



**HAL**  
open science

## Agriculture et sécurité environnementale Dialogues franco-chinois pour une bonne agriculture

Anthony Chamboredon

► **To cite this version:**

Anthony Chamboredon (Dir.). Agriculture et sécurité environnementale Dialogues franco-chinois pour une bonne agriculture. 2008. hal-03820499

**HAL Id: hal-03820499**

**<https://hal.science/hal-03820499>**

Submitted on 19 Oct 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.

ASSOCIATION POUR L'ÉTUDE ET LA RECHERCHE JURIDIQUES FRANCO-CHINOISES



# **Agriculture et sécurité environnementale**

*Dialogues franco-chinois pour une bonne  
agriculture*

*Sous la direction*  
d'Anthony CHAMBOREDON



Préface  
de François-Guy TRÉBULLE



**Agriculture et sécurité environnementale**  
*Dialogues franco-chinois pour une bonne agriculture*



*Sous la direction*  
d'Anthony CHAMBOREDON

## **Agriculture et sécurité environnementale**

*Dialogues franco-chinois pour une bonne  
agriculture*

Préface de François-Guy TRÉBULLE

**L'Harmattan**



**Colloque franco-chinois sur le droit de l'environnement  
Paris, 24 et 25 octobre 2007**

**Agriculture et sécurité environnementale  
*Dialogues franco-chinois***

*Préface*, par François-Guy TRÉBULLE, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Paris Descartes

Avant-Propos, par Anthony CHAMBOREDON, Maître de conférences, Université Paris Descartes, Président de l'Association pour l'étude et la recherche juridiques franco-chinoises

*Agriculture et sécurité environnementale : vaste programme...*, Xavier CABANNES, Maître de conférences à l'Université Paris Descartes

*Agriculture en France et défis à venir*, Lucien BOURGEOIS, économiste à l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

*Réflexions générales sur l'agriculture chinoise et la sécurité environnementale*, LUO Ji, chercheur à l'Institut de droit de l'environnement de l'Université de Wuhan, Hubei

*La législation sur la sécurité environnementale chinoise dans l'agriculture*, QI Daomeng, Professeur à l'Université Nankai, et vice directeur du centre de recherche en droit de l'environnement

*La politique agricole commune et la sécurité environnementale*, Xavier LATOUR, Maître de conférences de droit public, Université Paris Descartes, Centre Maurice Hauriou

*La France et les OGM*, Michel DEGOFFE, Professeur de droit public à l'Université Paris Descartes, Centre Maurice Hauriou

*Les facteurs influents de la réglementation européenne sur les OGM: le point de vue de deux spécialistes chinois*, QIN Tianbao, Docteur en droit et Professeur associé de l'Institut de Recherche de Droit Environnemental, Université de Wuhan et et XIANG Wen, doctorant à

*l'Université de Ghent, Belgique, et titulaire d'un LLM de l'Institut de Recherche en Droit de l'Environnement de l'Université de Wuhan*

*La protection de la nature et de l'agriculture : une conciliation parfois difficile mais nécessaire, Françoise NÉSI, Conseiller référendaire à la Cour de Cassation*

*Agriculture et zones protégées, Bernard POUJADE, Professeur agrégé de droit public à l'Université Paris Descartes, Centre Maurice Hauriou, Avocat au barreau de Paris, Directeur du Bulletin juridique des collectivités territoriales*

*La loi sur la pollution des sols, WANG Shuyi, Professeur de droit, Directeur de l'Institut de recherche en droit de l'environnement, Université de Wuhan*

*Application et développement des systèmes d'évaluation de l'impact de l'agriculture sur la sécurité environnementale, LI Zhiping, Professeur de droit, Université Zhongshan*

*La protection juridique des ressources en eau pour l'agriculture en Chine, ZHOU Yuhua, Université de la Forêt du Nord-est, Haerbin*

*Les droits sur l'eau des retenues collinaires sur le plateau du Loess, HU Desheng Université de Zhengzhou, Institut du Droit, Henan*

*Les mécanismes de règlement des conflits sur l'eau, YU Yaojun Professeur à l'Université Zhongnan d'économie et de droit, et LIU Cao, chercheur à l'Institut du Droit, Université Zhongnan d'Économie et de Droit, Wuhan*

*Agriculture et environnement dans le cadre de l'OMC, Jean-Yves DE CARA, Professeur à l'université Paris Descartes, Directeur administratif, Université Paris Sorbonne à Abu Dhabi*

*Pour une bonne agriculture ! Anthony CHAMBOREDON, Maître de conférences, Université Paris Descartes, Président de l'AERJFC*

## Préface

*par*

François Guy TRÉBULLE

Professeur agrégé des Facultés de Droit, Université Paris Descartes

S'il existe des sujets qui se prêtent au dialogue car les enjeux qu'ils présentent sont universellement partagés, le thème retenu par l'association pour l'étude et la recherche juridique franco-chinoises à l'occasion des ses rencontres annuelles 2008 était particulièrement bien choisi. L'agriculture et l'environnement sont en effet au cœur des enjeux, d'aujourd'hui et de demain, partout dans le monde. Il n'est plus possible de les envisager dans une perspective qui n'intègre le développement durable. Ces thèmes interrogent en effet, au plus haut point, la capacité de la génération présente à répondre à ses besoins les plus élémentaires, au premier chef alimentaires, et l'aptitude de la terre à subvenir aux besoins des générations à venir dont on ne sait quelles seront leurs conditions de vie mais dont on est d'ores et déjà sûr qu'elles devront pouvoir manger pour exister.

Il est symptomatique toutefois que le thème ait été plus précis et porte sur agriculture et sécurité environnementale. L'agriculture et l'environnement sont, en effet, entrés, dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, dans un rapport modifié dans lequel l'agriculture n'est plus uniquement le rapport de l'homme à une partie de l'environnement par lequel il en tire sa subsistance, au fil des saisons, en récoltant les fruits que son travail permet de développer. L'environnement, dans sa vision primaire, est la nature, parfois présentée comme un jardin que l'homme doit cultiver, parfois envisagée comme une mère nourricière qui donne aux hommes ce dont ils ont besoin pour croître et se développer.

Mais à la vision traditionnelle, propre aux sociétés qui ont su conserver un rapport de proximité avec leur environnement, a succédé le constat que les jardiniers ont été négligents, les intendants infidèles, et que dans bien des endroits, partout dans le monde, l'homme moderne n'est pas tant reconnaissable dans la figure prométhéenne de celui qui se sert du feu volé aux dieux que dans celle de l'aigle qui sans cesse dévore son foie. Dans la mythologie grecque, le foie du titan immortel enchaîné repoussait sans cesse. Dans la tragédie contemporaine, l'homme blesse la terre sans discontinuer, mais celle-ci, contrairement à la figure mythique, n'est pas immortelle et voit ses forces s'épuiser chaque jour un peu plus au point de ne plus pouvoir produire de fruits.

On trouvera dans cet ouvrage certaines références à l'enracinement culturel et religieux du rapport entre la nature et l'environnement. Il est effectivement patent que sur le plan religieux ou éthique les questions sont posées de la même façon à tous les hommes de bonne volonté : « ...*Quand les blés sont sous la grêle, Fou qui fait le délicat, Fou qui songe à ses querelles, Au cœur du commun combat, Celui qui croyait au ciel, Celui qui n'y croyait pas...* »<sup>1</sup>.

C'est à l'occasion du Jubilé du monde agricole, le 12 novembre 2000, que des propos très forts furent tenus sur le fait que « *la présence de l'homme sur terre s'est révélée et se révèle encore souvent envahissante et nuisible, avec le risque que les délicats équilibres de la planète soient compromis de façon irrémédiable et que l'environnement succombe à cause d'une exploitation excessive ou dérégulée* » et considérant notamment que « *Le problème de l'environnement restera irrésolu tant que ne sera pas réalisée une conversion réelle et profonde des mentalités et des styles de vie et tant que l'introduction de nouvelles technologies plus efficaces ne sera pas accompagnée par le développement d'une conscience écologique authentique* ». Ces propos figurent dans un document officiel du Conseil Pontifical Justice et Paix<sup>2</sup>. Depuis longtemps déjà, des voix se sont fait entendre pour le crier, « nous n'avons qu'une seule terre »<sup>3</sup>. Depuis, les rapports se multiplient, les analyses progressent, mais la dégradation de ce bien commun irremplaçable ne s'est pas ralentie.

On la pensait toute puissante, dotée de ressources infinies, mais tous comprennent désormais que la terre est aussi fragile qu'indispensable. C'est l'une des grandes avancées contemporaines que d'avoir réalisé qu'il s'agissait d'une ressource naturelle fragile et non renouvelable. Les travaux actuels sur l'élaboration d'une directive sur les sols assument ce présupposé et la reconnaissance des diverses fonctions du sol et de la nécessité de leur préservation apparaît incontournable.

L'intérêt du sujet est lié au fait qu'en Chine comme en France, à une échelle et dans des proportions différentes, les enjeux sont les mêmes. L'agriculture doit nourrir de plus en plus de monde à partir d'un espace qui n'est pas extensible<sup>4</sup>. De là sont apparues les

---

<sup>1</sup> L. Aragon « La rose et le réséda »

<sup>2</sup> Terre de Dieu, Terre des hommes, Document préparatoire à la Journée de remerciement pour les dons de la création - Jubilé du Monde agricole, 12 novembre 2000, Téqui éd.

<sup>3</sup> B. Ward et R. Dubos, Nous n'avons qu'une seule terre : Paris, Denoël, 1972

<sup>4</sup> V. Le rapport final du sommet de Johannesburg « *L'agriculture durable et le développement rural sont essentiels pour la mise en œuvre d'une approche intégrée* »

problématique liées à l'industrialisation de ce secteur, au recours à des engrais et à des pesticides en grande quantité, à la mise en œuvre des techniques du génie génétique qui suscitent, encore, tant d'interrogations. S'il faut certainement produire plus, il est également nécessaire de produire mieux. C'est ici que le droit retrouve tout son empire, pour poser des règles ne régissant pas uniquement l'installation des agriculteurs mais aussi les modes de production utilisés et la qualité des produits.

L'agriculture moderne a montré qu'elle peut être une source de dégradation de l'environnement dans une proportion telle qu'elle peut conduire à rendre improductives des parts considérables du territoire. Pesticides et engrais de façon avérée, OGM de manière suspectée, peuvent conduire à une situation catastrophique dans laquelle l'agriculture atteint la sécurité environnementale, entraîne une perte de biodiversité et peut détruire la terre ; sans compter qu'elle peut également avoir un impact sur le climat<sup>5</sup>. Mais qu'est l'agriculture sans une terre fertile ? Qu'est l'agriculture sous un climat dérégulé ? Qu'est l'agriculture face à une eau polluée ?

Les effets délétères de certaines techniques agricoles sont merveilleusement illustrés, outre la problématique de la quantité d'eau consommée pour produire notamment des céréales, par le problème des nitrates bien connu de l'ouest de la France. Ces nitrates, quelle que soit leur origine, dégradent la ressource en eau et, après ruissellement, ont un effet catastrophique sur l'écosystème marin en provoquant, notamment, le développement anarchique des algues vertes. Mais les substances chimiques employées au soutien d'une agriculture intensive suscitent également de grandes réflexions dans la mesure où certaines de ces substances peuvent être cancérogènes, mutagènes et/ou reprotoxiques : le foie de Prométhée risque d'être difficile à digérer ! Si l'on sait mal identifier l'impact de l'agriculture en termes écotoxicologiques, on sait encore moins bien envisager les modes de remédiation aux atteintes réalisées. Les enjeux de la rencontre entre l'agriculture et la sécurité environnementale sont tout simplement ceux des conditions de la survie de l'humanité : la nourrir avec des aliments sains dont la production ne dégrade ni les sols ni l'eau. On mesure

---

*permettant d'accroître la production alimentaire et d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et des produits alimentaires, d'une manière qui soit durable sur le plan environnemental ».*

<sup>5</sup> V. Avis du Comité économique et social européen sur "Le développement durable dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche face aux défis du changement climatique"(2006/C 69/02)

combien on se trouve, ici, au cœur des objectifs communautaires en matière d'environnement<sup>6</sup>.

Mais l'agriculture ne représente pas uniquement un risque pour la sécurité environnementale. Elle est également exposée aux conséquences des atteintes à l'environnement. Lorsque la sécurité environnementale est remise en cause par des pollutions d'autres milieux, pollutions aériennes, pollutions aquatiques, émissions radioactives... l'agriculture est très directement exposée aux conséquences des détériorations. L'impact est alors direct sur la quantité et la qualité sanitaire des produits agricoles.

On retrouve ici le constat, habituel pour ceux qui s'intéressent à ces questions, selon lequel l'environnement étant par essence une interface, il révèle les interactions des différents milieux les uns avec les autres. En ce sens, il est clair que la division entre le Code de l'environnement, le Code rural et le Code de la santé publique, notamment, est purement formelle ; et que les différentes règles pertinentes présentes dans ces textes doivent être articulées, combinées, placées en perspective. L'agriculture est directement intéressée à la qualité de l'eau et de l'air et l'ensemble des réglementations en la matière doit permettre le maintien d'une agriculture de qualité : il ne s'agit pas de choisir l'agriculture ou l'industrie, l'agriculture ou la ville, l'agriculture ou la santé... Il s'agit de permettre un développement intégral dans chacun des domaines, c'est-à-dire, avant tout, un développement raisonné et harmonieux.

Agriculture exposant l'environnement, agriculture exposée aux pollutions, si l'opposition est juste elle est également réductrice. Il faut penser l'environnement agricole comme une part de l'environnement en général. A cet égard, certains enjeux sont parfaitement communs. Ainsi les principes généraux du droit de l'environnement se déploient dans tous les domaines et il faudrait s'interroger sur la manière dont ils sont mis en œuvre. A nouveau, le Traité instituant la Communauté européenne est explicite<sup>7</sup> : « *La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé (...)* Elle

---

<sup>6</sup> Art. 174 1<sup>o</sup> du Traité instituant la Communauté européenne « *La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants:*

- *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,*
- *la protection de la santé des personnes,*
- *l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,*
- *la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement »*

<sup>7</sup> Art. 174 2<sup>o</sup>

*est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ».* Il n'est guère besoin d'insister sur le fait que les domaines environnementaux dans lesquels le principe de précaution a été invoqué sont liés à l'agriculture, qu'il s'agisse des OGM ou des encéphalopathies spongiformes transmissibles. Il faut également mentionner les principes d'information et de participation qui ont été illustrés récemment dans le cadre du contentieux des essais d'OGM, notamment à propos de la diffusion d'informations relatives aux lieux de dissémination et à l'accès aux études. L'évaluation des risques est également, à l'évidence, un domaine partagé dont l'utilité et les difficultés apparaissent dans le cadre interne comme dans le cadre international.

Dans la lignée de ses précédents travaux, l'association pour l'étude et la recherche juridique franco-chinoise rassemble dans cet ouvrage des contributions dont l'objet est de donner à penser la richesse du droit, en France comme en Chine, autour de questions choisies pour leur pertinence et leur actualité. Elles illustrent, en droit comme dans toutes les disciplines ayant trait à l'environnement, la nécessité d'un échange dans lequel chacun a beaucoup à apprendre, non seulement sur l'autre mais aussi sur lui-même, il faut lui en être reconnaissant et espérer que ce travail fructueux recevra le succès qu'il mérite.



## **Avant propos**

*par*

Anthony CHAMBOREDON

Maître de conférences, Université Paris Descartes

Fondée en 2004, l'Association pour l'étude et la recherche juridiques franco-chinoises (AERJFC) a pour objet de développer les échanges, l'enseignement et la recherche dans le domaine du droit comparé franco-chinois. Elle a été constituée par des enseignants chercheurs et des praticiens passionnés par l'évolution actuelle du système juridique chinois. Siégeant à la faculté de droit de l'université Paris Descartes, l'AERJFC y organise régulièrement des conférences, des séminaires ou des colloques en partenariat avec la Cour suprême de Chine et plusieurs facultés de droit chinoises.

