (A.) et du droit français de l'exploitation agricole (B.).

### A. VERDISSEMENT DE LA PAC (AIDES PUBLIQUES)

---

<sup>5</sup> Art. 39, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>6</sup> Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole, *JO* du 7 août 1960, p. 7357, art. 2-1 toujours en vigueur : « accroître la productivité de l'agriculture en développant et en vulgarisant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production, notamment de la main-d'œuvre (...) ».

<sup>7</sup> Par exemple, OMC en 1994 et accords bilatéraux type CETA aujourd'hui.

<sup>8</sup> L. Bodiguel, « Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l'urgence climatique et alimentaire : de la transition à la mutation », *European Journal of Consumer Law / Revue européenne de droit de la consommation*, 2020/1, 29-42.

<sup>9</sup> Cette intégration répond au paradigme du développement durable : L. 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, p. 181-193.

Si l'inconscience écologique et climatique prime dans les années 1960<sup>10</sup>, à partir du milieu des années 70, le système d'aides publiques de la PAC va être progressivement réorienté pour tenir compte des enjeux écologiques, puis climatiques.

C. Blumann considérait que la Directive 75/268/CEE du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, constituait la « première manifestation claire de la liaison entre agriculture et environnement »<sup>11</sup>. Vu des années 2000, ce lien semble bien faible : si la directive de 1975 définissait les zones agricoles défavorisées comme « des zones de montagne dans lesquelles l'activité agricole est nécessaire afin de sauvegarder l'espace naturel, notamment pour des raisons de protection contre l'érosion (...) ainsi que d'autres zones où (...) l'entretien de l'espace naturel [n'est] pas assuré », elle proposait des dispositifs relevant de la seule logique d'aménagement du territoire (aides individuelles et collectives pour compenser les déséquilibres structurels) visant à maintenir l'activité agricole et la population rurale et non à la rendre plus compatible avec l'environnement.

Toutefois, lors de cette période, la prescience d'un problème agro-environnemental naît et prend forme dans les textes de l'UE<sup>12</sup>. Il est clairement affiché dans l'arène politique de l'UE. La Commission reconnaît par exemple la nécessité de mieux prendre en considération l'espace rural « devenu fragile » du fait de « mutations profondes » alors qu'il « présente des fonctions vitales pour toute la société et qu'il « est indispensable pour l'équilibre écologique ». Ce constat la conduit à fixer comme troisième priorité en matière de développement rural « la protection de l'environnement et le maintien du patrimoine naturel de la Communauté » et à « souligner le rôle constructif que l'agriculture et la sylviculture peuvent jouer dans la protection de l'environnement rural (...) fournisseurs d'un bien public nécessaire et apprécié »<sup>13</sup>.

Outre le dispositif précité relatif aux zones défavorisées (directive 75/268/CEE), répondent à cette priorité des mesures d'aide au retrait des terres arables (règlement 1760/87)<sup>14</sup>, ainsi que des « mesures particulières dans les zones sensibles sous l'angle de l'environnement, en vue de l'introduction ou du maintien de pratiques agricoles compatibles avec les exigences de la protection de l'espace naturel » (règlement 797/85)<sup>15</sup>. Cet embryon de régime agro-environnemental sera modifié plusieurs fois<sup>16</sup>, puis restructuré à l'occasion de la réforme Mac Sharry de 1992<sup>17</sup> au sein de la politique structurelle de la PAC<sup>18</sup>. Y sont reprises les aides

---

<sup>10</sup> Sur l'histoire de la PAC depuis la Conférence de Stresa 1958 : D. Bianchi, *La PAC. Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, 2012, p. 7-50.

<sup>11</sup> C. Blumann, *Politique Agricole Commune, Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, 1996, n° 741.

<sup>12</sup> Cette évolution est à mettre en relation avec la naissance de la politique de l'environnement en 1986 (Traité de Rome, Titre XVI). Il faudra attendre 1997 pour que l'environnement soit considéré comme l'un des objectifs de l'UE (Traité d'Amsterdam).

<sup>13</sup> Introduction et partie III C de la Communication de la Commission (CE) du 29 juillet 1988 sur l'avenir du monde rural, BCE, suppl. 4/88 prolongeant la Communication (CE) du 10 juin 1988 relative au renforcement de l'intégration de la politique de l'environnement dans la PAC, BCE, (88) 338 final.

<sup>14</sup> Règlement (CEE) n° 1760/87 en ce qui concerne le retrait des terres arables ainsi que l'extensification et la reconversion de la production, *JOCE* n° L 106 du 27 avril 1988.

<sup>15</sup> Règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, *JOCE* n° L 93 du 30 mars 1985, p. 1.

<sup>16</sup> Ultime recodification par le règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil du 15 juillet 1991 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, *JOCE* n° L 218 du 6 août 1991, p. 1, qui abrogera les règlements 797/85 et 1760/87.

<sup>17</sup> Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, 30 juin 1992, concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, *JOCE* n° L 215, 30 juillet 1992, p. 85.

<sup>18</sup> C. Blumann, *op. cit.*, n° 718 et s. Également : P. Dupraz et M. Pech, « Quelle politique agro-environnementale ? », in *Face aux nouveaux enjeux : quelles politiques agricoles pour quels systèmes de production ?*, Éditions Quae, 2010, Dossiers de l'Environnement de l'INRA.

préexistantes<sup>19</sup> et développées de nouvelles mesures qui « doivent inciter les agriculteurs à souscrire des engagements concernant une agriculture compatible avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel »<sup>20</sup>.

Soulignons que, comme dans les précédents textes, le climat ne fait pas partie de la PAC de 1992. Cette absence perdure au début des années 2000 alors même que l'UE décide de réviser la PAC (réforme « Agenda 2000 »)<sup>21</sup> dans laquelle on retrouve les mesures agro-environnementales (MAE) désormais placées sous la bannière de « la préservation et la promotion d'une agriculture durable à haute valeur naturelle, respectueuse des exigences environnementales »<sup>22</sup>. Ces MAE seront renforcées par rapport à 1992, mais pas fondamentalement transformées. Pour cela, il faudra attendre la réforme de juin 2003 qui introduira le découplage des aides par rapport aux volumes produits et surtout, pour ce qui nous concerne ici, la conditionnalité environnementale<sup>23</sup>.

Pour autant, toujours pas de climat à l'horizon... sauf qu'en 2009, le règlement CE n° 1698/2005 est modifié : il « est ressorti de l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003 que le changement climatique » constitue un des « nouveaux défis vitaux pour l'agriculture européenne » et que, en « tant que partie au Protocole de Kyoto, la Communauté a été appelée à appliquer et/ou élaborer plus avant des politiques et des mesures, en fonction des situations nationales, telles que la promotion de formes d'agriculture durables tenant compte des considérations relatives aux changements climatiques »<sup>24</sup>. Suivant ces motifs, a donc été insérée une disposition qui a imposé aux États membres de prévoir « d'ici au 31 décembre 2009, dans leurs programmes de développement rural, en fonction de leurs besoins spécifiques, des types d'opérations ciblés sur [...] le changement climatique »<sup>25</sup>, déclinés en France dans le programme de développement rural hexagonal (PDRH)<sup>26</sup>.

Ce premier essai climatique est transformé en 2013. La communication de la Commission « La PAC à l'horizon 2020 » l'avait annoncé<sup>27</sup>. Le nouveau règlement « développement rural »

---

<sup>19</sup> Art. 2 et 3, règlement n° 2328/91.

<sup>20</sup> Considérant 12, règlement n° 2078/92.

<sup>21</sup> La réforme « Agenda 2000 » a été initiée par la Commission européenne : Com. 1997/379, 15 juillet 1997, « Agenda 2000 - Pour une Union plus forte et plus large », vol. 1 ; Com. 1997/380, 15 juillet 1997, « Agenda 2000 - Le défi de l'élargissement », vol. 2.

<sup>22</sup> Art. 2, règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, *JOUE* n° L 160 du 26 juin 1999, p. 80.

<sup>23</sup> La conditionnalité est introduite par le règlement (CE) n° 1782/2003, 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la Politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, *JOUE* n° L 270 du 21 octobre 2003, p. 1 ; les mesures d'« amélioration de l'environnement et de l'espace rural » relèvent des articles 36 et s. du règlement (CE) n° 1698/2005, 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural, *JOUE* n° L 277 du 21 octobre 2005, p. 1. Voir L. Bodiguel, « Le règlement communautaire relatif au développement rural et son application en France », *Droit rural* n° 358, décembre 2007, étude 36.

<sup>24</sup> Considérants 1 et 3, règlement CE n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), *JOUE* n° L 30 du 31 janvier 2009.

<sup>25</sup> Règlement CE n° 1698/2005, art. 16 *bis* et annexe II proposant une « liste indicative des types d'opérations et des effets potentiels liés aux priorités visées à l'art. 16 *bis*, paragraphe 1, points a) à f) », notamment pour la « priorité : adaptation aux changements climatiques et atténuation de ceux-ci ».

<sup>26</sup> Programme de développement rural hexagonal, tome 2, pt 5.1.4, p. 335.

<sup>27</sup> COM(2010) 672. 7-8 : Les « mesures en faveur du climat » doivent permettre non seulement à l'agriculture de s'adapter, mais aussi de participer à la lutte contre le changement climatique, ce qui suppose une « contribution positive par une réduction des émissions de GES, des mesures relatives à l'efficacité de la production, y compris l'amélioration de l'efficacité énergétique, la production de biomasse et d'énergie renouvelable, la séquestration du carbone et la protection du carbone stocké dans les sols basées sur l'innovation ».

(RDR)<sup>28</sup> a désormais une finalité climatique : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) « contribue au développement d'un secteur agricole de l'Union (...) plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique et plus innovant » et les aides en faveur du développement rural doivent promouvoir des « mesures visant à préserver le climat »<sup>29</sup>. En outre, la politique de développement rural n'est plus le seul vecteur en matière de changement climatique. Dans le premier pilier<sup>30</sup>, est introduite « une forte composante écologique [...], garantissant ainsi que tous les agriculteurs de l'Union qui bénéficient d'un soutien aillent au-delà des exigences en matière de conditionnalité et agissent en faveur de l'environnement et du climat dans le cadre de leurs activités quotidiennes »<sup>31</sup>. Le règlement horizontal (RH) fixe lui aussi, un certain nombre d'orientations propres à relever le défi climatique (désormais, le régime de la conditionnalité devra en tenir compte)<sup>32</sup>. De même le système général de conseil à l'intention des exploitants agricoles visera « à sensibiliser les bénéficiaires » non seulement aux normes environnementales, mais aussi au changement climatique<sup>33</sup>. Enfin, et peut-être surtout, le changement climatique devient un élément essentiel du cadre commun d'évaluation, suivant la ligne proposée par la Commission dans sa communication « Un budget pour Europe 2020 »<sup>34</sup>.

L'enjeu climatique a donc désormais franchi la barrière du premier pilier et s'impose à tous les régimes d'aides : il est devenu le nouveau leitmotiv de la PAC<sup>35</sup>. Toutefois, comme nous avons eu l'occasion de le dire, si la lutte contre le dérèglement climatique bénéficie d'une palette d'outils diversifiés, cet objectif s'inscrit dans une mise en compétition non seulement des enjeux économiques et écologiques, mais aussi entre les différents enjeux écologiques ; et l'Accord de Paris est loin d'avoir clarifié la situation<sup>36</sup>.

L'évolution « climatique » n'est pas aussi aboutie du côté du droit de l'exploitation agricole français, mais un processus identique est perceptible.