L'AERJFC a organisé un premier colloque franco-chinois avec le Centre de recherche en droit de l'environnement de Wuhan (Riel), intitulé « Entre droit de l'environnement et droit à l'environnement, à la recherche d'un juste milieu », les 28 et 29 septembre 2006, publié chez l'Harmattan en 2007. Fort du succès de cette première rencontre, nous avons souhaité poursuivre le dialogue avec nos partenaires chinois sur le thème de l'agriculture et la sécurité environnementale, les 24 et 25 octobre 2007 à Paris.

Dans les années à venir, du fait de l'émergence de nouvelles puissances et de notre démographie, la demande mondiale de produits agricoles va exploser. Cet accroissement de la demande oblige un grand nombre de pays à augmenter leur production. Les moyens utilisés pour intensifier les rendements agricoles sont des facteurs de risques certains pour la sécurité environnementale. Les politiques agricoles à mettre en oeuvre ne peuvent se limiter à des déclarations de principe sur le simple respect de l'environnement. Il s'agit de développer une politique de sécurité environnementale, c'est-à-dire de protéger non seulement l'environnement tel qu'il existe aujourd'hui, l'eau, les forêts, les sols, la faune...), mais aussi de mesurer et d'encadrer les conséquences des innovations techniques comme l'utilisation des produits chimiques, le clonage ou les organismes génétiquement modifiés (OGM).

L'agriculture chinoise est le parfait exemple de ces nouveaux défis liés à la sécurité environnementale. Une des plus anciennes agriculture du monde connaît la plus vaste déforestation entreprise par l'homme depuis 8000 ans, provoquant l'érosion et la dégradation de ses sols. Pourtant, avec 1,3 milliards d'habitants, la Chine doit nourrir 22 % de la population mondiale pour seulement 7 % des terres cultivables. Si les agriculteurs représentent encore 85 % de la population chinoise, du fait de l'urbanisation, de la pollution et de la désertification croissantes, on estime que la surface cultivable diminue d'environ 2500 km<sup>2</sup> par an. En outre, le développement économique de la Chine et son ouverture au marché accentue l'intensification de la production alimentaire. De nouveaux périmètres irrigués par une politique de grands travaux (barrage des Trois Gorges sur le Yangzi Jiang), l'utilisation d'engrais chimiques, de pesticides, insecticides et fongicides, les surfaces cultivées en OGM (150 000 hectares à la fin des années 1990 ; 3,3 millions d'hectares en 2005), ont fortement augmenté.

Si la production annuelle de céréales est ainsi passée de 90 à 510 millions de tonnes entre 1950 et 2008, la pénurie de ressources en eau, la dégradation et la perte du sol, le ralentissement du taux global de croissance de la production agricole, les conséquences environnementales et sanitaires constituent un coût économique et social énorme. Les autorités chinoises sont de plus en plus préoccupées par plusieurs scandales alimentaires (découvertes de pesticides dans les produits alimentaires, scandale du lait en poudre, etc.). Les tensions sociales liées notamment à l'appauvrissement des agriculteurs chinois se font de plus en plus fréquentes. Le gouvernement chinois a réagi par une multiplicité de mesures législatives, il a notamment promulgué en 2008 un « Programme d'État à long et moyen terme concernant la sécurité alimentaire ». En 2009, le comité central du Parti communiste chinois et le Conseil des Affaires d'Etat ont rendu publics des « Avis sur la promotion du développement stable de l'agriculture et de l'accroissement durable des revenus agricoles ».

Nous sommes ainsi conduits à nous demander qu'elles sont les conditions de développement d'une bonne agriculture.

**I**

**LES ENJEUX DE LA SÉCURITÉ  
ENVIRONNEMENTALE DANS L'AGRICULTURE  
EN FRANCE ET EN CHINE**



## Agriculture et sécurité environnementale : vaste programme...

Par

Xavier CABANNES

Maître de conférences, Université Paris Descartes

Au-delà de la simple question alimentaire et économique, l'agriculture occupe une place à part dans les sociétés du Livre : les mondes juif, chrétien et musulman. Tant selon l'Ancien Testament que selon le Coran, l'un des mythes fondateurs de nos sociétés est le meurtre d'Abel par son frère, Caïn ; le meurtre du pâtre par le cultivateur<sup>8</sup>. Ce mythe peut recevoir plusieurs interprétations. Deux grandes catégories d'explications s'opposent. La première catégorie repose autour de l'affrontement du bien et du mal. La seconde catégorie d'explications repose autour de l'affrontement entre deux cultures : l'affrontement entre la culture des chasseurs-cueilleurs nomades et celle des peuplades se sédentarisant grâce à la culture des végétaux et à un élevage non nomade. Le meurtre d'Abel par Caïn pourrait représenter, symboliquement, le fait que l'agriculteur interdise aux nomades l'accès aux terres fertiles et aux eaux. Ce serait donc là le symbole de l'opposition entre les cultures de l'espace privatisé (clôtures, propriétés, défense de l'espace) et les cultures de l'espace partagé ou, encore, de l'opposition entre une gestion de l'environnement par l'Homme et une relation neutre entre l'Homme et la Nature<sup>9</sup>... Plus tard, l'Homme eut pour consigne de dominer la terre<sup>10</sup>. Tout un programme ! Il y a fort à penser que le message a été reçu...

Aborder la question de l'agriculture et de la sécurité environnementale est un vaste programme... ancré, avec les travaux du *Grenelle de l'environnement* et, tout particulièrement, avec les rapports des groupes de travail n° 2 et 4, au cœur de l'actualité<sup>11</sup>. L'agriculture se trouve face à un double défi : d'une part produire mieux, afin de respecter tant l'environnement que la santé publique et d'autre part, produire plus, afin de faire face aux besoins croissants de la planète. Comme le rappelait, le 17 octobre 2007, Luc Guyau, président de

---

<sup>8</sup> Gn 4, 1-16. Le mythe d'Abel et Caïn se retrouve dans le Coran (Hâbil et Qâbil), V, 27-31.

<sup>9</sup> Voir à ce propos, le célèbre ouvrage de Daniel Quinn, *Ishmael*, Editions Anne Carrière et Editions du Séraphin, 1997.

<sup>10</sup> Gn 9, 7.

<sup>11</sup> Les travaux de ces deux groupes de travail sont intitulés respectivement : *Préserver la biodiversité et les ressources naturelles* et *Vers des modes de production et de consommation durables*.

l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, il faudra nourrir 50 % d'habitants en plus d'ici à 2050<sup>12</sup>. La mise en œuvre simultanée de ces deux objectifs n'est certainement pas simple. Les enjeux sont ici à la fois environnementaux, alimentaires et économiques.

Dans le cadre de ce bref rapport introductif, quelques angles d'attaque semblent devoir être privilégiés. Ce sont là des questions récurrentes et transversales.

**1°- Le premier axe de réflexion concerne l'usage de pesticides.** La France est entrée dans l'ère de l'agriculture industrielle après la Seconde Guerre mondiale. Elle est actuellement le premier utilisateur européen de pesticides et le troisième au monde. Au sein du *Grenelle de l'environnement*, le groupe de travail n° 2 a préconisé de réduire de façon drastique les pollutions diffuses (pesticides, nitrates, etc.) sans porter atteinte à la compétitivité de l'agriculture.

A la mi-septembre 2007, le rapport rendu par le professeur Dominique Belpomme a attiré l'attention sur les dangers économiques et sanitaires de l'usage intensif et incontrôlé de pesticides en Martinique et en Guadeloupe. Mais il ne faudrait pas croire que seuls sont concernés par de tels problèmes nos régions d'outre-mer.

Selon une étude publiée en 2006 par l'Institut français de l'environnement (IFEN)<sup>13</sup>, sur les prélèvements effectués en 2004 dans des cours d'eau en métropole, 96 % d'entre eux relèvent une concentration de pesticides. Près de la moitié des prélèvements (49 %) révèle une eau de qualité moyenne à mauvaise et 10 % des prélèvements révèlent une eau ayant une teneur en pesticides pouvant affecter l'équilibre écologique ou étant impropre à l'approvisionnement en eau potable<sup>14</sup>. En ce qui concerne les eaux souterraines, les prélèvements effectués en 2004 révèlent dans 71 % des cas une concentration de pesticides ; 46 % de ces prélèvements ont révélés une eau de qualité médiocre à mauvaise et dans quelques cas encore isolés les prélèvements ont mis en évidence une teneur en pesticides traduisant une inaptitude à la production d'eau potable<sup>15</sup>.

La réflexion sur l'usage des pesticides doit être engagée. Cette réflexion touche certes à la question de la protection de l'eau mais aussi aux questions de la conservation des sols, de la protection de la faune et de la flore et de la protection de la santé publique. Le législateur a déjà

---

<sup>12</sup> Luc Guyau, « La faim n'est pas une fatalité ! », *Témoignages*, 17 octobre 2007, p. 3.

<sup>13</sup> IFEN, *Les pesticides dans les eaux - Données 2003 et 2004*, dossier 5, août 2006, 38 p. Pour une exploitation médiatique de ce rapport, et d'autres données, Fabrice Nicolino et François Veillerette, *Pesticides : révélations sur un scandale français*, Fayard, 2007.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>15</sup> *Ibidem*

ici posé un certain nombre de garde-fous. Ainsi, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques doit bénéficier d'une autorisation de mise sur le marché ou d'une autorisation de distribution pour expérimentation (article L. 253-1 du code rural)<sup>16</sup>. Les autorisations de mise sur le marché sont délivrées par le ministre chargé de l'agriculture, après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (article R. 253-38 du code rural). Le ministre chargé de l'agriculture est d'ailleurs compétent pour retirer cette autorisation (article R. 253-46 du code rural). Les décisions du ministre chargé de l'agriculture peuvent d'ailleurs donner lieu à un contentieux médiatisé, comme l'a montré la longue affaire du "gaucho" (insecticide)<sup>17</sup>. Pour contrôler la dangerosité des produits en cause et/ou pour encadrer la délivrance des autorisations, il existe un certain nombre de structures dont la commission d'étude de la toxicité, le comité d'homologation des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés ou encore le comité d'homologation des matières fertilisantes et des supports de culture. La question est de savoir si le Droit peut aller au-delà de ces seules procédures de délivrance ou de retrait d'autorisation de mise sur le marché. L'usage de ces produits dangereux peut-il être davantage encadré par le Droit ou faut-il faire confiance à la seule bonne raison des fabricants et des utilisateurs ?

**2°- Le second axe de réflexion concerne les plantes génétiquement modifiées (PGM) et de façon plus générale les organismes génétiquement modifiés (OGM).**

Les PGM sont des plantes dans le génome duquel ont été intégrés des gènes d'autres espèces, que ce soient ceux d'espèces vivantes, végétales ou animales. La question des PGM (et plus généralement des OGM) est à la fois culturelle et économique. Il y va d'ailleurs d'une véritable compétition économique comme le prouve certains conflits au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

---

<sup>16</sup> Les produits phytopharmaceutiques servent à protéger les végétaux ou produits végétaux contre tous les organes nuisibles ou à exercer une action sur les processus des végétaux, dès lors qu'il ne s'agit pas de substances nutritives, ou à assurer la conservation des produits végétaux ou, encore, à détruire les végétaux indésirables.

<sup>17</sup> CE, 9 octobre 2002, *Union nationale de l'apiculture française*, note J.-M. Février, *Environnement*, 2002, n° 12, pp. 16-18 ; CE, 31 mars 2004, *Union nationale de l'apiculture française*, note B. Grimonprez, *Revue de droit rural*, n° 327, 2004, pp. 593-594 ; CE, 28 avril 2006, *Association générale des producteurs de maïs et autres*, note J.-M. Février, *Environnement*, 2006, n° 6, pp. 32-33.

En outre, toujours dans l'affaire du "gaucho", le juge pénal a eu à se prononcer : Cass. crim., 19 décembre 2006, *Département de la Vendée c. Société Bayer Cropscience France SAS*, n° 05-81.138, rapport de Dominique Guihal, *Droit de l'environnement*, n° 147, 2007, pp. 92-95, note J.-H. Robert, *Droit pénal*, 2007, n° 3, pp. 17-19.

En 2005 les PGM recouvraient dans le monde aux alentours de 90 millions d'hectares (soit l'équivalent de trois fois la surface cultivable de la France)<sup>18</sup>. Les Etats-Unis et le Canada concentraient près de 62 % de ces surfaces (49,8 millions d'hectares pour les Etats-Unis et 5,8 millions d'hectares pour le Canada). Mais, l'Argentine consacrait en 2005 aux PGM plus de 17 millions d'hectares. La culture des PGM augmentait alors aussi fortement au Brésil (9,4 millions d'hectares), en Chine (3,3 millions d'hectares), en Inde (1,3 million d'hectares), en Afrique du Sud (0,5 million d'hectares) ou encore en Australie (0,3 million d'hectares)<sup>19</sup>. On voit donc se développer de vastes surfaces principalement de soja, coton ou maïs génétiquement modifié<sup>20</sup>. En Chine et en Iran commencent à être cultivés des riz porteurs du gène "Bt"<sup>21</sup> ; ce gène entraîne la sécrétion par la plante d'une protéine insecticide capable d'empoisonner les chenilles nuisibles.

En 2005, les 90 millions d'hectares consacrés aux PGM étaient cultivés par 8,5 millions d'exploitants agricoles, dont 6,4 millions en Chine et 1 million en Inde<sup>22</sup>.

La France, toujours en plein débat passionné sur la question des OGM<sup>23</sup>, et alors que le ministre de l'agriculture a présenté durant le second semestre 2007 le plan d'action « agri bio : horizon 2012 » (avec un objectif de 1 million d'hectares de cultures biologiques d'ici 2012)<sup>24</sup>, comptait à l'été 2007 seulement (ou déjà ?) près de 20 000

---

<sup>18</sup> Marc Dufumier, « Biotechnologies et développement agricole dans le tiers monde », *Revue Tiers Monde*, n° 188, 2006, p. 694.

<sup>19</sup> Michel Fok, « Conditions, résultats et perspectives d'utilisation du coton génétiquement modifié (coton Bt) dans les pays en développement », *Revue Tiers Monde*, n° 188, 2006, p. 776.

<sup>20</sup> Marc Dufumier, « Biotechnologies et développement agricole dans le tiers monde », précité, p. 964.

Sur le coton génétiquement modifié, par exemple, voir l'article de Michel Fok, « Conditions, résultats et perspectives d'utilisation du coton génétiquement modifié (coton Bt) dans les pays en développement », précité, pp. 773-798 ; Jukun Huang, Ruifa Hu, Carl E. Pray et Scott Rozelle, « Bt Cotton Benefits, Costs and Impacts in China », *The Journal of Agrobiotechnology Management and Economics*, Vol. 5, n° 4, article 4, 2002 (<[www.agbioforum.org](http://www.agbioforum.org)>); George B. Frisvold, Jeanne M. Reeves et Russell Tronstad, « Bt Cotton Adoption in The United States and China : International and Welfare Effects », *The Journal of Agrobiotechnology Management and Economics*, Vol. 9, n° 2, article 1, 2006 (<[www.agbioforum.org](http://www.agbioforum.org)>).

<sup>21</sup> *Bacillus Thuringiensis*

<sup>22</sup> Marc Dufumier, « Biotechnologies et développement agricole dans le tiers monde », précité, p. 694.

<sup>23</sup> Une carte des attaques des cultures OGM durant l'été 2007 a été publiée dans *Le Monde* du 21-22 septembre 2007, p. 20.

<sup>24</sup> Plan lancé le 12 septembre 2007 devant le Conseil d'orientation de l'Agence Bio.

hectares de maïs transgénique<sup>25</sup>. Si la France est toujours dans une phase de réflexion, la Chine a pris la voie d'un développement important de la biotechnologie végétale<sup>26</sup>. Une étude publiée en 2002, par MM. Jikun Huang et Qinfang Wang, de l'Académie Chinoise des Sciences, semble accrédiiter l'idée que la Chine met l'accent sur la biotechnologie mais aussi sur les questions de biosécurité<sup>27</sup>. D'après cette étude, la Chine veillerait à ne pas se trouver dans la dépendance des fournisseurs étrangers en recourant à ses propres compagnies et en limitant les importations pour les semences transgéniques dont elles ne maîtrisent pas encore la production par la mise en avant de règle de biosécurité.