## B. VERDISSEMENT DU DROIT DE L'EXPLOITATION AGRICOLE

En droit interne, la rencontre de l'agriculture et des enjeux environnementaux a d'abord été forgée par la force sur la base de règles de police environnementale (installations classées, plan d'épandage, usages phytosanitaires...) et sur des mesures de protection territoriale, fondées sur des mécanismes de zonage (issus du droit de l'environnement ou de l'urbanisme), au sein desquels il a parfois été possible de discuter des conditions du développement agricole dans un contexte environnemental sensible (parcs naturels régionaux, zones de captage d'eau potable, espaces naturels agricoles et périurbains, trames vertes...). Le droit rural, qui porte sur

---

<sup>28</sup> Règlement UE n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 décembre 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (...), *JOUE* n° L 347/487, du 20 décembre 2013 (RDR).

<sup>29</sup> RDR, art. 3 et 4

<sup>30</sup> Règlement UE n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, 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 (...), *JOUE*, n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 608 (RPD).

<sup>31</sup> RDP, « Contexte de la proposition », COM(2011) 625 final 2, p. 3.

<sup>32</sup> Considérant 51, règlement UE n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (...), *JOUE* n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 549 (RH).

<sup>33</sup> RH, consid. 10 et 11.

<sup>34</sup> COM(2011) 500 final, p. 7 ; RH., consid. 68 et art. 110.

<sup>35</sup> L. Bodiguel, « Lutter contre le changement climatique : le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune », *Revue de l'Union européenne*, juillet-août 2014, n° 580, p. 414-426.

<sup>36</sup> L. Bodiguel, « La politique agricole commune face à la question climatique : l'Accord de Paris change-t-il la donne ? », *RJE*, numéro spécial 2017, p. 171-185.

l'aménagement des espaces ruraux et sur l'exploitation (l'entreprise) agricole, a lui aussi subi l'influence de cette environnementalisation du droit : de nouvelles techniques ont été développées telles que les zones agricoles protégées<sup>37</sup> ; des piliers du droit rural ont ainsi été touchés, comme le contrôle des structures<sup>38</sup> et les missions des « sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural » (SAFER)<sup>39</sup> ; mais l'évolution la plus symptomatique porte sur ce qui constitue sans doute la pierre angulaire du droit rural français, le statut du fermage ou bail rural qui organise « la mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole »<sup>40</sup> et qui concerne plus des deux tiers des exploitations et des terres agricoles françaises<sup>41</sup>.

Nous nous bornerons à montrer ici comment la fonction environnementale du régime applicable aux baux ruraux s'est progressivement affirmée<sup>42</sup>.

L'histoire commence sans doute lorsque l'article L. 411-27, alinéa 1, du Code rural est modifié en 1999<sup>43</sup> pour prendre en considération les jachères et les mesures agri-environnementales d'origine communautaire. En effet, certains bailleurs avaient agi en résiliation du bail rural en raison de ces pratiques qui ne relevaient pas de la bonne exploitation du fonds. Pour évacuer ce problème, le législateur a alors décidé que le « fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des méthodes culturales ayant pour objet de protéger l'environnement, la qualité de l'eau ou des produits, ou de préserver la biodiversité, ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée en application du présent article ». Cette disposition a été remodelée pour élargir son champ d'application à la préservation des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion, mais ne contient pas, à ce jour, de référence directe au climat. Pour autant, ce n'est sans doute pas nécessaire car les actions d'adaptation ou de lutte contre le changement climatique concernent généralement les éléments visés dans l'article L. 411-27, alinéa 1, du Code rural, principalement, le sol, l'eau et l'air.

Si la question de la conformité des pratiques agroenvironnementales avec le statut du fermage a été ainsi résolue, celle portant sur la possibilité d'inclure des clauses environnementales dans les baux ruraux restait en suspens. Là encore, le législateur a décidé d'intervenir sur l'article L. 411-27 du Code rural : en 2006<sup>44</sup>, il a ouvert cette faculté ; en 2010<sup>45</sup> et 2014<sup>46</sup>, il a successivement retouché le dispositif pour une plus large application. Désormais peuvent être insérées dans un bail rural les clauses portant sur des pratiques « ayant pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion » ou sur des obligations de

---

<sup>37</sup> Protection par arrêté préfectoral des « zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique » (art. L. 112-2 C. rur.).

<sup>38</sup> Désormais, le contrôle des structures des exploitations agricoles a aussi pour objectif de « Promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner performance économique et performance environnementale, dont ceux relevant du mode de production biologique... » (art. L. 331-1 C. rur.).

<sup>39</sup> Désormais les SAFER peuvent être constituées pour concourir « à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique » (art. L. 141-1 C. rur.).

<sup>40</sup> Le statut du fermage, né en 1945 organise un régime juridique strict, pour l'essentiel d'ordre public (art. L. 411-1 et suivants C. rur.).

<sup>41</sup> Enquête structures 2016 [https://agreste.agriculture.gouv.fr].

<sup>42</sup> L. Bodiguel, « Réflexions sur la fonction sociale écologique du contrat de bail rural en France », in A. Di Lauro - G. Strambi (a cura di) *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, ETS coll. Nutridialogo, 2020, p. 128-137.

<sup>43</sup> Art. 12, Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JO n° 0158 du 10 juillet 1999.

<sup>44</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, JO n° 5 du 6 janvier 2006.

<sup>45</sup> Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, JO n° 0172 du 28 juillet 2010.

<sup>46</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JO n° 0238 du 14 octobre 2014.

maintien d'infrastructures écologiques<sup>47</sup>. L'insertion de ces clauses n'est pas libre. Comme prévu dès 2006, elles ne sont autorisées que dans des situations particulières tenant à la qualité des bailleurs<sup>48</sup> ou à la localisation des parcelles affermées au sein de certains espaces protégés pour leur sensibilité ou leur importance écologique<sup>49</sup>. Depuis 2014, elles peuvent également être contractées si elles permettent de « garantir, sur la ou les parcelles mises à bail, le maintien [des] pratiques ou infrastructures »<sup>50</sup>, ce qui augmente très sensiblement le champ d'application du dispositif. Enfin, les pratiques pouvant être intégrées dans les clauses font l'objet d'une liste limitative<sup>51</sup>. Cette évolution autorise ainsi la formalisation de pratiques climatiques au sein du bail rural, dans la limite des clauses autorisées ou de maintien d'infrastructures écologiques sans limitation.

La question semblait donc réglée, même si nous soutenions que cette faculté avait été intégrée par le législateur alors même que le statut du fermage n'interdisait en rien de telles clauses et qu'il suffisait que le juge intègre une nouvelle vision de la bonne exploitation du fonds agricole<sup>52</sup>. Or, justement, statuant sur un contrat antérieur à la loi de 2006, les juges de la Cour de cassation ont récemment relancé le débat : ils ont validé une clause qui « prévoyait que les terres seraient cultivées au titre des contraintes agro-environnementales et selon des méthodes agro-biologiques » et ont tiré toutes les conséquences de l'inexécution contractuelle du preneur<sup>53</sup>. Il reste à voir désormais si, malgré le dispositif spécial restreignant le contenu des clauses environnementales, le juge valide également toutes celles qui s'en écarteraient<sup>54</sup>.

Comme pour la question de la résiliation, celle portant sur la licéité des clauses environnementales dans le bail rural a ainsi vocation à rendre compatible la pratique du bail rural, centrée originellement sur la liberté économique du preneur et sur une interprétation productiviste du développement agricole, avec des enjeux écologiques et climatiques. Émerge ainsi le « bail rural de service environnemental »<sup>55</sup>.

Le bail peut alors non seulement fonctionner en parallèle avec des pratiques climatiques mais aussi les intégrer. Par exemple, rien d'essentiel ne s'oppose à ce qu'un preneur s'engage dans le cadre d'un dispositif de labellisation bas-carbone<sup>56</sup>. Son contrat de séquestration du carbone, inscrit ou non dans une démarche collective, pourra faire l'objet d'une clause si le bailleur et le preneur se mettent d'accord. Dans l'ensemble d'ailleurs, nous pensons que le bailleur doit être

---

<sup>47</sup> Art. L. 411-27, L. 411-9-11-2 et R. 411-9-11-1 C. rur.

<sup>48</sup> Art. L. 411-27, al. 5, C. rur. : « lorsque le bailleur est une personne morale de droit public, une association agréée de protection de l'environnement, une personne morale agréée "entreprise solidaire", une fondation reconnue d'utilité publique ou un fonds de dotation ». Voir aussi l'art. R. 411-9-11-3 II C. rur.

<sup>49</sup> Art. L. 411-27, al. 6, C. rur. Pour l'essentiel, il s'agit des espaces protégés pour leur sensibilité écologique ou leur importance pour la santé publique (par ex. eau potable).

<sup>50</sup> Art. L. 411-27, al. 4, C. rur.

<sup>51</sup> Art. R. 411-9-11-1 C. rur.

<sup>52</sup> L. Bodiguel, « Les clauses environnementales dans le statut du fermage », *Environnement et Développement Durable*, août-septembre 2010, Étude 10, 13-20.

<sup>53</sup> Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 6 février 2020, n° 18-25.460. Voir V. Bouchard, « La reconnaissance de l'efficacité des clauses environnementales dans les baux à ferme classiques », *Revue de droit rural* n° 483, mai 2020, comm. 89 ; voir aussi B. Grimonprez, « Bail rural et clause environnementale : le passé recomposé », *Dictionnaire permanent Entreprise agricole*, Bulletin mai 2020, 1.

<sup>54</sup> Comme par exemple en considérant que la liste de l'art. R. 411-9-11-1 C. rur. n'est pas limitative.

<sup>55</sup> L. Bodiguel, « Les paiements pour services environnementaux à la lumière du bail rural environnemental », in A. Langlais (dir.) *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ?*, PUR, Coll. L'univers des normes, 2019, 297-306.

<sup>56</sup> Décret n° 2018-1043 du 28 novembre 2018 créant un label « Bas-Carbone » ; Arrêté du 28 novembre 2018 définissant le référentiel du label « Bas-Carbone ».

associé dès le départ à l'engagement bas-carbone et qu'il faut réfléchir à la manière de le rémunérer au même titre que le preneur de manière à promouvoir le dispositif<sup>57</sup>.

Comme la PAC, le droit de l'exploitation agricole a donc été partiellement modifié pour intégrer les enjeux écologiques et climatique<sup>58</sup>. Si ce dernier semble moins explicitement tourné vers la question climatique, il lui est cependant largement ouvert.

Toutefois, cette transition est le fruit d'une lente maturation et ses effets bénéfiques sur l'environnement et le climat se caractérisent par la même temporalité. Or, il n'est pas certain que nous ayons encore le privilège de la lenteur.

## II. LA PHASE DE MUTATION : VERS UN SYSTÈME JURIDIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE HOLISTIQUE

La crise sanitaire de la Covid 19 nous a montré combien nous n'étions pas prêts à réagir<sup>59</sup>. S'il n'y pas eu de réelle crise alimentaire (en revanche, une montée dramatique de la précarité alimentaire<sup>60</sup>), c'est parce que les circuits alternatifs ont su réagir rapidement (réorientation de leurs débouchés vers les particuliers ou commerce), comblant les pénuries des premiers instants, et surtout parce que les moyens logistiques des filières longues n'ont pas été coupés. Imaginons une crise où routes maritimes, aériennes et terrestres sont coupées : la chaîne alimentaire ne tiendrait pas longtemps et les habitants des villes perdraient leur source d'approvisionnement en quelques jours<sup>61</sup>.