Une grande réflexion sur la conjugaison biotechnologie/biosécurité est donc ici à mener. Il s'agit certes de réfléchir sur l'emploi des PGM (qui peuvent aider à faire face aux besoins alimentaires de la planète) mais aussi et surtout de réfléchir sur la maîtrise et l'encadrement des biotechnologies afin d'éviter tout « dérapage », afin que toutes les précautions (ouvrons la boîte de Pandore...) soient prises. Il s'agit pour nous, une nouvelle fois, de voir quelle peut être la place du Droit dans cette réflexion et dans cet encadrement. La réflexion menée sur les OGM par un Etat ne doit pas être un exercice isolé, elle doit impérativement prendre en compte des facteurs purement internes mais aussi internationaux.

### **3°- Le troisième axe de réflexion concerne le caractère international de la question de l'agriculture et de la sécurité environnementale**

En premier lieu, pour la France la place de l'Union européenne dans la réflexion à mener est fondamentale.

---

<sup>25</sup> Cette question tend à occuper une place de plus en plus importante dans le débat sur la santé publique. Les dessinateurs de presse peuvent d'ailleurs relayer ces préoccupations : dans un dessin de Bouchard -paru dans *Le Point* du 20 septembre 2007, p. 20- on peut ainsi voir un couple de personnes âgées devant un étal de fruits et légumes et l'homme tient ces propos : « On mange des pesticides à tous les repas depuis quarante ans, Mireille ! Que dirais-tu si nous prenions des OGM pour changer ? ».

<sup>26</sup> Pour une photographie de l'agriculture en Chine, v. le dossier rédigé par Mélanie Kuhn, « Les défis et mutations de l'agriculture chinoise », *Chambres d'Agricultures*, n° 966, 2007, pp. 10-40.

<sup>27</sup> Jikun Huang et Qinfang Wang, « Agricultural Biotechnology Development and Policy in China », *The Journal of Agrobiotechnology Management and Economics*, Vol. 5, n° 4, article 1, 2002 (<[www.agbioforum.org](http://www.agbioforum.org)>) ; cité par Thierry Raffin, « Les plantes génétiquement modifiées dans les PVD : entre discours et réalité », *Revue Tiers Monde*, n° 188, 2006, pp. 705-720, spéc. p. 715.

Ainsi, la réflexion nationale sur les OGM ne peut pas se faire dans une totale ignorance des normes communautaires et des solutions dégagées par la CJCE <sup>28</sup>.

L'encadrement communautaire est tel, en matière d'agriculture et de réduction de la pollution, que le Conseil d'Etat, n'écouterant que son courage, a saisi d'une question préjudicielle la CJCE, au mois de mai 2007. D'une part, il s'agit de savoir en l'espèce si les cailles, perdrix et pigeons sont des volailles au sens du droit communautaire. D'autre part, si tel est le cas, il s'agit de savoir si le calcul des seuils d'autorisation des installations destinées à l'élevage intensif de volailles permet de mettre en place un système pondérant le nombre d'animaux en fonction des espèces, « afin de prendre en compte la teneur en azote effectivement excrétée par les différentes espèces »<sup>29</sup>....

---

<sup>28</sup> On pense en particulier dans l'actualité récente à l'arrêt de la CJCE du 13 septembre 2007, *Land Oberösterreich et République d'Autriche c. Commission des Communautés européennes*, aff. C-439/05 P et C-454/05 P.

<sup>29</sup> CE, 7 mai 2007, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières TOS, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, AJDA 2007, p. 1589, concl. Y. Aguila. Le décret en cause (n° 2005-989 du 10 août 2005) fixe à 30 000 « animaux-équivalents » le seuil d'autorisation des élevages de volailles et de gibiers à plume, en affectant les coefficients de conversion en « animaux-équivalents » suivants : 0,125 pour les cailles, 0,25 pour les pigeons et les perdrix, 0,75 pour les coquelets, 0,85 pour les poulets légers, 1 pour les poules, poulets, etc., 1,15 pour les poulets lourds, 2 pour les canards et jusqu'à 7 pour les palmipèdes gras en gavage. Or, la directive 96/61/CE du conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JOCE n° L 257 du 10 octobre 1996) prévoit un régime d'autorisation pour les installations disposant de plus de 40 000 emplacements. Les coefficients mis en place par le décret ne rendent l'autorisation nécessaire qu'au-delà de 240 000 emplacements pour les cailles et de 120 000 pour les pigeons et perdrix...

Cette affaire n'est pas loin, du moins dans son esprit croquignolet, du désormais célèbre arrêt rendu par l'Assemblée du Conseil d'Etat le 11 décembre 2006, *Sté De Groot En Slot Allium BV et Sté Bejo Zaden BV*, aux termes duquel : « Considérant que du supplément d'instruction ordonné par le Conseil d'Etat en juin 2006, qui a conduit notamment les parties à produire des témoignages de chefs cuisiniers et les résultats de tests de dégustation, à l'aveugle ou non, portant sur la comparaison, avant ou après cuisson, soit des variétés *Ambition* ou *Matador* par rapport à plusieurs variétés d'échalotes de plant, soit de l'ensemble des légumes précédents par rapport à des oignons, il résulte qu'outre des différences de propriétés organoleptiques, en particulier dans la teneur en matière sèche après passage en étuve, c'est principalement au regard des propriétés gustatives que les gourmets distinguent les échalotes de plant, reconnues, surtout après cuisson, comme plus parfumées, plus « puissantes et corsées », « longues en bouche », par rapport aux produits des requérantes, à la saveur « moins prononcée et typée », « plus neutre et fade » ; que toutefois, il résulte également du dossier que ces deux produits partagent avec certaines variétés d'échalotes de plant traditionnelles de nombreuses propriétés, qui les distinguent ensemble des oignons ; que par suite, les requérantes sont fondées à soutenir qu'en interdisant la vente de leurs produits sous le nom d'échalote, alors qu'un étiquetage adéquat, dont il appartient à l'administration d'édicter le contenu, suffirait à renseigner les

En second lieu, la question de la sécurité environnementale, et tout particulièrement de la biosécurité, est planétaire. En janvier 2000 a été signé le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques. Ce protocole, entré en vigueur le 11 septembre 2003, est actuellement ratifié par 143 Etats, dont la France qui l'a ratifié le 7 avril 2003 et la Chine qui l'a ratifié le 8 juin 2005. Ce protocole s'applique aux organismes vivants modifiés (semences, plantes, animaux notamment) et non aux produits alimentaires dérivés. Ce texte encadre les échanges d'OGM entre Etats et renforce la sécurité de ces échanges en définissant une évaluation et un contrôle des risques pour l'environnement liés à ces organismes. Il garantit en outre aux Etats l'accès aux données nécessaires pour effectuer des choix informés en matière d'OGM, afin d'accepter ou de refuser l'entrée sur leur territoire d'organismes modifiés qui leur sont destinés<sup>30</sup>. L'entrée en vigueur de ce Protocole devait se doubler du développement de législations et réglementations nationales sur la biosécurité. Malheureusement, à ce jour, les moyens financiers consacrés, par le Fonds pour l'environnement mondial et les pays dits développés, à la mise en œuvre du Protocole et au développement de cadres normatifs nationaux opérationnels sont insuffisants et surtout augmentent beaucoup moins vite que le nombre de pays en voie de développement signataires. Une telle situation risque de déboucher sur une inégalité dans l'accès au financement<sup>31</sup>. Une nouvelle fois, une réflexion doit être menée pour garantir, entre les Etats cultivant des organismes modifiés et ceux les important, un accès équilibré au financement de normes opérationnelles.

Ce sont donc ces quelques entrées (accroissement de la production, biosécurité, emploi des pesticides, culture d'OGM, protection des sols, protection de l'eau, sécurité sanitaire...), qui peuvent être vues à travers un prisme national, régional ou international, qui vont nous permettre de réfléchir sur ce que peut être

---

consommateurs sur les différences qui séparent leurs produits des échalotes traditionnelles, l'arrêt litigieux constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation, interdite entre les Etats membres par l'article 28 du traité CE ; que cet arrêt est par suite entaché d'illégalité ».

<sup>30</sup> Mbengue et Thomas, « Le Codex alimentarius, le Protocole de Catagena et l'OMC : une relation triangulaire en émergence ? », *Revue européenne des sciences sociales*, 2004, n° 130, p. 229 ; Anne Chetaille, « La biosécurité dans les pays en développement : du protocole de Carthagène aux réglementations nationales », *Revue Tiers Monde*, n° 188, 2006, p. 843.

<sup>31</sup> Anne Chetaille, « La biosécurité dans les pays en développement : du protocole de Carthagène aux réglementations nationales », précité, spéc. pp. 858-861.

une bonne agriculture et sur la place du Droit dans une telle construction.

## **Agriculture en France et défis à venir**

*par*

Lucien BOURGEOIS

Économiste à l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

**Résumé :** L'agriculture française est de loin le premier producteur agricole de l'UE à 27 avec un peu moins de 20% de la production totale. La France est aussi le deuxième exportateur mondial de produits agroalimentaires et se partage le premier rang avec les Pays Bas pour les seules exportations de produits alimentaires transformés. Le solde positif annuel des échanges extérieurs dépasse les 8 milliards d'euros. Il est relativement stable depuis 15 ans. La population active employée dans l'agriculture est désormais de moins de 4% du total.

À la sortie de la deuxième guerre mondiale, le paysage était très différent. Les échanges extérieurs étaient très déficitaires. La France importait l'équivalent de deux mois de sa consommation de blé par exemple. Près d'un emploi sur trois était pourtant un emploi agricole.

En un peu plus de 50 ans, l'agriculture française s'est profondément restructurée en triplant les volumes de production malgré une diminution de près de 5 millions d'actifs. Cette expansion importante s'est produite dans un contexte favorable. La population française augmente de plus de 50%, la concurrence des approvisionnements en provenance des colonies disparaît petit à petit et surtout la construction européenne apporte un formidable appel d'air.

Depuis la chute du mur de Berlin en 1989 le modèle dit « productiviste » est en crise car l'impression dominante est que l'UE pourra bénéficier d'un approvisionnement régulier de produits agricoles bon marché en recourant de plus en plus aux importations provenant des grands pays exportateurs traditionnels et en particulier du Brésil. Les politiques agricoles qui ont été menées ont mis davantage l'accent sur les conditions de production respectueuses de l'environnement.

La hausse des cours des céréales et des oléagineux mais aussi du beurre et de la poudre de lait observée en 2007 nous incite à garder des objectifs clairs sur la sécurité alimentaire de l'UE à 27 qui a désormais environ 500 millions d'habitants. Il faudra être attentif aussi aux équilibres alimentaires des pays de la Méditerranée hors UE qui regroupent désormais plus de 250 millions d'habitants et qui sont mal

pourvus en terres agricoles et surtout en eau. Une chose est sûre, on ne peut plus partir de l'idée que les produits seront toujours abondants et que les prix seront toujours en baisse. L'UE devra être attentive à sa sécurité alimentaire. Il faudra donc des politiques agricoles efficaces pour l'assurer.

*Commençons par planter le décor économique général pour mieux comprendre les enjeux du secteur agricole.*

*La France regroupe environ 1% de la population mondiale pour presque 3% du PIB en parité de pouvoir d'achat contre respectivement 20% et 14% pour la Chine. Au taux de change courant, la comparaison de PIB devient ridicule puisque le PIB de la France est à peine inférieur à celui de la Chine (4,8% contre 5,2% en 2005)*

A titre anecdotique, précisons que la seule région « Ile de France » qui a Paris pour capitale regroupe 11,3 millions d'habitants pour un PIB de 470 milliards d'euros soit environ 5% du PIB de l'UE. Cette région produit plus que les Pays-Bas qui est le pays de l'UE le plus riche après l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne. Il y a donc dans l'UE 22 « petits pays » en terme économique qui ont une richesse inférieure à la seule Région Parisienne !

*Au niveau démographique d'abord. La France métropolitaine est un pays de 62 millions d'habitants en 2007 (21<sup>ème</sup> rang mondial). Notre pays fait partie de l'UE à 27 qui compte 496 millions d'habitants (3<sup>ème</sup> rang). Par comparaison les USA n'en regroupe que 302 ( 4<sup>ème</sup> rang) mais la Chine avec 1,318 milliard est bien entendu au premier rang.*

**En terme de richesse économique** mesurée par l'indicateur du PIB, l'UE réalise une part de la richesse mondiale à peu près égale à celle des USA soit 20% environ. Le chiffre pour la Chine est de 14,1% en parité de pouvoir d'achat (ppa) et de 5 % au taux de change courant qui est comme tout le monde le sait maintenant largement sous évalué par rapport au niveau de productivité du travail !

### ***L'agriculture française en 2007 : la première place en Europe***

On souhaiterait commencer un exposé sur les comparaisons entre agricultures du monde par des statistiques sur la Surface agricole utile (SAU). Cela paraît simple mais il est en fait difficile de trouver les chiffres sur le site de la FAO. Doit-on compter en effet les terres labourables ou l'ensemble des terres y compris les prairies permanentes et les parcours ? Si l'on prend l'ensemble des terres dites agricoles; la France dispose de 29,6 millions d'ha ; l'UE à 27 de 173 millions d'ha, la Chine de 553 et les USA de 411. On peut donc dire que les USA ont deux fois plus de terres agricoles que l'UE et la Chine près de trois fois plus.

En fait, si l'on s'en tient aux seules terres arables, la superficie agricole de la France est de 18,4 millions d'ha, celle de l'UE à 27 n'est pas disponible mais on peut l'estimer à 105 millions d'ha en 2005, celle des USA est de 176 millions et celle de la Chine de 142 millions.

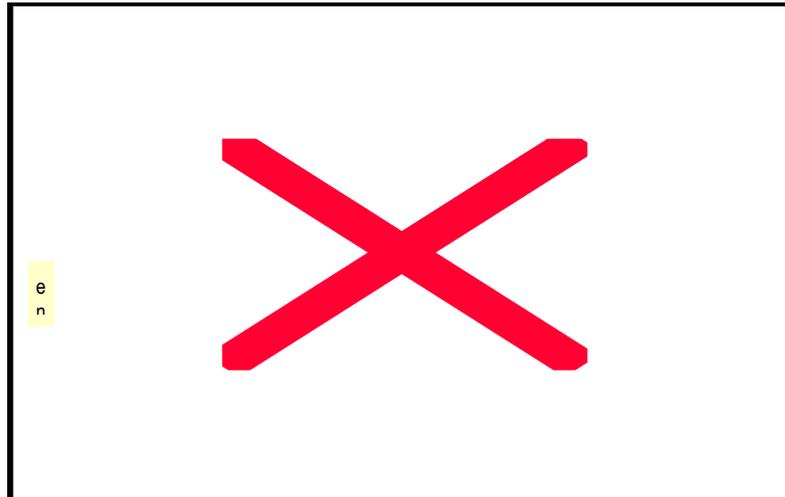
	<b>France</b>	<b>UE à 27</b>	<b>USA</b>	<b>Chine</b>
<b>Superficie (en milliers de Km2)</b>	547	4 326	9 640	9 584
<b>Population</b>	62	496	300	1 311
<b>% mondial</b>	0,95	7,63	4,62	20,17
<b>% PIB mondial TCC</b>	4,8	28	29	5,2
<b>% PIB mondial PPA</b>	3	20	20	14
<b>SAU Millions ha</b>	29	173	411	550
<b>Terres arables</b>	19	105	176	142

Ainsi, l'Union européenne à 27 doit faire face aux mêmes problèmes que ceux des pays à très forte densité démographique. Avec deux fois moins de terres cultivables que les USA elle doit nourrir une population supérieure de 200 millions d'habitants. Malgré cette contrainte productive, l'UE parvient à exporter plus de produits agroalimentaires que les USA depuis 2005.

La France bénéficie ainsi d'une situation très avantageuse dans l'UE car elle détient 15% des terres disponibles dans cet univers très

peuplé. De fait elle assure 18,7% de la production agricole européenne de l'UE à 27. Pour ce faire ; elle mobilise 7% des actifs européens soit environ 850 000 emplois équivalents actifs à plein temps sur un total de près de 13 millions pour l'UE.

La France fait partie désormais des agricultures les mieux structurées d'Europe avec près de 50 ha par exploitation alors que la moyenne de l'UE n'est que de 12 ha maintenant que la Roumanie et la Bulgarie sont entrées dans l'UE.



### *Une évolution très rapide depuis la seconde guerre mondiale*

L'agriculture française n'a pas toujours eu cette position enviable en Europe. Au sortir de la deuxième guerre mondiale, les échanges extérieurs de la France dans le domaine agroalimentaire étaient très déficitaires au point qu'il nous fallait importer l'équivalent de deux mois de notre consommation de blé ! Il faut dire que depuis la fin du XIXème siècle, la France avait choisi de ne pas provoquer d'exode rural important pour éviter l'instabilité politique. Cela avait été possible par une protection systématique des importations en provenance des pays qui ne faisaient pas partie de nos colonies.

La fin de la colonisation et surtout la guerre froide qui nous avait coupé de nos approvisionnements traditionnels de Russie, d'Ukraine, de Hongrie et de Prusse ainsi que l'impossibilité de trouver

une monnaie d'échanges pour se procurer les devises dont nous avions besoin pour importer nous ont conduit à pratiquer une politique systématique de sécurité alimentaire après la dure expérience des tickets de rationnement pendant la guerre et même quelques années après celle-ci. Comme dans les mines de charbon et de fer, la production a été encouragée vivement, mais quand l'auto approvisionnement de la France a été retrouvée (Crise de surproduction en 1954), le relais a été rapidement pris par la construction européenne. Dans la première version de l'Europe des six au moment du Traité de Rome de 1957, la France détenait la moitié des terres arables de cet ensemble et les deux autres grands pays, l'Italie et la RFA, avaient des échanges extérieurs très déficitaires pour les produits alimentaires.

Dans un contexte où les débouchés étaient assurés, il a été possible d'augmenter rapidement le niveau de production. Les techniques étaient disponibles en particulier aux Etats-Unis et même dans les pays du Nord de l'Europe où la productivité du travail agricole était très supérieure à celle de la France. De plus, l'agriculture pouvait disposer d'approvisionnements industriels de haute qualité grâce à l'excellence des industries allemandes et françaises aussi bien dans le domaine de la chimie que de la mécanique. Cercle vertueux, ces industries avaient besoin de la main d'œuvre libérée par la restructuration de l'agriculture.

La réussite a été impressionnante. Malgré la division par cinq des effectifs employés depuis le début des années 60, la production agricole a pu être multipliée par trois grâce à un formidable effort de productivité du travail. Toute médaille a son revers. Malgré un élargissement qui a fait passer l'UE de 6 à 27 pays et une progression démographique qui a atteint 50% en France en 50 ans, la production agricole a dans beaucoup de domaines dépasser l'utilisation intérieure pourtant croissante. Dès le début des années 80, même la production de céréales, point faible des pays qui ne disposent pas d'un important potentiel de terres, dépassait nos besoins. Il est vrai cependant que l'UE continuait à importer une grande quantité d'oléagineux pour nourrir son bétail.

Il a été alors nécessaire de mettre en place des politiques de régulation de l'offre comme les quotas laitiers institués en 1984 et des mesures de responsabilisation financière des producteurs pour la gestion des excédents de céréales.

Après la disparition du Mur de Berlin en 1989, la donne géostratégique de l'Europe a complètement changé. La ligne de fracture du monde ne passait plus en son centre. Cela a obligé l'UE à changer sa politique agricole rapidement. Mais les gouvernements européens

avaient malheureusement des difficultés à imaginer une politique européenne commune originale efficace. La solution qui a prévalu a été de copier la politique américaine qui ne donnait pas satisfaction même dans son pays d'origine. La transposition de la solution américaine a facilité grandement la conclusion d'un accord au GATT devenu ensuite l'OMC puisque les deux plus grandes puissances mondiales adoptaient les mêmes dispositions en matière agricole..

La crise que l'on observe actuellement sur les marchés des matières premières agricoles peut faire douter de l'efficacité des décisions prises ces dernières années aussi bien pour la PAC que pour l'OMC.

Elle pose d'abord le problème de la construction européenne limitée à un seul secteur économique, l'agriculture. Elle pose en particulier en des termes nouveaux nos rapports avec les USA dans le domaine agricole. L'élargissement de l'UE ne facilite absolument pas la convergence des deux types d'agriculture car il y a désormais plus de 14 millions d'exploitations agricoles dans l'UE contre deux aux USA.

Le deuxième enjeu concerne les objectifs de la politique agricole. Les prix élevés qu'on observe sur certains marchés agricoles vont remettre en cause la fameuse notion de découplage des aides que nous avons à peine mise en œuvre. On a en effet distribué en 2007 40 milliards d'euros d'aides budgétaires à des producteurs de céréales qui ont bénéficié de ces prix élevés. En revanche, les éleveurs qui utilisent ces céréales pour nourrir leur bétail ont connu une année noire sans aide. Cette politique agricole très orientée vers les problèmes environnementaux est bousculée aussi par la production d'énergie renouvelable comme l'éthanol ou le bio diesel. Cela pose en particulier le problème de la concurrence avec les besoins pour l'alimentation en quantité suffisante pour nourrir l'ensemble du monde et en qualité satisfaisante pour améliorer la santé et éviter les problèmes d'obésité.

### ***La construction européenne a été facilitée par la guerre froide***

Les rapports de l'UE avec les USA sont typiquement des rapports qui relèvent de la théorie du « passager clandestin ». L'Europe agricole a largement profité de l'exemple américain et quelquefois de ses échecs !

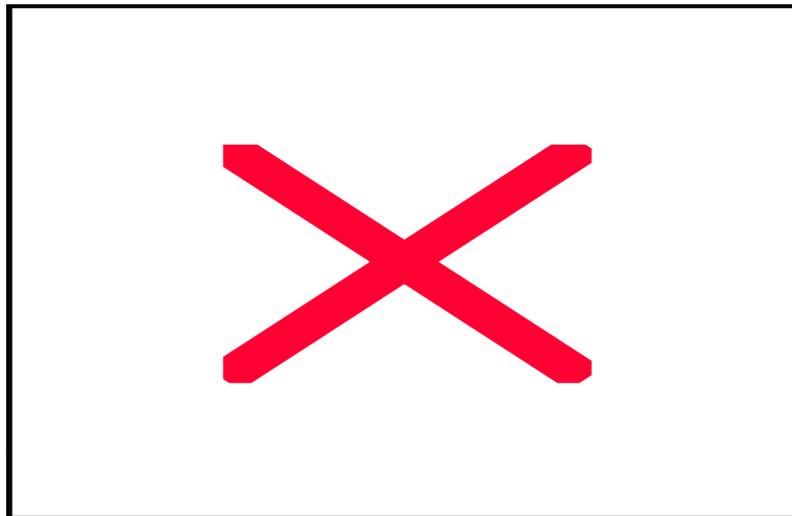
Dans la situation qui a prévalu depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la construction européenne s'est faite par opposition à

l'URSS et avec la complicité et l'aide des USA. Cela a bien entendu des conséquences sur la politique agricole car il s'agissait d'un secteur essentiel en, matière de sécurité.

L'UE a obtenu des USA des aides dans le cadre du Plan Marshall.

Le Traité de Rome a été signé en 1957. Il a fallu attendre cinq ans pour qu'il commence à être mis en œuvre. Mais entre-temps en 1961, le Mur de Berlin a été construit et, en 1962, la guerre d'Algérie était terminée. Pour des raisons stratégiques les USA ont accepté des régimes des échanges tout a fait dérogatoires comme les taxes variables à l'importation (prélèvements) calculées par différence entre le prix européen et la cotation de Chicago !

Au début des années 80, l'UE a produit plus de céréales qu'elle n'en consommait. Elle a donc entrepris une guerre commerciale avec les USA pour leur prendre des parts de marché. L'UE a d'ailleurs largement gagné la bataille de l'agroalimentaire contre les USA en se spécialisant sur les produits transformés. Après la chute du Mur de Berlin, l'UE a largement copié sa politique agricole sur celle des USA alors que les conditions de production sont tout a fait différentes. L'élargissement aux nouveaux pays d'Europe de l'Est a profondément bouleversé les équilibres antérieurs. La Roumanie, la Bulgarie et la Pologne ont plus de la moitié des exploitations de l'UE soit 7 millions alors qu'ils ne produisent qu'à peine 10% de la production agricole.

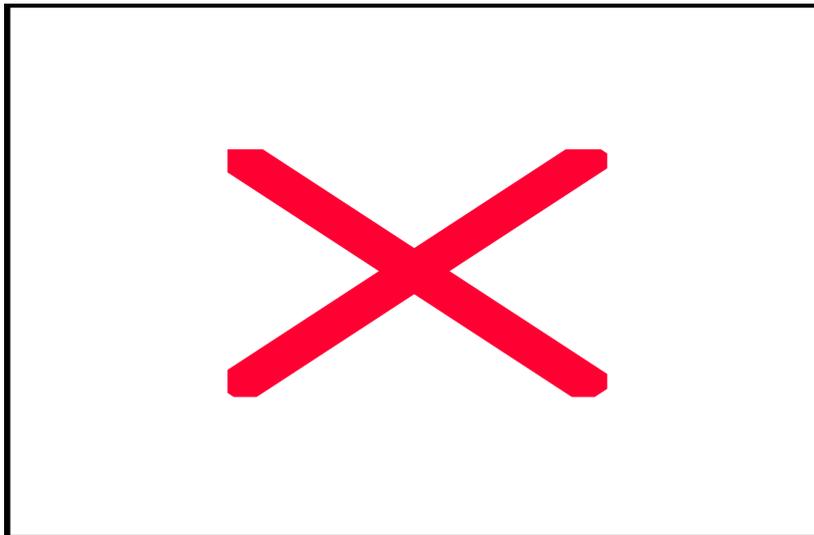


securite alimentaire

La sécurité alimentaire était à l'origine de la construction européenne. Puis au fur et à mesure de l'augmentation de la production, cet objectif est passé au second plan au motif que l'abondance était devenue la règle. Depuis 1992, la PAC a même donné l'impression d'être une politique « d'enfants gâtés » plus préoccupés par les paysages et les petites fleurs que par les enjeux de société de notre époque.

La crise actuelle remet l'alimentation au centre des débats. Le monde pourra-t-il nourrir le monde ? Telle est la question que pose souvent Edgard Pisani, ancien Ministre de l'Agriculture du Général de Gaulle. Cela n'a rien d'évident quand on voit qu'on a été incapable de réduire le nombre de ceux qui souffrent de la faim (854 millions d'après la FAO) alors qu'on annonce encore 3 milliards de personnes supplémentaires d'ici à 2050.

Même dans les pays riches, l'alimentation revient aussi au centre des débats à cause du problème de l'obésité. 1 milliard d'hommes sont désormais concernés par ce fléau et ce sont les pays qui ont les positions les plus libérales dans les négociations internationales qui en souffrent le plus !



politiques agricoles. Il y a en effet une grande différence entre l'augmentation du prix du pétrole et celle du blé. Dans un cas, il s'agit d'un produit non renouvelable alors que dans l'autre la production mondiale a réussi à progresser plus vite que la population. Ce n'est pas acquis que cela puisse continuer ainsi mais l'histoire de ces 50 dernières

années peut nous rendre confiants ... à condition qu'on ne fasse pas n'importe quoi.



## **Réflexions générales sur l'agriculture chinoise et la sécurité environnementale**

*par*

LUO Ji

Institut du droit de l'environnement, Université de Wuhan, Hubei

**Abstract:** *In Chinese countryside, there are more and more serious problems of pollution by pesticide, chemical fertilizer, domestic animal breeding, household garbage, industrial waste. Environmental pollution not only obstruct sustainable development of agriculture and country economy, but also imperil rural people' life and health. China is urgent to resolve environmental problems of Agriculture. To solve problems of the rural environment and develop the new countryside, China should give even more attention to make and enforce environmental law and policy, improve functions of governments, strengthen environmental management system, and heighten the people' awareness of environmental protection.*

La Chine souhaite construire de nouvelles campagnes ; notre ligne directrice est le développement de la production agricole, du bien-être, de l'hygiène, des coutumes civilisées et d'une gestion démocratique les villes rurales. Ce développement doit être harmonieux aussi bien d'un point de vue économique, environnemental, culturel, social et politique. Le développement durable d'une agriculture moderne garantie un développement durable global. Toutefois, l'état actuel de notre agriculture et la protection de notre environnement n'incite pas à l'optimisme. La pollution par les engrais chimiques, les pesticides, les déchets agricoles, les rejets d'eaux usées et la pollution industrielle s'aggrave. L'exploitation agricole menace sans cesse la sécurité environnementale, non seulement le développement durable de l'agriculture, mais aussi la santé publique. La pollution est devenue une donnée incontournable du développement de notre économie agricole. Nous avons l'obligation de renforcer la législation sur la sécurité environnementale dans le domaine de l'agriculture, en améliorant la qualité des services administratifs en renforçant la communication et la sensibilisation du public.

### **1. Les origines des principaux problèmes de sécurité environnementale dans le domaine de l'agriculture**

#### **1.1. Les principaux problèmes d'environnement dans le domaine de l'agriculture**

1.1.1. La pollution du sol et la détérioration de la qualité du sol affectent gravement le développement de notre agriculture et menacent la sécurité alimentaire.

L'utilisation irrationnelle d'engrais chimiques, de pesticides, de films plastiques et d'autres substances chimiques, le rejet sauvage de déchets industriels, ont pollué 150 millions de mu de terres arables<sup>32</sup>. La pollution par les métaux lourds et par les substances organiques s'additionne. Les récoltes sont de plus en plus déficitaires et des accidents liés à des substances toxiques se produisent constamment. Selon les statistiques, chaque année, 50% des victimes de substances toxiques agricoles sont chinois. Entre 1995 et 1999, plus de 2000 accidents causés par des produits toxiques se sont produits dans 19 provinces comme le Heilongjiang et le Jiangsu. Les zones sinistrées représentent plus de 2 millions de mu et la perte économique directe s'est élevée à plus de 0.5 milliards de yuan.

L'acidification de l'environnement due à la pollution affecte aussi gravement l'environnement agricole. Les zones affectées par les pluies acides (ph<5,6) sont passées de 1,75 millions de mu en 1985 à 2,80 millions de mu en 1993. Les zones affectées par des pluies extrêmement acides (ph<4,5) se sont étendues depuis quelques zones limitées de Chongqing et Guiyang en 1986 à de nombreuses zones dans le sud de la Chine en 1993. L'acidification de l'environnement a toute une série d'impacts négatifs comme la disparition des forêts et des prairies, l'acidification des sols et des récoltes déficitaires.

La pollution liée aux films plastiques augmente aussi chaque année. Jusqu'en 1995, 649,13 millions de mu de terres arables ont été polluées, le taux de résidus plastiques étant de 20%, soit 60 kg par hectare<sup>33</sup>.

1.1.2. La pollution de l'eau s'aggrave

La pollution de l'eau liée à l'exploitation agricole et à l'élevage de s'est aggravé également. La pollution de l'eau, difficile à traiter est souvent due à une augmentation des substances organiques dans l'eau qui devient inconsommable.

Les engrais chimiques sont de plus en plus utilisés, leur quantité en 1995 était 4 fois plus importante qu'en 1978. Les engrais chimiques utilisés par mu sont passés de 6,15 kg en 1980 à 26,55 kg en 2003, soit une augmentation de 348%<sup>34</sup>. De plus, l'utilisation aveugle

---

<sup>32</sup> 1 mu = 1/15<sup>e</sup> d'hectare (note de traducteur)

<sup>33</sup> SUN Guisang, « Des problèmes environnementaux à la campagne », *Les ressources en terre en Chine*, 2005, n° 4, pp.31-32.