Les crises – entendues comme les exutoires de l'urgence – résultant du dérèglement climatique, sont à même de créer cette situation dramatique. Dans ce contexte, la raison appelle à anticiper, à revisiter nos dispositifs juridiques pour repenser l'agriculture. Il faut surtout éviter de le faire au moment de la crise car, dans cette situation, les mesures d'exception à court terme l'emportent. Nous ne pouvons pas non plus nous limiter à mettre en place des procédures d'alerte comme il en existe dans le domaine agricole et alimentaire<sup>62</sup>, car il ne s'agit pas de répondre rapidement à un phénomène conjoncturel (par exemple un produit alimentaire dangereux pour la santé). Certes, réaliser des *crash test* alimentaires est nécessaire pour

---

<sup>57</sup> L. Bodiguel, « CO<sub>2</sub> vert et bail rural : les interactions entre le contrat de séquestration de carbone et le bail rural », in 19<sup>èmes</sup> Rencontres de Droit Rural *Le CO<sub>2</sub> vert « capturé » par le droit. Le carbone en agriculture et en sylviculture*, 28 janvier 2021, à paraître 2021.

<sup>58</sup> Il reste cependant encore beaucoup d'obstacles dont certains tracés dans : A. de Lombardon, B. Grimonprez, « Les freins juridiques à la transition agro-écologique », *Pour*, 2018/2-3 (n° 234-235), p. 279-285.

<sup>59</sup> Y. Chiffolleau, C. Darrot, G. Marechal (dir.), *Manger au temps du coronavirus. Enquête sur les systèmes alimentaires*, Apogée Édition, 2020, p. 73-85 ; L. Bodiguel, C. Darrot, Y. Chiffolleau, G. Akermann, G. Maréchal, « Les systèmes alimentaires de proximité à l'épreuve de la Covid-19 : retours d'expérience en France », *Systèmes Alimentaires / Food Systems*, 2020, n° 5, p. 89-110.

<sup>60</sup> Voir les Bulletins de partage du groupe « Manger au temps du coronavirus » notamment sur les « solidarités alimentaires », mars 2020-juin 2020, [<https://www.rmt-alimentation-locale.org/covid-19-et-alimentation>].

<sup>61</sup> Selon la note de position d'Utopie n° 12 de 2017, en moyenne, le degré d'autonomie alimentaire des 100 premières aires urbaines françaises est de 2% [<https://www.utopies.com/publications/autonomie-alimentaire-des-velles/>].

<sup>62</sup> Section 4 : Mesures d'urgence concernant les matières fertilisantes, des adjuvants pour matières fertilisantes et des supports de culture (art. L. 255-16 C. rur.) ; Plans nationaux d'intervention sanitaire d'urgence liés à certaines maladies réglementées (zoonoses) (art. D. 223-22-2 à D. 223-22-17) ; Mécanismes d'urgence en matière de culture d'OGM orchestré par la directive 2001-18 (art. 23 *Clause de sauvegarde*) et le règlement 1829/2003 (art. 34 *Mesures d'urgence*) ; *Chapitre IV- Système d'alerte rapide, gestion des crises et situations d'urgence* du Règlement (CE) n° 178/2002 DU Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire.

envisager les procédures d'urgence en cas de rupture des chaînes alimentaires<sup>63</sup>. Toutefois, vu l'enjeu vital auquel l'évolution climatique confronte le genre humain, nous pensons qu'il faut tenter de penser notre droit autrement.

Deux chemins au moins sont ouverts pour sortir de notre dépendance au sentier<sup>64</sup>. Le plus courant est de partir de l'existant, en remettant en cause l'actuel « droit de » la transition climatique. Nous y réfléchissons à partir des évolutions juridiques des droits et politiques agricoles observées préalablement (A.). Toutefois, sans doute est-il plus fructueux de laisser vagabonder notre mémoire, de la laisser flirter avec les idées nouvelles, et de mettre à l'épreuve du droit un système non plus seulement agricole mais aussi alimentaire pensé de manière holistique pour lutter contre et s'adapter au changement climatique (B.).

#### A. TOILETTER L'EXISTANT

Comme nous l'avons vu précédemment (partie I), la majorité des règles visant à transformer le droit et la politique agricoles s'appuie sur des mécanismes volontaires<sup>65</sup>. Or, l'effectivité des mesures volontaires est souvent mise en cause parce qu'un faible nombre de personnes s'implique sur des espaces éclatés. Il en résulte une si grande dispersion des actions et des effets que l'évaluation de ces mesures devient très difficile et peu fiable.

Pour pallier ce manque d'efficacité, la nature juridique volontaire des mesures pourraient être balayée pour lui préférer un caractère obligatoire. Il s'agirait alors d'imposer systématiquement des comportements favorables à l'environnement et au climat en l'assortissant de sanctions. Pour le droit de l'exploitation agricole, cette ligne<sup>66</sup> impliquerait par exemple : une redéfinition « climatique » de l'activité agricole dans le Code rural et de l'affectation agricole des sols dans le Code de l'urbanisme ; l'interdiction des baux non environnementaux ; l'obligation pour les SAFER de ne réattribuer les terres qu'à des exploitants porteurs de projets conformes aux enjeux climatiques ; d'introduire une condition « environnementale et climatique » à toute autorisation administrative d'exploiter prise sur la base du contrôle structure. Pour la PAC, cette hypothèse conduirait tout simplement à supprimer les droits à aides, tout au moins les paiements de base, quitte à ne conserver que des paiements agroenvironnementaux et climatiques devant respecter un bloc de conditionnalité renforcé.

Toutefois, ce type d'approche peut avoir des conséquences désastreuses dans les secteurs économiquement et socialement fragiles et provoquer des mouvements sociaux d'envergure (comme ceux des bonnets rouges ou des gilets jaunes par exemple). Pour être appliquées et avoir un impact positif, ces mesures de police doivent nécessairement être accompagnées par des aides publiques (éventuellement issues de la PAC) ou privées (via fondations ou

---

<sup>63</sup> Tests prévus dans le cadre du projet ATLASS2 piloté par la FRCIVAM Bretagne [<http://www.civam-bretagne.org/index.php>]. L'UE se lance également dans le montage d'un « contingency plan » that would seek to improve preparation for any type of crisis that could significantly affect food security in the EU, and coordination across the policy areas relevant to the food system (agriculture, fisheries, food safety, workforce, health, transport issues, etc.). This includes establishing a food crisis response mechanism to be coordinated by the Commission and involving Member States, as well as a set of broad guidelines and recommendations to improve coordination at EU and Member States level, informed by the outcomes of the work of the forum » [[https://ec.europa.eu/info/news/european-commission-seeks-feedback-future-plan-ensure-food-supply-and-food-security-times-crisis-2021-mar-01\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/european-commission-seeks-feedback-future-plan-ensure-food-supply-and-food-security-times-crisis-2021-mar-01_en)].