<sup>34</sup> HUANG Zongzhi, « L'agriculture intensive (tome deux) », lecture, 2006, n° 3, p.74.

d'engrais azotés produit des déséquilibres entre azote, phosphore et potassium. Le taux d'absorption effective d'engrais chimiques n'est que de 30%. La dispersion d'engrais chimiques augmente la densité des éléments organiques dans l'eau.

Le rejet de déchets d'élevage augmente également de façon rapide. À l'heure actuelle, la diminution de l'utilisation de déjections animales et l'augmentation de la densité d'élevage ont favorisé la séparation entre production agricole et élevage. Seulement 30% des déjections animales sont encore utilisés comme engrais.<sup>35</sup> Toutefois, dans la province de Hubei, les déchets liés à l'élevage s'élèvent à 200 millions tonnes chaque année, ce qui exige 5 fois plus d'oxygène que pour les déchets industriels rejetés dans la province<sup>36</sup>.

La paille utilisée dans les cultures est également une source de pollution. Environ 650 millions de tonnes de pailles sont produits chaque année. Beaucoup de pailles est brûlé ou rejeté sans traitement faute d'une technologie de traitement efficace. Cela non seulement gâche des ressources et des énergies, mais pollue l'air et l'eau, et menace en conséquence la santé publique et la sécurité<sup>37</sup>. Dans la province de Hubei, plus de 30 millions tonnes de pailles sont produits chaque année, dont seulement moins de 40% sont utilisés. Beaucoup de pailles est brûlée directement, ce qui constitue un gaspillage cause de pollutions<sup>38</sup>.

#### 1.1.3. Une grave déperdition des terres et des eaux

La Chine est un des pays qui souffrent le plus de la désertification et de la déperdition des terres et des eaux. 45,40 millions d'hectares de terres arables sont affectés par la déperdition des sols et des eaux, soit 34,3% des terres arables totales de notre pays<sup>39</sup>. La déperdition des terres et des eaux se développe depuis le Plateau du Loess\* vers d'autres régions. Dans les zones montagneuses du sud constituent des zones de terres calcaires appelées par les habitants « le désert rouge », ou « le désert rocheux ».

1.1.4. Les équipements de base sont arriérés, la santé des agriculteurs est menacée

---

<sup>35</sup> Idem note 1

<sup>36</sup> <http://www.hbepb.gov.cn/admin/newsView.aspx?newsid=4630>

<sup>37</sup> LIU Yukai, « L'environnement agricole nécessite une réparation immédiate », *L'environnement agricole*, 2002, n°2 p.47-49.

<sup>38</sup> *Op.cit.* (4)

<sup>39</sup> YANF Ruizheng, « La déperdition des sols et des eaux et les solutions », *Journal de la conservation des terres et des eaux*, 1994, n° 2, p.32-36.

\* Situé dans le nord-ouest de la Chine, le Plateau du Loess tire son nom du sol même qui le compose, une terre sèche et poudreuse balayée par le vent (*n.d.t.*)

Selon les statistiques, dans les campagnes, plus de 360 millions de personnes n'ont pas d'accès à l'eau potable et 120 millions de tonnes de déchets sont entreposés sauvagement chaque année. L'installation de l'industrie, surtout avec les installations non réglementées, a augmenté la pollution et dégradé les conditions de vie des agriculteurs. Le travail sans protection dans les petites usines mal équipées nuit à la santé des agriculteurs qui y travaillent.

Selon une enquête menée dans 74 villages en 2005, 40% des villages n'avaient pas d'équipement pour l'eau potable, 60% des villages ne traitaient pas les eaux usées, 40% des villages avaient des difficultés de circulation lors des pluies, 90% des villages n'avaient aucun équipement de lutte contre les incendies, 90% des déchets étaient entreposés sauvagement.<sup>40</sup>

1.1.5. Les incidents et les conflits liés à la pollution se multiplient

Les agriculteurs ont recours à des moyens extrêmes en l'absence de recours juridiques, ce qui menace la stabilité sociale.<sup>41</sup> De plus, les conflits affectent souvent un grand nombre de personnes et sont difficiles à résoudre. Par exemple, lors de l'incident du village Xiping causé par l'usine chimique de Pingnan, plus de 1700 personnes ont été victimes de préjudices sanitaires et financiers. La résolution du litige aura duré plus de 10 ans<sup>42</sup>.

## **1.2. L'origine des problèmes d'environnement dans le domaine agricole**

Des facteurs naturels et humains sont à l'origine des problèmes d'environnement dans le domaine agricole. Les facteurs naturels apparaissent cependant comme secondaires par rapport aux activités humaines tout à fait irrationnelles.

### 1.2.1. Une production agricole irrationnelle

La production agricole intensive est l'une des principales causes de la détérioration de l'environnement, surtout pour les pollutions causées par l'utilisation irrationnelle d'engrais chimiques, de pesticides, de films plastiques non dégradables et des déjections animales. Certes on a pu ainsi augmenter la production et réduire la

---

<sup>40</sup> « Les quatre principaux objectifs de la construction de la nouvelle campagne socialiste », [http://news.xinhuanet.com/politics/2006-01/13/content\\_4047982.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-01/13/content_4047982.htm)

<sup>41</sup> DENG Lima, « contrôler et réparer l'environnement agricole », [http://www.cndca.org.cn/news/display\\_minjian\\_special2.asp?id=1601](http://www.cndca.org.cn/news/display_minjian_special2.asp?id=1601)

<sup>42</sup> ZHANG Huaqiao, « 10 ans de plaintes des agriculteurs sinistrés », *Journal des intérêts publics*, 23 septembre 2005.

quantité de travail, mais ceci au prix d'une grave pollution de l'environnement.

#### 1.2.2. Une pollution industrielle

Certes, l'agro-industrie, partie importante de l'économie nationale, contribue au développement économique des campagnes en absorbant l'excédent de main d'œuvre. Toutefois, en raison des conditions limitées de production, liés à des moyens de production souvent arriérés avec une productivité limitée, ces productions intensives consomment beaucoup plus d'énergie qu'il n'en faut et polluent gravement l'environnement. 50% des polluants rejetés dans les campagnes sont maintenant issus de l'agriculture industrielle. En outre, poussés par l'intérêt économique, certaines petites usines interdites jusqu'ici par le gouvernement revoient le jour<sup>43</sup>.

#### 1.2.3. La pauvreté s'accompagne d'un mode de vie arriéré

Beaucoup de zones rurales manquent de combustible, la végétation est souvent détruite pour servir de combustible. Le taux de boisement des forêts a donc été considérablement réduit, il est inférieur à 5%, voire 1% dans certaines régions. L'économie s'y développe alors difficilement, les agriculteurs sont obligés d'exploiter les terres au maximum et à l'aveugle afin d'assurer leurs besoins.

#### 1.2.4. Une exploitation industrielle des ressources naturelles déraisonnable

Il n'est pas rare que les déchets industriels envahissent les terres arables et les rivières. Les déchets industriels augmentent de 7% chaque année, les déchets ménagers augmentent de 4% chaque année, mais la capacité de traitement n'augmente pas si vite. Beaucoup de déchets sont donc entreposés longtemps sans traitement. Le taux de traitement des déchets ménagers n'est que de 20%, le traitement de la plupart des déchets toxiques n'est qu'un simple entrepôt. En 2002, le taux de traitement des déchets toxiques industriels n'était que de 24.2%, entre 1996 et 2002, 26.339 millions tonnes de déchets toxiques se sont accumulés<sup>44</sup>. Un million de mu de terres agricoles ont ainsi été pollués.

Dans certaines zones rurales, l'environnement a été sérieusement détérioré à cause de l'exploitation sauvage des minerais.

---

<sup>43</sup> SHAN Jianguo, « Le problème de l'environnement à la campagne et ses solutions », *Journal de l'institut d'architecture de Hebei* (Sciences sociales), 2005, n°2, pp. 38-39.

<sup>44</sup> LUO Ji, « Le traitement des déchets solides », *Le droit de l'environnement*, 2005, n° 2 ; cf. : <http://www.riel.whu.edu.cn>

Dans certains endroits, on trouve des petits points d'extraction qui rejettent sauvagement les déchets, l'environnement étant loin d'être leur préoccupation. L'exploitation intensive a entraîné un gaspillage des ressources, la destruction des végétaux et la déperdition des terres et des eaux. Selon les statistiques, le taux d'effondrement du sol à cause de l'extraction du charbon est de 1000m<sup>2</sup> à 3000m<sup>2</sup>, soit en moyenne 2000m<sup>2</sup>.

#### 1.2.5. Le système actuel de protection de l'environnement

Depuis longtemps, notre protection de l'environnement se concentre sur les zones urbaines en négligeant les zones rurales. On trouve de graves lacunes dans la législation de la protection de l'environnement rural. La protection de l'environnement rural ne bénéficie pas d'un système juridique efficace.

1.2.5.1. À la campagne, le développement économique attire plus d'attention que la protection de l'environnement. Les cadres de base et les communautés rurales, comme les agriculteurs, n'ont pas encore pris conscience de la gravité du problème, ils ne sont pas conscients non plus de leurs droits et de leurs devoirs en matière de protection de l'environnement. L'exploitation irrationnelle des terres agricoles et la mauvaise gestion ont ainsi conduit à aggravé simultanément la pauvreté et la pollution.

1.2.5.2. Une des raisons importantes de la pollution en milieu rural est la différence structurelle entre la ville et la campagne. La politique de séparation entre la zone urbaine et la zone rurale et les stratégies de développement différentes entre la ville et la campagne ont creusé le fossé entre la ville et la campagne, et développé les inégalités.

Cette longue séparation entre les villes et les campagnes a retardé l'urbanisation, beaucoup de personnes sont contraintes de rester à la campagne, ce qui fait augmenter la pression de la population sur les ressources. Préoccupés par leur condition de survie, certains ruraux n'ont aucune énergie à consacrer aux problèmes d'environnement. L'économie rurale n'est pas assez variée, l'agriculture étant le principal secteur dont dépendent les gens. La production agricole à petite échelle augmente la difficulté de contrôle de la pollution. Les élites rurales émigrent vers les villes, ce qui abaisse d'autant le niveau de qualification des agriculteurs sur place. Dans ce contexte social, la protection de l'environnement est négligée, la politique, les institutions,

les personnes et les équipements de base manquent pour répondre aux besoins<sup>45</sup>.

1.2.5.3. La construction dans les zones rurales, la planification agraire ne prend pas suffisamment en compte la protection de l'environnement. Les zones industrielles.

1.2.5.4. Il n'existe pas de système efficace de protection de l'environnement. La loi sur la pollution ne fournit pas un système de contrôle efficace. De plus la prévention exige une coordination étroite entre différentes administrations, ce qui n'est pas le cas. La capacité des administrations chargées de la protection de l'environnement ne répond pas aux besoins réels, les personnes et les budgets sont insuffisants. Les administrations éprouvent beaucoup de difficultés pour faire appliquer la loi en raison du vaste espace et de la tendance au repli des gens dans les zones rurales. De même, aucun système de participation du public n'a pas encore été mis en place.

## **2. Les dispositions juridiques sur la protection de l'environnement rural**

### **2.1. Le système juridique existant de protection de l'environnement en milieu rural**

Le système juridique de protection de l'environnement en milieu rural apparaît comme un ensemble cohérent, constitué de dispositions de protection et d'amélioration de l'environnement. Les dispositions relatives à la protection de l'environnement sont les suivantes :

#### **2.1.1. La Constitution**

En vertu de l'article 26 de la Constitution, l'État protège et améliore l'environnement, prévient et répare la pollution. L'État encourage l'implantation de forêts. L'article 9 de la Constitution prévoit que l'État assure l'utilisation raisonnée des ressources naturelles, protège les animaux et les plantes rares. L'article 10 de la Constitution dispose que les terres en zones rurales, à part celles qui appartiennent à l'État, appartiennent à la collectivité rurale. L'État peut exproprier des terres pour intérêts publics. Nul n'a le droit de faire illégalement des transactions de terres, toute transaction doit être conforme à la loi. Les personnes physiques et/ou morales doivent utiliser les terres de manière raisonnée, etc.

---

<sup>45</sup> HONG Dayong, MA Fangxing, « Analyse sociologique de la pollution dans les zones rurales », *Recherche sociologique*, 2004, n° 4, pp.1-7.

### 2.1.2. Des lois, des règlements administratifs et des règlements locaux et ministériels

On trouve des dispositions de base sur la protection de l'environnement en milieu rural dans la loi sur la protection de l'environnement. On trouve également des dispositions sur la protection des ressources agricoles et de l'environnement rural dans la loi sur l'agriculture, la loi sur la prévention des pollutions de déchets solides et la loi sur les ressources minières.

Des règlements administratifs visent la protection des terres agricoles, les défrichements de terrains et les réserves naturelles. Ils portent notamment sur la protection de l'environnement agricole comme dans la province de Hubei (approuvé par le Comité permanent de l'Assemblée du peuple de la province du Hubei le 13 février 1993, entré en vigueur le 25 février 1993).

On trouve un règlement sur la prévention des pollutions causées par les élevages (Bureau Central de la protection de l'environnement); ou encore, des réglementations gouvernementales locales. C'est le cas de la réglementation relative à la production agricole de la province du Hubei (décret n° 180 du gouvernement de la province du Hubei, entré en vigueur le 1 septembre 1999).

On peut en enfin citer le 11<sup>ème</sup> plan quinquennal de développement économique et social et la décision sur le renforcement de la protection de l'environnement dans le domaine agricole du Conseil d'Etat.

## **2.2. Les dispositions principales**

### 2.2.1. Les dispositions sur la protection de l'environnement dans le domaine agricole

En vertu de la loi sur l'agriculture, le développement agricole doit utiliser les ressources de manière raisonnée et renforcer la protection de l'environnement. Les gouvernements locaux doivent planifier la protection de l'environnement dans le domaine agricole et en organiser la mise en œuvre de mode de réparation.

Le 11<sup>ème</sup> plan quinquennal national de développement économique et social a mis l'accent sur la protection de l'environnement, il a diligenté une enquête nationale sur la pollution des sols et la réparation intégrale de cette pollution. Le plan a également exigé la prévention de la pollution par les pesticides, les engrais chimiques et la pollution liée à l'élevage. Le traitement des déchets ménagers et des eaux usées devait également être mis en place. Le déplacement de la pollution des zones urbaines vers les zones rurales est interdit.

Le Conseil d'Etat a décidé de renforcer la protection de l'environnement et a également exigé une enquête nationale sur la pollution des sols. Le Conseil d'Etat a demandé que l'utilisation des engrais chimiques et des pesticides soit raisonnée, que les pollutions liées aux engrais chimiques et aux pesticides soient réparées. Le Conseil d'Etat souhaite promouvoir activement l'agriculture écologique. Le traitement de l'eau potable et des eaux usées dans les zones rurales doit être mis au point. Le développement économique dans les zones rurales doit être cohérent avec les caractéristiques locales.

Sous la direction du Parti communiste et du Conseil d'Etat, le Bureau central de la protection de l'environnement, avec la coopération du Comité national de développement et de réforme, a ainsi édité un plan d'action pour la protection de l'environnement agricole. L'objectif de ce plan est de résoudre les principaux problèmes environnementaux en zone rurale d'ici 15 ans, de protéger et d'améliorer l'environnement pour fonder les bases d'un développement durable agricole.

2.2.2. Les dispositions existantes sur la prévention et la réparation

Une loi sur la protection de l'environnement de 1979 exigeait déjà que les gouvernements locaux renforcent la protection de l'environnement, afin de prévenir la pollution des sols, la désertification et l'érosion des sols. La loi exigeait également la protection des végétaux, la prévention de la déperdition des terres et de l'eau. Le législateur chinois constataient déjà la disparition d'espèces et les déséquilibres écologiques qui devaient être maîtrisés.

Une autre loi sur l'agriculture de 2001 exigeait encore que les agriculteurs utilisent raisonnablement les engrais chimiques, les pesticides et les films plastiques. L'utilisation des engrais naturels devaient être développée, de nouvelles technologies utilisées. La pollution et la destruction des terres agricoles étant prohibées.

La loi de 1996 sur la pollution de l'eau exigeait que les eaux usées industrielles et les eaux usées urbaines déversées vers les canaux d'irrigation se fassent en veillant à ce que la qualité de l'eau d'irrigation en aval corresponde aux normes de qualité. L'article 37 précisait par exemple que l'irrigation avec des eaux usées industrielles et les eaux usées urbaines ne pollue les sols, les nappes phréatiques et les produits agricoles. L'article 38 affirmait que l'utilisation des pesticides doit correspondre aux normes de sécurité. La même loi exige aussi le renforcement de la gestion du transport et du stockage des pesticides et du traitement des pesticides périmés. L'article 39 oblige les

gouvernements locaux à informer les agriculteurs sur les modes d'utilisation raisonnée des engrais chimiques et des pesticides.

La loi sur la pollution des déchets de 2004 oblige les utilisateurs des films plastiques agricoles à prendre les mesures nécessaires pour éviter de polluer. Elle interdit de brûler de la paille dans les zones de population concentrée, à proximité des aéroports et des routes de fort. La modification de la loi a ajouté des dispositions sur la prévention et la réparation de la pollution due à l'élevage. La gestion des déchets ménagers dans les zones rurales est entrée dans le champ d'application de la loi pour la première fois. L'article 49 dispose que les règlements locaux énoncent des mesures détaillées sur le traitement des déchets ménagers dans les zones rurales.

2.2.3. Les dispositions sur l'utilisation des sols et la protection des terres arables

La loi sur la gestion des terres de 2004 a identifié l'utilisation raisonnée et la protection efficace des terres comme une politique nationale de base. L'article 17 organise le système de planification de l'utilisation des terres. Il stipule que les gouvernements à tous les niveaux planifient l'utilisation des terres selon le plan de développement social et économique national et selon les exigences de la protection de l'environnement. Cette planification doit se faire selon les priorités suivantes : A. la protection des terres agricoles de base, l'interdiction de l'utilisation des terres agricoles pour des fins non agricoles. B. l'augmentation du rendement des terres agricoles. C. l'organisation globale de l'utilisation des terres agricoles. D. la protection et l'amélioration de l'environnement agricole. E. l'équilibre entre l'exploitation et la mise en jachère des terres agricoles.

La loi sur la gestion des terres protège les terres agricoles, la loi sur l'agriculture, la loi sur la gestion des terres et le règlement sur la protection des terres agricoles forment un système global de protection des terres agricoles.

### **3. Des propositions de réforme**

Ces dernières années, la protection de l'environnement agricole a fait l'objet de beaucoup d'attention de la part de notre Parti et du Conseil d'Etat. Notre président HU Jintao a commandé la mise en place d'un plan d'action sur la protection de l'environnement agricole lors de la Réunion nationale sur les ressources naturelles en 2005. En avril 2005, notre vice-président ZENG Peiyang a exigé la mise en place des mesures de protection de l'environnement agricole. Le Conseil d'Etat a déclenché récemment un plan d'action sur la protection

de l'environnement agricole. Les mesures qui vont être mises en place sont les suivantes :

- Débuter un plan d'action sur la protection de l'environnement agricole. L'objectif est d'améliorer les principaux problèmes de pollution dans les zones rurales d'ici 5 à 10 ans.

- Continuer à promouvoir l'agriculture durable afin de réaliser l'harmonie dans les campagnes.

- Renforcer la gestion des exploitations maraîchères afin d'assurer la sécurité alimentaire.

- Accélérer la production de lois et de règlements, notamment en ce qui concerne l'agriculture intensive et les dommages écologiques<sup>46</sup>.

- Un plan d'action sur le bien-être rural et la protection de l'environnement visant à résoudre les problèmes environnementaux dans les zones rurales a commencé à se mettre en place dans l'ensemble du pays. La province du Jiangsu, la province du Jilin, la région autonome du Ningxia, la ville de Chengdu dans la province du Sichuan, la ville de Changde dans la province du Hunan et la ville de Jixi dans la province du Anhui ont commencé des travaux d'expérimentation à des degrés divers<sup>47</sup>.

Afin de promouvoir le développement coordonné de l'environnement urbain et rural, nous devons renforcer la protection de l'environnement dans les zones rurales, en nous fondant sur les caractéristiques rurales, prendre des mesures efficaces et promouvoir une nouvelle campagne socialiste pour réaliser un développement économique et social durable à la campagne.

### **3.1. Préciser et renforcer les orientations et la gestion conformément à la loi et la mise en œuvre de plans**

Les gouvernements, à tous les niveaux, doivent intensifier la sensibilisation à la protection de l'environnement dans les zones rurales et renforcer le leadership et la coordination. La pollution des productions agricoles et de la vie rurale doivent entrer dans le champ d'application de la législation de la protection de l'environnement. Nous devons débiter notre action en combinant la construction d'une nouvelle campagne socialiste avec la protection et l'amélioration de l'environnement dans les zones rurales.

---

<sup>46</sup> L'environnement agricole est un point faible, le 25 mars 2004 : [http://www.ha.cn/news1/newspage/news\\_2004325172936.htm](http://www.ha.cn/news1/newspage/news_2004325172936.htm)

<sup>47</sup> Le démarrage du plan d'action de la protection de l'environnement agricole, <http://www.zhb.gov.cn/eic/649094490434306048/20060303/15737.shtml>, le 3 mars 2006.

Les gouvernements, à tous les niveaux, devraient intégrer la protection de l'environnement agricole dans leurs plans de développement économique et social, conformément à la loi sur la protection de l'environnement et la loi sur l'agriculture ; ils doivent également prendre des mesures favorables , établir les responsabilités, mettre en œuvre des fonds à cet effet et prendre des mesures efficaces de traitement des rejets polluants issus des activités agricoles.

Les administrations de la protection de l'environnement et de gestion agricole, à tous les niveaux, doivent jouer un rôle de contrôle et de gestion. La prévention et la réparation de la pollution agricole devraient être incluses dans leurs compétences. Les administrations concernées devraient orienter et soutenir la recherche et favoriser la protection de l'environnement agricole. Le système de gestion de l'environnement agricole doit être renforcé.

Nous devons développer l'urbanisation et mettre en place un système d'enlèvement et de traitement des ordures. Nous devons augmenter la contribution financière et aider à construire des lieux de stockage des déchets, des canaux de drainage et des toilettes écologiques dans les zones rurales afin d'améliorer les conditions de vie à la campagne.

Un système d'évaluation des performances gouvernementales doit être mis en place, la protection de l'environnement agricole doit être incluse dans les indicateurs d'évaluation de l'objectif annuel.

### **3.2. Développer activement l'agriculture écologique et durable**

La polyculture-élevage est un système économique qui protège l'écologie. Utiliser ce principe pour orienter le développement de l'économie rurale est très important pour la protection de l'environnement agricole et pour réaliser le développement durable dans les zones rurales. D'une part, nous devons utiliser ce principe afin de prévenir et réparer la pollution agricole ; d'autre part, nous devons utiliser ces principes pour guider le changement de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture moderne. Nous devons créer une économie recyclée, développer une agriculture de haute rentabilité, réduire les dommages causés à l'environnement, protéger et améliorer l'environnement dans les zones rurales. Les gouvernements à tous les niveaux devraient appuyer vigoureusement la construction d'entreprises de biotechnologie dans les domaines de la recherche et du développement, promouvoir l'agriculture écologique qui combine

étroitement la base d'élevage et la culture.<sup>48</sup> À l'heure actuelle, la pollution due à l'élevage de bétail et volaille est la plus grave source de pollution, principalement de pollution de l'eau dans les zones rurales. À cet égard, les gouvernements dans tous les régions sont en train de chercher des solutions efficaces. Maintes ~~de~~ solutions ont été déjà découvertes, comme la production de méthane à partir de fumier, l'augmentation de la productivité globale des terres forestières, le développement de la polyculture-élevage et la promotion du développement global de l'agriculture, de la sylviculture et de l'élevage.

### **3.3. Améliorer la législation sur la protection de l'environnement agricole, appliquer rigoureusement le système juridique de prévention**

Dans les nouvelles conditions historiques, notre politique et notre législation sur la protection de l'environnement agricole ne sont plus adaptées aux besoins de la situation actuelle. Pour résoudre les problèmes de protection de l'environnement agricole, nous devons inclure cette question dans notre plan législatif. Nous devons nous inspirer des expériences étrangères réussies, et des pratiques de ces dernières années dans ce domaine, modifier les dispositions concernant la protection de l'environnement agricole dans les zones rurales dans la loi sur la protection de l'environnement et la loi sur l'agriculture et éditer une loi sur la prévention de la pollution des sols. En même temps, nous devons réviser les normes environnementales locales. Les normes de contrôle pour les pesticides, les engrais chimiques, les films plastiques et les régulateurs de croissance des végétaux doivent être renforcées. Des mesures de traitement des déchets ménagers dans les zones rurales doivent également être prises.

Les administrations locales de la protection de l'environnement devraient respecter et appliquer strictement les lois et les réglementations environnementales et les mesures de protection afin de contrôler efficacement les dommages causés par la pollution dans les zones rurales. Les auteurs de violations de la loi doivent être poursuivis conformément à la loi.

### **3.4. Traiter les points essentiels, renforcer la gestion de prévention et réparation de la pollution des sols**

---

<sup>48</sup> Accélérer la réparation de l'environnement agricole, promouvoir la construction d'une nouvelle campagne socialiste, [http://www.ngd.org.cn/content.asp?news\\_id=1156](http://www.ngd.org.cn/content.asp?news_id=1156), le 15 mars 2006.

Nous devons mettre l'accent sur la prévention de la pollution des sols et renforcer la protection de l'environnement dans les zones rurales. Nous devons lutter fermement contre la pollution des sols et appliquer strictement les mesures suivantes : A. enregistrer les déclarations, clarifier la situation. Nous devons renforcer l'enregistrement de déclarations de pollution du sol, clarifier les principales sources de polluants, prendre les mesures nécessaires et poursuivre les auteurs de pollution. B. délivrer les licences selon la loi, surveiller strictement la pollution. Les entreprises qui commercialisent les pesticides agricoles doivent obtenir des permis d'exploitation conformément à la loi, les opérations illégales doivent être sévèrement punies. C. élaborer des plans de prévention des accidents. Nous devons accorder une attention particulière à l'élaboration de mesures de prévention des accidents et de plans d'urgence. En cas d'accident ou d'autres événements imprévus, des mesures de prévention efficaces doivent être prises immédiatement par les gouvernements locaux. D. contrôler strictement le transfert de la pollution depuis les zones urbaines vers les zones rurales. Nous devons contrôler strictement la pollution due aux déchets dangereux, aux déchets urbains et aux déchets industriels. Les pollutions causées par ces facteurs doivent être réparées, les pertes doivent être compensées, l'état original doit être rétabli.

### **3.5. Mettre en place les institutions et les personnels, augmenter la capacité de gestion et protéger les droits et intérêts légitimes des agriculteurs**

Les administrations de la protection de l'environnement devraient accélérer la construction des institutions de gestion et de protection de l'environnement dans les zones rurales, selon les besoins locaux. En même temps, les personnels qualifiés doivent être affectés dans les administrations de la protection de l'environnement dans les zones rurales.

### **3.6. Communiquer activement avec le public dans le domaine de la pollution agricole, augmenter la capacité du public de protéger et améliorer l'environnement dans les zones rurales**

Nous devons, en nous basant sur la réalité rurale, communiquer avec le public, sous diverses formes, à propos des politiques et de la législation de la protection de l'environnement dans les zones rurales. Il est important de faire réaliser aux agriculteurs les avantages liés à la mise en œuvre du plan d'action sur l'environnement agricole afin qu'ils y participent activement. Nous devons améliorer la capacité de gestion des administrations de la protection de

l'environnement dans les zones rurales et construire une nouvelle campagne socialiste.

## La législation sur la sécurité environnementale chinoise dans l'agriculture

par

QI Daomeng

Professeur, vice-directeur du centre de recherche en droit de l'environnement, Université Nankai

**Résumé:** *La Chine est un grand pays agricole. Le développement de l'agriculture a toujours été liée aux ressources naturelles depuis la fondation de la nouvelle Chine. La sécurité environnementale dans l'agriculture chinoise a subi beaucoup de préjudices à cause de l'exploitation sauvage des terres arables, l'utilisation excessive d'engrais chimiques et de pesticides, le processus d'industrialisation, la surexploitation des ressources biologiques et les catastrophes naturelles. La protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture préoccupe beaucoup les gouvernements en Chine. Il est apparu nécessaire d'élaborer une loi sur ce sujet. En se fondant sur les objectifs et les intentions du législateur, le présent article tente de faire des propositions sur les principes et le contenu possibles de cette législation.*

*« Les trois problèmes liés à l'exploitation agricole (san nong) »* constituent aujourd'hui un goulot d'étranglement qui limite l'amélioration des conditions de vie en Chine. Dans une économie de marché, l'agriculture traditionnelle à faible niveau de productivité peut difficilement répondre aux besoins d'alimentation d'un grand nombre de personnes. Elle doit se moderniser. Pour augmenter les rendements, elle utilise beaucoup d'engrais chimiques et de pesticides. Mais, la pollution de l'environnement et des produits agricoles, causée par les résidus de ces substances nocives et des déchets des produits agricoles et industriels, menace fondamentalement notre survie et notre développement.

La situation actuelle de la sécurité environnementale dans l'agriculture et ses conséquences

Depuis les réformes économiques et le développement à grande échelle de l'économie rurale, la pollution de l'environnement s'est aggravée. Elle se manifeste dans les aspects suivants :

Une grave diminution des terres et des eaux et des catastrophes naturelles fréquentes

Jusqu'en 2000, l'érosion des sols en Chine représentait 41% de la surface totale. 1.85 millions de Km<sup>2</sup> de terres sont érodées par l'eau, des millions d'hectares de terres agricoles sont menacées de désertification et de salinisation. Les dernières statistiques montrent que

90% des prairies en Chine sont dégradées à divers degrés, la moitié d'entre elles sont moyennement dégradées. Avec la détérioration de l'environnement, des catastrophes naturelles surviennent de plus en plus souvent, les zones sinistrées augmentent. Le développement de la production agricole est sérieusement affecté<sup>49</sup>.

Une réduction rapide des ressources en terres cultivées et une détérioration de leur qualité

En 2000, on avait 0.101 hm<sup>2</sup> de terres arables par habitant, ce qui représente moins de la moitié de la moyenne mondiale. De plus, on avait un degré plus élevé d'utilisation des terres arables, soit un taux de défrichage de 13.7%, 3.5% au-dessus du taux moyen mondial<sup>50</sup>. Entre 1986 et 1995, la restructuration des terres arables avait occupé et détruit plus de 4.66 millions de km<sup>2</sup> de terres arables. 2 millions de km<sup>2</sup> de terres arables étaient occupées par des constructions non agricoles<sup>51</sup>.

En 1998, on a connu une réduction des terres arables de 571 000 hm<sup>2</sup> en raison des constructions non agricoles et de la restructuration agricole. En même temps, la qualité des terres arables se détériorait, 40% des terres arables ont été gravement dégradées dans les zones arides et semi-arides. En outre, le processus d'acidification des sols s'intensifie à cause des pluies acides<sup>52</sup>.

### La pollution s'aggrave

Un facteur important de la détérioration est le rejet des « trois résidus » de l'industrie rurale. Au cours de la dernière décennie, avec le développement rapide de l'industrie rurale, on rejette chaque année de plus en plus de polluants. Ils ont atteint la quantité maximale en 1995, puis ont connu une diminution graduelle, puis ont augmenté à nouveau en 2000 (voir tableau 1)<sup>53</sup>.

**Pollution de l'industrie rurale nationale (tableau 1)**

(En tonnes)	1989	1995	2000

<sup>49</sup> WANG Feier, CHENG Yingxu, « La législation sur la protection de l'environnement agricole », *La protection de l'environnement agricole*, 2000, n°19, p.373-374.