<sup>64</sup> P. Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, June 2004.

<sup>65</sup> Le caractère volontaire est cependant relatif. Les aides publiques sont parfois si nécessaires à la survie des exploitations qu'elles en deviennent indispensables. En outre, la conditionnalité environnementale des aides est, elle, non négociable. De même, le besoin de terres peut rendre indispensable la conclusion de baux ruraux. Voir L. Bodiguel, « Demander, adhérer ou se soumettre ou Du caractère polymorphe du « vouloir » en agriculture », *Revue de droit rural*, n° 439, janvier 2016, p. 11-15.

<sup>66</sup> Propositions notamment faites dans : L. Bodiguel, 2017 et 2018, *op. cit.*

associations) ou mixtes (État, entreprises, citoyens) permettant d'accompagner le changement. Le modèle porté par les paiements pour services écologiques<sup>67</sup>, tel qu'il est expérimenté par exemple pour le label bas-carbone, pourrait être mobilisé<sup>68</sup>.

Cette nécessité de coupler l'obligation climatique avec une « rémunération » suffisamment incitative montre simplement que le fait que la mesure soit volontaire ou obligatoire n'est pas le fond du problème. Si la mesure est volontaire ou si elle est obligatoire mais emporte un changement si important qu'elle nécessite de la soutenir par des mécanismes financiers et d'accompagnement, priorité doit être donnée à l'élément déclencheur de l'exécution, de l'adhésion ou du consentement à l'action : le montant de l'aide ou du financement. Or, en ce domaine, nous ne pouvons que constater la frilosité (ou l'absence de moyens) du législateur et du gouvernement. Par exemple, le lancement du label bas-carbone n'a pas été accompagné de règles concernant le financement concret des prestataires de service, agriculteurs et forestiers (aux acteurs de trouver des solutions dit le texte...<sup>69</sup>).

À budget constant, et sauf à se remettre dans les mains frivoles et aléatoires « des marchés », agir sur le montant exige de concentrer l'essentiel des aides sur les urgences écologiques et climatiques scientifiquement démontrées et de cesser radicalement de soutenir des modèles économiques qui les renforcent. Pour les aides publiques de la PAC, cette revendication est déjà ancienne mais n'a jamais été suivie d'effet<sup>70</sup>. La nouvelle PAC ne donne pas non plus de signe en ce sens, malgré l'opération de communication autour des éco-régimes (*ecoscheme*)<sup>71</sup> ; mais tout n'est pas encore joué et on pourrait rêver que l'UE restreigne les objectifs assignés aux plans stratégiques nationaux (PSN)<sup>72</sup>. Pour le bail rural, il s'agirait d'augmenter l'incitation à conclure des clauses, par exemple en fléchissant de nouvelles mesures de soutien ou en majorant des aides PAC en ce sens, non seulement au bénéfice du preneur mais aussi du bailleur. Ce qui est certain, est que le maintien du statu quo actuel (baisse du loyer d'exploitation) est insuffisant.

En fait, s'engager sur cette voie revient à effectuer un toilettage substantiel des règles de droit qui conduisent à soutenir des projets d'entreprises (ici dans le secteur agricole et alimentaire) qui viennent renforcer le mouvement de dégradation climatique.

Pour réaliser ce tour de force, il faut un cadre juridique qui permette de délimiter les dispositions qui doivent ou peuvent être conservées ou développées et celles qui doivent être conservées. En d'autres termes, penser une évolution sur la base de l'existant nous amène à nous engager sur le second chemin envisagé : la recherche d'un nouveau système juridique agricole et alimentaire.

---

<sup>67</sup> A. Langlais, « À la recherche d'une définition juridique des paiements pour services environnementaux ? », in A. Langlais (dir.) *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ?*, PUR, Coll. L'univers des normes, 2019, p. 31-56.

<sup>68</sup> Décret n° 2018-1043 du 28 novembre 2018 créant un label « Bas-Carbone » NOR : TRER1818757D ; Arrêté du 28 novembre 2018 définissant le référentiel du label « Bas-Carbone ».

<sup>69</sup> Voir art. IV.A de l'arrêté précité.

<sup>70</sup> L. Bodiguel, 2017, *op. cit.*

<sup>71</sup> Y. Petit, « L'architecture écologique de la future PAC », *Revue de droit rural*, n° 482, avril 2020, p. 22-27 ; « De la Covid-19 au Green Deal : quel avenir pour la PAC ? », *Revue de droit rural*, n° 485, août 2020, alerte 108.

<sup>72</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (...), COM/2018/392 final - 2018/0216 (COD). Le gouvernement français a élaboré un projet de diagnostic en vue du futur PSN « PAC post-2020 [https://agriculture.gouv.fr/pac-post-2020-projet-diagnostic-en-vue-du-futur-plan-strategique-national]. Voir L. Bodiguel et I. Doussan, « Agriculture et Environnement », *Droit de l'environnement*, mars 2020-février 2021, n° 298, p. 128-136.

## B. UNIR CE QUI A ÉTÉ SÉPARÉ

Notre hypothèse est la suivante : alors que les pratiques alternatives au système agroalimentaire *mainstream*, de production agricole, de distribution et de consommation de denrées alimentaires s'appuient sur des valeurs combinant l'agriculture, la santé et l'environnement, le droit reste enfermé le plus souvent dans des silos juridiques (le droit rural, de l'alimentation, de la santé publique, de l'environnement...). Sortir de ces cloisonnements, relier ce que nous avons séparé nous apparaît être la clef de la mutation juridique nécessaire pour affronter l'urgence climatique et alimentaire à condition de donner aux juges, à l'administration et aux citoyens une hiérarchie claire des valeurs juridiques à protéger<sup>73</sup>.