<sup>50</sup> Comité de l'annuaire de l'environnement chinois, « L'annuaire de l'environnement chinois », *L'annuaire de l'environnement chinois*, 2001.

<sup>51</sup> SHI Ming, Droit de la gestion des terres de Chine, *Le droit*, 1998, p.2-8.

<sup>52</sup> Bureau national de la protection de l'environnement, « rapport public sur la situation de l'environnement en Chine de 1998 », la protection de l'environnement, 1997, n° 7, p.3-9.

<sup>53</sup> Rapport public de l'enquête nationale sur la pollution des PMI rurales, la protection de l'environnement, 1998, n° 3, p.3-4.

Rejet de l'eau usée	2.68 milliards	5.91 milliards	4.11 milliards
Rejet de CO2	1.769 millions	6.113 millions	2.543 millions
Rejet de SO2	3.597 millions	4.414 millions	4.633 millions
Rejet de fumées	5.45 millions	8.495 millions	4.362 millions
Rejet de résidus industriels	4.70 millions	13.253 millions	6.878 millions
Rejet de déchets solides industriels	27 millions	180 millions	21 millions

De plus, la pollution non localisée du processus de production agricole elle-même a de graves impacts sur l'écosystème. Les résidus d'engrais chimiques restent dans les aliments et polluent l'eau, le sol et l'air. En outre, de grandes quantités de bâches en plastique et autres déchets touchent également l'écosystème.

À l'heure actuelle, le problème de la pollution est de plus en plus évident. La pollution dans le domaine de l'agriculture représente entre le tiers et la moitié de la pollution totale (pollution industrielle, pollution agricole et pollution domestique). Elle devient une source importante de pollution de l'eau, du sol et de l'air et menace sérieusement la sécurité des produits agricoles, la santé publique et le développement durable de l'agriculture. Nous devons donc y prêter la plus haute attention.

**Impacts négatifs de la pollution sur les produits agricoles, la santé publique et l'économie nationale**

La détérioration de l'écosystème rural, surtout la pollution de l'environnement, affecte gravement le développement économique national et la santé publique dans les aspects suivants :

**La pollution menace sérieusement la sécurité de l'eau**

La Chine souffre d'une pénurie de ressources en eau douce, la part par habitant n'est que de 1/5 à 1/4 de la moyenne mondiale. Mais la pollution agricole due à la mauvaise gestion du fumier animal et l'utilisation non raisonnée d'engrais chimiques et de pesticides aggrave la pollution de l'eau, ce qui menace sérieusement la sécurité de l'eau. Les données du « bulletin sur la situation de l'environnement en Chine » de 2003 et les analyses de 600 échantillons d'eau des nappes phréatiques dans les provinces de Hebei, Shandong, Beijing, Tianjing et Shanxi effectuées par l'Académie chinoise des sciences agronomiques montrent que l'eau des nappes de certaines régions est

sérieusement menacée par les nitrates. (Le nitrate est le produit final de dégradation des composants azotés qui se trouvent dans les pesticides d'azote, les fumiers, les débris de plantes et les cadavres d'animaux.)

En outre, l'eutrophisation s'aggrave dans les lacs et les rivières du centre et de l'ouest de la Chine et l'eau du littoral. Selon certains experts de l'Académie chinoise des sciences agronomiques, il existe, dans le milieu aquacole chinois, 43% de phosphore et 53% d'azote en provenance de terres arables et d'excréments de bétail et de volaille : ces niveaux se rapprochent ou même dépassent ceux de la pollution industrielle et domestique. Ces éléments deviennent non seulement une source importante de pollution de l'environnement aquacole, mais aussi un risque latent pour la sécurité de l'eau.

#### **La pollution détériore gravement l'environnement des sols**

D'une part, en raison de l'utilisation excessive d'engrais chimiques, de pesticides et d'irrigation avec les eaux usées, le sol se compacte et sa fertilité diminue ; d'autre part, les sols sont gravement pollués par les métaux lourds, les sels minéraux, les substances organiques et les agents pathogènes. Selon une enquête menée par l'Académie chinoise des sciences agronomiques, au moins 13 à 16 millions d'hectares de terres arables sont pollués par les pesticides en Chine. A Dounan, district de la ville de Kunming, les légumes contiennent trop de résidus de pesticides à cause de la pollution des sols, et deviennent impropres à la consommation humaine. Les agriculteurs sont obligés de changer leurs terres ou de faire de l'horticulture. Dans certaines fermes dans le nord de la Chine, la teneur en matière organique du sol a diminué de 5% - 8% à 1% - 2% à cause d'une utilisation prolongée d'engrais azotés. Dans la région du Jiangxi, la valeur du PH des terres rouges de surface a diminué de 5.0 à 4.3, le sol est compacté. Certaines terres agricoles situées dans les zones tropicales ont été gravement endommagées, certaines sont devenues impropres à la production. Il est difficile d'estimer la perte économique due à la pollution des terres agricoles faute de statistiques détaillées. Néanmoins, sa gravité est incontestable. Si on prend l'exemple de la pollution du sol par métaux lourds, 20% des terres arables sont polluées par les métaux lourds ce qui cause une perte de production de plus de 10 millions de tonnes chaque année. Plus de 12 millions de tonnes de céréales sont polluées par les métaux lourds chaque année, ce qui se traduit par une perte économique d'au moins 20 milliards de yuan.

#### **La pollution abaisse la qualité de certains produits agricoles**

À l'heure actuelle, les principaux facteurs qui touchent la sécurité des produits agricoles sont les résidus de pesticides et de

médicaments vétérinaires, les résidus de métaux lourds et la pollution par les nitrates. Selon le contrôle de résidus de pesticides sur les légumes dans 37 villes, organisé par des agences de contrôle de la qualité du Ministère de l'agriculture, effectué en avril 2005, parmi 3845 échantillons de 52 sortes de légumes, 318 échantillons avaient dépassé le seuil de teneur en résidus de pesticides, soit 8.3% du taux maximum autorisé. L'utilisation excessive d'engrais azotés entraîne un taux élevé de nitrates dans les légumes. Certains pesticides contiennent du phosphore, de l'arsenic, du cadmium et d'autres substances nocives, ce qui augmente la teneur en fluor et en métaux lourds dans les céréales et dans les légumes. Selon les statistiques du Comité de l'agriculture de Beijing, sur les marchés pékinois (y compris les supermarchés), 60%-70% des légumes à feuilles dépassent le seuil de teneur en nitrates, 20%-30% de légumes-fruits dépassent le seuil de teneur en nitrates. La teneur en nitrates de l'épinard est de 2358 mg/kg, la teneur en nitrates du navet est de 2177 mg/kg et la teneur en nitrates du chou blanc est de 3255 mg/kg. La quantité d'arsenic absorbée par les résidents de Beijing est de 120% de la norme fixée par l'Organisation mondiale de la santé.

#### **La pollution réduit l'exportation de produits agricoles et les revenus des agriculteurs**

Depuis l'adhésion de la Chine à l'OMC, le problème de qualité est un des principaux facteurs qui empêchent l'exportation de produits agricoles et réduisent la compétitivité internationale de notre agriculture.

Depuis l'adhésion de la Chine à l'OMC, d'abord l'UE a pris des mesures de rétorsion contre les produits chinois d'origine animale, ensuite les Pays-Bas ont détruit des produits agricoles exportés de Chine, ensuite certains pays ont augmenté les exigences techniques et sanitaires concernant nos produits agricoles exportés. En 2005, le Japon a établi un système de certification de qualité pour les produits agricoles qui exige que tous les produits certifiés doivent être étiquetés pour mentionner le producteur, l'origine, la date de récolte et de mise en vente, ainsi que le nom, la quantité et la durée de traitement des engrais chimiques et des pesticides utilisés. Tous les produits ayant reçu un traitement déraisonnable en engrais chimiques et en pesticides ne sont pas acceptés à l'importation. Depuis le 29 mai 2006, le Japon applique un système d'approbation de résidus d'engrais chimiques et pesticides dans les légumes, qui fixe les normes des limites résiduelles de 734 pesticides, médicaments vétérinaires et additifs dans les produits agricoles. Cela implique la quasi interdiction de résidus d'engrais chimiques et de pesticides dans les produits agricoles exportés vers ce pays. Un tiers de nos produits agricoles exportés sont destinés au Japon,

ces dernières années, le renvoi des produits agricoles a eu lieu à maintes reprises à cause de sursésidus de pesticides. Nos entreprises doivent améliorer leurs processus de production au plus vite afin de répondre aux nouvelles normes. L'exportation vers le Japon sera touchée dans un très proche avenir. L'UE, les Etats-Unis, le Canada et d'autres pays développés, à travers leurs législations complexes, ont mis en place des barrières commerciales. Les produits chinois, surtout les produits agricoles, ont été régulièrement bloqués, ce qui entraîne une baisse considérable de la compétitivité internationale de nos produits agricoles. Au cours de ces dernières années, les zones côtières ont subi une perte de milliards de dollars à cause de la qualité des produits agricoles exportés, ce qui de plus a un impact négatif sur le marché international. Selon les statistiques de l'ONU, chaque année, environ 7.4 milliards de dollars de produits chinois exportés, y compris les produits agricoles, ont été bloqués en raison des barrières commerciales vertes. En tant que pays membre de l'OMC, la manière de faire face aux exigences de plus en plus sévères des barrières commerciales vertes est devenue un problème majeur de l'agriculture chinoise.

A l'heure actuelle, la production agricole chinoise présente une surproduction de produits de base associée avec une baisse des prix, et manque de produits agricoles de bonne qualité, ce qui limite l'expansion du marché et l'augmentation de la rentabilité. Le problème de qualité des produits agricoles a des impacts négatifs sur leur rentabilité, il est devenu un facteur important dans le retard de l'augmentation des revenus des agriculteurs.

#### **La pollution menace la santé publique de manière non négligeable**

On ne peut pas négliger l'impact de cette pollution sur les cancers.

A l'heure actuelle, on ne trouve pas encore de rapports sur l'impact de la pollution agricole sur la santé publique. Toutefois, les données de contrôle montrent indirectement les impacts négatifs du changement de l'écosystème agricole sur la santé humaine. Le taux de mortalité par cancer, qui était de 84.85/100 000 dans les années 70, a augmenté dans les années 90 de 11.56%, soit 94.36/100 000. Le taux de cancers du poumon et sa mortalité est plus élevé dans les zones urbaines que dans les zones rurales, tandis que le taux de cancers du système digestif comme le cancer de l'estomac est plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Dans certaines campagnes, certains polluants agricoles sont entreposés de manière sauvage ou rejetés directement dans l'eau à cause des équipements médicaux arriérés et de l'utilisation excessive de pesticides et engrais chimiques.

L'environnement écologique dans certaines zones rurales s'est détérioré de manière significative, la morbidité et la mortalité par cancers chez les habitants des régions rurales ont une tendance à la hausse. Actuellement, la morbidité et la mortalité par cancers sont globalement plus élevées chez les habitants des régions rurales que chez les habitants des régions urbaines.

En considérant la hausse de tumeurs malignes dans les zones rurales en Chine, on peut constater un lien très étroit entre ce phénomène et la tendance à la dégradation de l'environnement de l'eau dans les zones rurales. Du point de vue de la pollution de l'environnement, on ne peut pas négliger les impacts négatifs de la pollution agricole sur les cancers.

#### **Elle aggrave les épidémies de gastro-entérite**

Dans de nombreuses régions, le rejet direct de fumier dans l'eau augmente le niveau d'eutrophisation de l'eau, et renforce la propagation des épidémies de gastro-entérite. Selon le « rapport mondial sur l'état des enfants de l'an 2005 » publié par le fond des enfants de l'Onu, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans en Chine est à la 87<sup>me</sup> place mondiale, soit une position haute. La haute morbidité des maladies infectieuses intestinales est l'une des causes de décès importante chez les enfants de moins de 5 ans dans les zones rurales chinoises. Dans le bassin du Yangzi, dans les provinces du Hubei, Jiangxi, Anhui, Jiangsu et Yunnan, où vivent plus de 60 millions de personnes, plus de 800 000 personnes sont atteintes de schistosomiase. Le traitement et la gestion du fumier sont essentiels pour réduire le taux de mortalité chez les enfants et pour enrayer la schistosomiase.

#### **La pollution augmente les malformations congénitales chez les nourrissons**

Selon les statistiques du Conseil national de la santé maternelle et infantile, entre 1996 et 2000, le taux de malformations congénitales a présenté une tendance à la hausse d'année en année, de plus ce taux est plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Ce phénomène existe dans des dizaines de provinces, villes et régions autonomes comme le Shandong, Hunan, Hubei, Guangxi, Hebei, Hennan, Shanxi, Shaanxi, Gansu, Ningxia et Tianjin. Bien que les malformations congénitales chez l'homme soient liées à de multiples facteurs nocifs et habitudes, la relation entre l'exposition des femmes enceintes aux pesticides et les malformations congénitales de leurs enfants est confirmée. Selon les recherches, il existe des concomitances entre divers types de pesticides et des anomalies congénitales, de plus le risque de malformations congénitales augmente de 1.22 fois lorsque les

femmes sont exposées aux pesticides pendant la grossesse. La prévention des malformations congénitales causées par les pesticides est devenue très urgente.

#### **La pollution entrave les progrès dans le développement durable de l'économie agricole**

La pollution agricole a causé de très graves pertes économiques. Dans certaines régions souffrant de grave pollution agricole, la production agricole diminue, la qualité des produits agricole baisse, voire certaines cultures traditionnelles disparaissent. La pollution agricole entraîne également des pertes dans les domaines de la pêche, de l'élevage et du tourisme. Selon certaines estimations la pollution de l'eau pendant les années 90 auraient causé en 1995 une perte de 14289 milliards de yuan, soit 76,2% de la perte totale due à la pollution, ou encore 2,44% du PIB. En 1997, le rapport de la Banque Mondiale intitulé « Eau claire et ciel bleu : l'environnement chinois au 21<sup>ème</sup> siècle » estime que la Chine connaît une perte économique causée par la pollution de l'eau de 33 milliards de yuan chaque année, soit 0,44% du PIB. La Banque Asiatique de Développement estime que la perte économique directe due à la pollution agricole représente 0,5% à 1% du PIB. Des experts ont donné une estimation de la consommation d'énergie pour la production d'engrais. Ils démontrent qu'en 2004, en raison des gaspillages, la Chine a gâché indirectement 26,73 millions de tonnes de charbon, 4,5 milliards de mètres cubes de gaz naturel, 1,68 millions de tonnes de fioul lourd et 15,8 milliards d'électricité, ce qui représentent respectivement 14,1%, 13,33%, 0,96% et 0,72% de leur production nationale.

La pollution agricole cause de graves dommages à l'écosystème agricole déjà fragile. Elle affecte directement et indirectement la quantité et la qualité des produits agricoles et menace la santé humaine. Elle a des impacts négatifs sur le développement durable de l'économie agricole, la sécurité alimentaire, voire la stabilité sociale. Les conséquences sociales ne sont pas négligeables.

#### **L'État actuel des législations de la protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture**

##### **Les législations étrangères**

Actuellement, la plupart des pays du monde ont adopté une législation spéciale pour la protection de l'environnement. Dans ces législations, on trouve les principes qui déterminent la ligne directrice du développement, de l'exploitation, de la protection et de l'amélioration de l'environnement. Ce sont les principes fondamentaux du droit de l'environnement.

Sur la base de la « Déclaration sur l'environnement » de 1972, la « Déclaration sur l'environnement et le développement de Rio » de 1992 propose 27 principes de protection et de développement de l'environnement, notamment les droits environnementaux, le développement scientifique, la protection de l'environnement scientifique, la participation du public, la coopération en matière de protection de l'environnement, la prévention des dommages et des risques et la responsabilité environnementale. En tant qu'engagement politique de la communauté internationale, cette déclaration, démontre un certain consensus international. Ces principes jouent un rôle important de guide pour la mise en œuvre des législations nationales de la protection de l'environnement.

Aux États-Unis, le « National Environmental Policy Act », ainsi que d'autres législations environnementales et leurs jurisprudences confirment et reprennent certains de ces principes, en particulier la responsabilité environnementale, la prévention des dommages et des risques et l'équilibre entre les droits et les intérêts.