Certaines évolutions législatives indiquent que tant la France que l'UE se sont déjà engagées sur ce chemin. Nous nous limiterons à deux illustrations rapides :

D'une part, la « récente » politique française de l'alimentation<sup>74</sup> vise explicitement une alliance entre le programme national de l'alimentation (PNA) et le programme national de la santé (PNNS)<sup>75</sup>. Pour faire le lien entre les deux stratégies, a été bâtie une sorte de plateforme commune dénommée « programme national de l'alimentation et de la nutrition » (PNAN 2019-2023). Le PNAN est bâti autour de six axes<sup>76</sup> qui répondent notamment à ceux du PNA – justice sociale (lutte contre la précarité alimentaire et renforcement de l'information du consommateur) ; lutte contre le gaspillage alimentaire ; éducation alimentaire – et utilise deux de ses leviers essentiels : la restauration collective et les projets alimentaires territoriaux (PAT). Plus spécifiquement, cette alliance a pris forme dans le domaine de l'aide alimentaire, par l'intégration de la question de la lutte contre la précarité alimentaire au sein de la politique de lutte contre la pauvreté et les exclusions<sup>77</sup> organisée sous le toit du Code de l'action sociale en lien avec les objectifs de l'article L. 1 du Code rural, les programmes nationaux relatifs à l'alimentation, à la nutrition et à la santé<sup>78</sup>, et la politique de lutte contre le gaspillage fixée dans le Code de l'environnement<sup>79</sup>. Si ces stratégies et ces dispositifs restent à amplifier et à renforcer et si le lien avec la politique de l'environnement doit être mieux formalisé, l'innovation qu'ils expriment doit être soulignée : les autorités publiques ont compris que l'action sur l'alimentation agit comme un catalyseur et que seule une approche holistique du droit et des politiques autorise un effet coordonné sur la qualité de l'alimentation, la protection de la santé publique et de l'environnement, ainsi que la lutte contre le dérèglement climatique et l'adaptation à ce dernier.

---

<sup>73</sup> L. Bodiguel, « De l'isolement à la rencontre : le produit agricole et l'aliment au service de l'urgence climatique », in A. Di Lauro (ed.) *Les métamorphoses de l'aliment*, ETS coll. Nutridialogo, 2019, 179-181 ; L. Bodiguel, « Construire un nouveau modèle... », 2020, *op. cit.*

<sup>74</sup> Reconnue à l'article L. 1 C. rur en 2010. V. L. Bodiguel, « Réflexions sur l'effectivité de la démocratie alimentaire dans les projets alimentaires territoriaux », in D. Paturol et P. N. Diaye (dir.), *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Champ social éditions, décembre 2020, p. 64-78.

<sup>75</sup> Art. L. 1 II C. rur. : « Le PNA détermine les objectifs de la politique de l'alimentation (...) [et] propose des catégories d'actions dans les domaines de l'éducation et de l'information pour promouvoir l'équilibre et la diversité alimentaires, les produits locaux et de saison ainsi que la qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire, dans le respect des orientations du PNNS défini à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique. ».

<sup>76</sup> Une alimentation favorable à la santé pour tous ; une alimentation plus durable et solidaire ; une plus grande confiance dans notre alimentation ; une pratique au quotidien de l'activité physique tout en limitant les comportements sédentaires ; de meilleurs dépistages et prises en charge des pathologies liées à la nutrition ; nos territoires en action.

<sup>77</sup> Art. L. 261-1 et s. C. act. soc ; précarité alimentaire : art. L. 266-1 et 2.

<sup>78</sup> Art. L. 266-1 al. 3 C. act. soc.

<sup>79</sup> Art. L. 541-1 et s. C. env., principalement L. 541-15-3 et s.

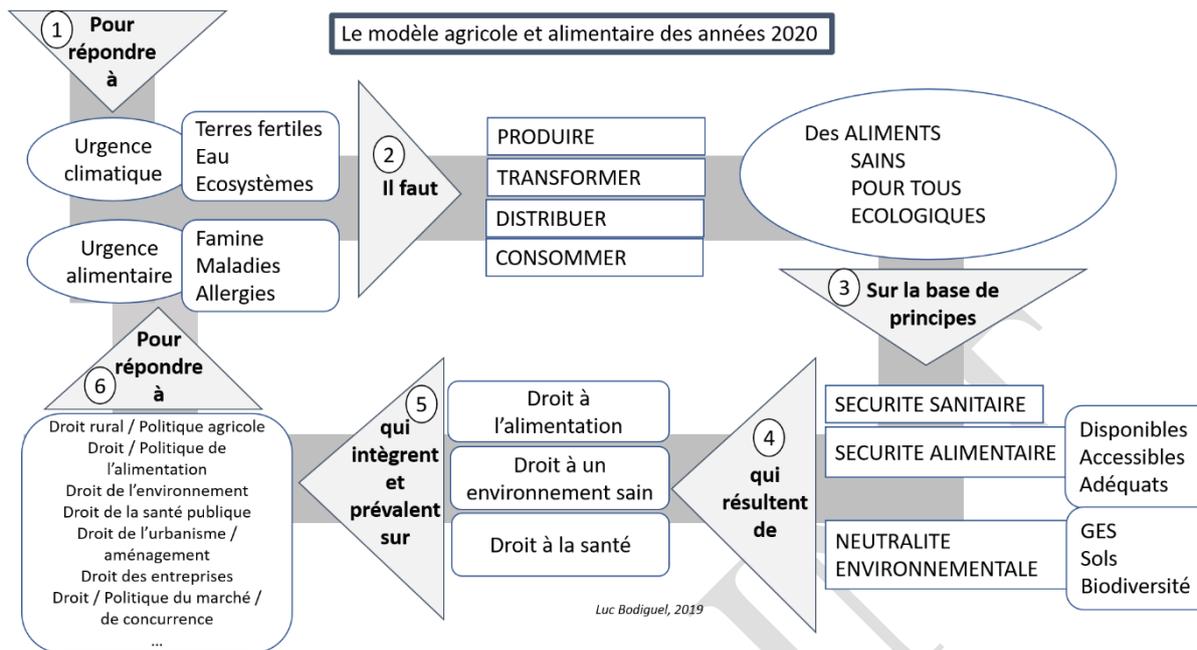
D'autre part, dans la lignée de son « pacte vert » (*Green Deal*), la Commission européenne a élaboré une stratégie « De la ferme à la table » (*Farm to Fork*)<sup>80</sup> qui se caractérise par une approche globale et systémique de la filière agricole et alimentaire, unissant différentes politiques : « L'Union se fixe pour objectifs de réduire l'empreinte environnementale et climatique de son système alimentaire et de renforcer sa résilience, de garantir la sécurité alimentaire dans le contexte du changement climatique et de l'appauvrissement de la biodiversité, de piloter une transition mondiale vers une durabilité compétitive de la ferme à la table et d'exploiter les nouvelles opportunités » ; en outre, elle « reconnaît les liens inextricables entre des personnes en bonne santé, des sociétés en bonne santé et une planète en bonne santé ». Sur cette base, la stratégie comprend des orientations visant à réduire l'impact environnemental de la filière alimentaire (« incidence environnementale neutre ou positive »), à garantir à tous « l'accès à une alimentation suffisante, nutritive et durable qui respecte des normes élevées en matière de sécurité et de qualité, de santé des végétaux et de santé et de bien-être des animaux, tout en répondant aux besoins nutritionnels et aux préférences alimentaires », tout en maintenant des « denrées alimentaires à des prix abordables » et en faisant en sorte que « les aliments les plus durables deviennent aussi les plus abordables ». Cette stratégie holistique et intégratrice de la question alimentaire révèle donc bien un changement de paradigme au sein des institutions européennes qui se positionnaient jusqu'alors (et de façon paradoxale encore aujourd'hui si l'on regarde la réforme de la PAC) par une pensée en silo.

Ces nouvelles approches viennent confirmer que la mutation juridique que nous avons envisagée est désormais mature<sup>81</sup>. Cette mue du droit, fondée sur la nécessité de répondre à la fois à l'urgence climatique et à l'urgence alimentaire, passe par un changement de valeurs et par la construction d'un modèle global propre à porter une nouvelle conception juridique des rapports entre alimentation, agriculture, santé et environnement. L'idée est que ce modèle fasse système, que l'ensemble des objectifs, valeurs, principes et règles soit articulé pour assurer une fonction définie. Cette perspective remet totalement en cause la segmentation des différentes phases des marchés agricoles. En résulte une nouvelle hiérarchie en haut de laquelle trônent la neutralité climatique et environnementale, soumettant ainsi l'élaboration et la mise en œuvre des droits et des politiques (agricoles, alimentaires, santé publique, environnement...) à ces principes. Nous avons résumé nos idées dans le schéma suivant :

---

<sup>80</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le pacte vert pour l'Europe, Bruxelles, le 11 décembre 2019 COM(2019) 640 final ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, Bruxelles, le 20 mai 2020 COM(2020) 381 final.

<sup>81</sup> L. Bodiguel, *ibid.* 2019 et 2020.



Ce système juridique complexe agricole et alimentaire durable va au-delà de l'intégration juridique telle que définie par le Traité de l'UE (art. 11). Il ne s'agit plus seulement de verdir le droit et les politiques mais de créer une véritable hiérarchie entre les enjeux planétaires fondamentaux dans leur acception complexe, et la production, la transformation, la distribution et la consommation de denrées alimentaires. La valeur « quantité » découlant du « principe » de sécurité alimentaire n'est pas évacuée, mais elle est, d'une part, rejointe par de nouvelles valeurs érigées elles-aussi en principe général de droit, la neutralité environnementale et la sécurité sanitaire, et, d'autre part, complexifiée par la question culturelle de l'accès à une alimentation adéquate telle que développée aujourd'hui par l'Organisation des Nations unies avec le droit à l'alimentation<sup>82</sup>. Cette hiérarchisation des intérêts donne aux décideurs (juges et administration) une capacité juridique à décider en présence d'intérêts inconciliables et la légitimité de la loi, issu de la démocratie formelle, pour résister aux pressions de tout bord.

## CONCLUSION

L'urgence écologique, puis climatique, a progressivement émergé depuis les années 1970. Les législateurs européen et français ont tenté d'y répondre par une intégration progressive des enjeux écologiques, mais la construction reste lente et essentiellement fondée sur le bon vouloir des parties. Aujourd'hui, les données scientifiques nous montrent que nous n'avons plus le temps de cette transition et qu'il faut passer à une phase plus radicale de mutation juridique. C'est pourquoi nous proposons de réviser l'ordre des valeurs que nous voulons protéger par le droit tout en accompagnant le changement. Nous sommes bien conscients que cela suppose des choix difficiles et contraignants et que les processus de changement sont complexes, même

<sup>82</sup> Art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; art. 11 du Pacte international des droits économiques sociaux et culturels ; Observation générale N° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies de 1999.

lorsqu'ils sont supportés par un texte juridique<sup>83</sup>. Toutefois, cette métamorphose est sans doute l'une des portes utiles qui nous est encore ouverte pour répondre à l'urgence climatique.

PRE PRINT

---

<sup>83</sup> L'existence de règles, comme de pratiques, n'est pas toujours suffisante : v. par exemple, l'expérience actuelle des projets alimentaires territoriaux en France : G. Marechal, J. Noël, F. Wallet, « Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme ? », *Pour*, 2019, p. 261-270.