Des pays développés, comme les États-Unis, le Japon et les Etats membres de l'UE, considèrent le développement durable comme le principe fondamental de l'agriculture et de la protection de l'environnement, et l'ont inscrit clairement dans leurs législations. Par exemple aux États-Unis, la loi sur la prévention de la pollution de 1990 précise le principe de l'agriculture durable. Depuis 1992, les Etats membres de l'UE ont commencé à soutenir les modes d'exploitation agricole qui respectent l'environnement et la biodiversité, et à mettre en œuvre un développement agricole durable. En Suède, le développement durable est le principe directeur de la loi sur la protection de l'environnement de 1999.

En ce qui concerne le contrôle de la pollution agricole, les principes directeurs des législations des pays développés sont « la prévention comme principe en la combinant avec la réparation » et « la prise en considération simultanée des avantages environnementaux et de la rentabilité économique, et la priorité accordée aux avantages environnementaux ». Il s'agit de prévenir la pollution agricole dans sa globalité.

#### **Les réglementations locales en Chine**

Le règlement sur la protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture de la province du Hubei est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2006. Ce règlement interdit strictement l'utilisation de pesticides très toxiques ou à hauts taux résiduels dans les productions agricoles, comme les légumes, les fruits, les thés, les médicaments, les aliments et les huiles. Ce règlement interdit strictement aussi

l'aquaculture dans les zones protégées pour l'eau potable. Il interdit également le rejet des eaux inappropriées à l'irrigation et à la pêche. Le dépôt de déchets solides et autres substances toxiques dans les terres arables et/ou à proximité des sources d'eau à utilisation agricole est également interdit.

Selon les statistiques, la surface des terres arables de la province du Hubei polluées par « les trois déchets » industriels, est passée de 0,5 million de mu à 0,8 million mu depuis le début des années 90. La perte économique annuelle est d'un milliard de yuan, ce qui équivaut chaque année à 25 yuans de charges supplémentaires par agriculteur. La dégradation de l'environnement agricole n'a pas été encore stoppée<sup>54</sup>.

Le règlement sur la protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture de la province du Jiangsu est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1999. Selon ce règlement, l'utilisateur de terres arables doit combiner l'exploitation et l'entretien et adopter le mode d'exploitation qui favorise l'amélioration des terres et l'augmentation de la fertilité. On doit généraliser l'utilisation de pesticides efficaces, peu résiduels et peu toxiques. Les gouvernements locaux doivent inciter les agriculteurs à exploiter raisonnablement les ressources agricoles, améliorer la qualité des terres arables ayant une faible rentabilité, prévenir et réparer la déperdition des terres et des eaux, empêcher la désertification et améliorer les sols salins et alcalins. Le rejet des eaux usées industrielles et urbaines est également interdit.

Le règlement sur la protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture de la province d'Anhui est entré en vigueur le 1 août 1999. L'article 4 du règlement énonce les principes de la protection de l'environnement agricole : l'environnement agricole est la base de l'environnement écologique. Le principe de la protection de l'environnement agricole consiste en une planification unifiée, combinant prévention et réparation. Celui qui pollue répare, celui qui exploite protège. Les principales dispositions sont les suivantes : encourager la production agricole biologique ; contrôler l'utilisation raisonnée d'engrais chimiques par les agriculteurs ; encourager l'utilisation d'engrais naturels, de pesticides peu résiduels et peu toxiques et de films plastiques biodégradables.

Les principes fondamentaux et les dispositions principales de la législation sur la protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture

---

<sup>54</sup> [http://www.hbtv.com.cn/index/2006-11/29/content\\_908479.htm](http://www.hbtv.com.cn/index/2006-11/29/content_908479.htm)

### **Les principes fondamentaux**

Les dispositions sur la protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture sont dispersées, partielles et peu applicables dans notre législation. Sans dispositions de principes, on ne peut pas répondre efficacement aux défis de la protection de notre environnement. Le présent article propose des principes fondamentaux qui devraient permettre d'améliorer la protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture en Chine.

Le principe de la protection prioritaire de l'environnement et des ressources naturelles

Le principe de la protection prioritaire de l'environnement et des ressources naturelles conduit à considérer la protection de l'environnement et des ressources naturelles comme une priorité, et à prendre davantage en considération les intérêts environnementaux en cas d'incompatibilité avec d'autres intérêts.

On pense qu'il faut appliquer le principe de la protection prioritaire de l'environnement et des ressources naturelles dans la législation environnementale, et interdire le développement économique lorsqu'il sacrifie les intérêts environnementaux. Ce principe met notamment l'accent sur la protection de la santé publique. L'environnement naturel est la base de la survie et du développement de l'espèce humaine. L'espèce humaine ne peut survivre et se développer que dans un environnement sain.

La législation environnementale japonaise reflète ce principe. Lors de la modification de la loi sur les dangers publics en 1970, le législateur japonais a radié la disposition qui mentionnait « l'harmonie avec l'économie ». Le législateur japonais a établi le principe de la protection prioritaire de l'environnement. L'établissement de ce principe permet aux gouvernements japonais de ne plus prendre en compte les coûts économiques et les rentabilités lors de l'élaboration et l'application de la législation environnementale.

La législation environnementale russe reflète également ce principe. Les dispositions sont les suivantes : protéger la santé humaine, préserver un environnement sain pour la vie des habitants ; prendre davantage en considération les intérêts environnementaux en cas d'incompatibilité entre les intérêts environnementaux et les intérêts économiques ; ne pas porter atteinte aux ressources naturelles et à l'environnement dans l'exploitation des ressources naturelles<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> LIU Yongze, sur les principes de la législation de l'environnement de l'ouest, <http://blog.hc360.com/portal/personShowArticle.do?articleId=44232>

## **Le respect des règles écologiques**

Le respect des règles écologiques conduit à prendre en compte les règles naturelles et les règles d'évolution écologique dans la législation environnementale, et à fonder toute législation environnementale sur l'équilibre de l'écosystème. Les règles fondamentales de l'écosystème sont les suivantes : A. tout est lié. Tous les éléments dans l'écosystème se conditionnent et dépendent les uns des autres, le changement d'un élément peut entraîner le changement d'autres éléments voire de tout l'écosystème. B. les capacités de l'écosystème sont limitées. La capacité de l'écosystème à subvenir aux besoins humains et la capacité de diluer la pollution de l'environnement sont limitées. Une fois les limites dépassées, on aura des crises écologiques. C. la diversité est un facteur de stabilité. Plus l'écosystème est diversifié, plus il est stable. D. il existe un équilibre mouvant entre les énergies émises et les énergies reçues. Dans un écosystème stable, les énergies émises et les énergies reçues par le système et ses éléments sont en équilibre.

Les recherches en écologie nous montrent que les écosystèmes sont constitués par les éléments naturels selon certaines règles. La biosphère est constituée par l'ensemble des écosystèmes. Dans un écosystème normal, les structures et les fonctions sont relativement en équilibre, l'équilibre de l'écosystème nous fournit les ressources naturelles et l'environnement appropriés. Si l'équilibre écologique est perturbé, la survie de l'espèce humaine est menacée. La déperdition des terres et des eaux et la désertification dans l'ouest de la Chine sont comme des punitions de la nature. Les principes fondamentaux de l'écologie sont les principes que l'on doit suivre lors du traitement des problèmes environnementaux, ils sont aussi le fondement théorique de toute législation environnementale. La législation environnementale encadre les comportements humains afin de mettre l'écosystème à l'abri d'atteintes graves. Les écosystèmes sont très fragiles dans certaines régions ouest de la Chine, c'est pourquoi on doit reconnaître leurs caractéristiques naturelles, suivre les règles écologiques, maintenir leur équilibre, protéger leur biodiversité et protéger les zones écologiquement fragiles.

### **Principe de l'utilisation raisonnée des ressources naturelles et de l'augmentation de leur rentabilité**

Le principe de l'utilisation raisonnée des ressources naturelles et de l'augmentation de leur rentabilité signifie que l'on doit utiliser les ressources naturelles de manière rationnelle, augmenter leur rentabilité,

favoriser leur utilisation durable et éviter les gaspillages. On doit planifier l'utilisation des ressources naturelles, protéger et améliorer les ressources renouvelables.

Pendant longtemps, faute de gestion scientifique et de protection rationnelle des ressources naturelles dans les régions ouest, l'exploitation intensive a endommagé et conduit à un gaspillage des ressources. La rentabilité globale des ressources naturelles est de 30%, le taux de recyclage de l'eau douce est de 20% à 30%.

Dans la législation environnementale de l'ouest, un critère important de la validation des investissements est l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et l'augmentation de leur rentabilité. On doit renforcer le contrôle de l'utilisation des ressources naturelles et développer l'exploitation extensive. Pour les ressources naturelles non renouvelables, on doit assurer leur utilisation efficace et augmenter leur rentabilité. On doit également encourager la diversité des modes d'exploitation afin d'éviter la surexploitation de certaines ressources naturelles. Par exemple il faut garder l'utilisation diversifiée des ressources biologiques de l'agriculture traditionnelle.

En outre, à l'heure actuelle, la propriété des ressources naturelles n'est pas bien définie, leur prix n'est pas défini de manière raisonnée, cela conduit à une exploitation et une consommation sauvages. Quand on définit le prix des ressources naturelles, on ne prend en considération que les coûts de production en négligeant les coûts d'épuisement des ressources naturelles et les coûts de pollution environnementale. Cela ne favorise pas l'exploitation efficace des ressources naturelles. On doit améliorer le système de la propriété des ressources naturelles et établir un système de prix raisonnable. La rationalisation des prix favorisera l'utilisation efficace des ressources naturelles. Le calcul du prix des ressources naturelles doit prendre en compte non seulement leur contribution à la richesse sociale, mais aussi le danger de leur épuisement. Un prix rationnel est une condition préalable à l'exploitation rationnelle et efficace des ressources naturelles.

#### **Le principe de mesures économiques de protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture chinoise**

La mise en application de mesures économiques de protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture encourage non seulement les administrations et les personnes morales à protéger l'environnement, mais allège aussi les charges économiques et techniques de la gestion administrative en comblant les lacunes des mesures administratives.

Dans l'ouest de la Chine, le contexte économique, technique et administratif ne peut pas assurer un contrôle efficace d'un environnement complexe. Surtout en face de nombreuses PME, le contrôle et la gestion ne sont guère assurés. La mise en œuvre de mesures économiques efficaces et faciles à appliquer est indispensable. Il convient d'utiliser pleinement les mesures économiques afin de mobiliser la créativité et les initiatives des acteurs sur les marchés. On doit notamment modifier le système de tarification du rejet des déchets, appliquer la tarification selon le volume rejeté et augmenter les tarifs afin que le coût de rejet soit plus élevé que le coût de traitement. On doit par exemple facturer l'utilisation des équipements publics des usines de traitement des eaux usées ; chaque utilisateur des équipements publics doit supporter une partie des coûts de maintenance des équipements. On peut introduire une taxe sur la pollution et une taxe sur l'environnement, on peut convertir certains coûts de rejet des déchets en taxe de production. Dans le domaine du contrôle des rejets des déchets, on peut introduire un système de transaction des droits de rejet. On peut encourager le traitement de proximité des déchets collectifs. Ou encore, on peut subventionner certaines productions favorables à l'environnement. Dans beaucoup de pays, les mesures économiques jouent un rôle de plus en plus important. Il s'agit non seulement de prendre en considération certaines expériences des pays étrangers, mais de créer aussi de nouvelles mesures basées sur les caractéristiques locales chinoises.

#### **Les dispositions principales**

Ce qui fait l'objet de la protection de la sécurité environnementale dans l'agriculture sont les terres agricoles, les eaux à utilisation agricole, le climat, et les êtres vivants. De nombreux facteurs influencent l'environnement, qu'ils soient internes ou externes aux activités de production agricole. Une législation de protection de la sécurité environnementale agricole doit s'appliquer aux activités liées à la production, la construction, le développement, la recherche scientifique et toutes autres activités qui ont trait à l'agriculture.

Pour le développement durable de l'agriculture, il s'agit de mettre l'accent sur la protection des terres arables, sur la conservation du sol et des eaux, sur la prévention de la pollution de l'environnement agricole causée par les PME rurales et sur la protection des ressources en eau et des ressources biologiques. Surtout en matière d'exploitation des ressources, on doit combiner l'exploitation et la maintenance, interdire l'exploitation sauvage, encadrer les activités agricoles et développer l'agriculture écologique. En outre, les dispositions sur la

définition et la gestion des zones agricoles et des zones de conservation de l'environnement doivent être claires.

**L'utilisation raisonnée d'engrais chimiques et de pesticides**

En vertu de l'article 18 du règlement de la protection de l'environnement de la province du Jiangsu, les organisations chargées de la diffusion des techniques agricoles ont l'obligation d'inciter les agriculteurs à utiliser les engrais chimiques de manière rationnelle, utiliser les engrais naturels, augmenter les éléments organiques dans les sols et maintenir la fertilité du sol. La production, la commercialisation et l'utilisation d'engrais chimiques, micro-organiques non-inscrits sont interdits. Selon l'article 20 du règlement, il faut généraliser l'utilisation de pesticides efficaces, peu toxiques et peu résiduels. L'utilisation de pesticides doit suivre les dispositions de l'utilisation sécurisée et rationnelle de pesticides. Il est interdit de polluer les sols et les produits agricoles. La production, la commercialisation et l'utilisation de pesticides interdits sont illégales. Les administrations agricoles doivent notifier et contrôler l'utilisation de pesticides interdits ou à utilisation restreinte. Les pesticides très toxiques ne peuvent pas être utilisés dans la production des légumes, des fruits, des thés, des médicaments et d'autres produits agricoles de consommation. En vertu de l'article 23 du règlement, les gouvernements doivent renforcer le contrôle des résidus de produits agricoles, les produits agricoles dépassant certains seuils de pollution sont interdits à la commercialisation ou ne peuvent pas être utilisés.

En vertu de l'article 12 du règlement sur la protection de l'environnement de la province d'Anhui, les gouvernements ont l'obligation d'inciter les agriculteurs à utiliser rationnellement les engrais chimiques, les engrais micro-organiques, à généraliser l'utilisation raisonnée des techniques d'amélioration du sol, et diminuer progressivement l'utilisation d'engrais chimiques pour maintenir et augmenter la fertilité du sol. La production, la commercialisation et l'utilisation d'engrais chimiques, micro-organiques non-inscrits sont interdits. Selon l'article 13 du règlement, on doit généraliser les techniques de prévention d'insectes nuisibles, encourager les agriculteurs à utiliser les pesticides biologiques ainsi que les pesticides efficaces peu toxiques et peu résiduels. La production, la commercialisation et l'utilisation de pesticides interdits sont illégales. Les administrations agricoles doivent signaler et surveiller les pesticides interdits ou à utilisation restreinte. Les pesticides très toxiques ne peuvent pas être employés dans la production des légumes, des fruits, des thés, des médicaments et d'autres produits agricoles de consommation.

En vertu de l'article 11 du règlement de la protection de l'environnement de la province de Hubei, on doit enregistrer et gérer la production et la commercialisation des engrais chimiques complexes, des engrais organiques, les engrais qui régulent l'acidité du sol et les engrais qui favorisent la croissance des plantes. Les demandeurs d'enregistrement doivent fournir des rapports sanitaires, des rapports de sécurité et d'impact sur l'environnement délivrés par les organismes compétents. Les demandes ne satisfaisant pas aux exigences de la protection de l'environnement agricole ne seront pas acceptées. La fourniture aux agriculteurs d'engrais constitués par des déchets urbains, des poussières de charbon et des sédiments doit répondre aux normes nationales, l'approvisionnement et l'utilisation contraires aux normes ne sont pas autorisés. Selon l'article 12 du règlement, l'utilisation de pesticides doit satisfaire aux normes de sécurité. Il faut encourager les agriculteurs à utiliser les pesticides biologiques et les pesticides efficaces peu toxiques et peu résiduels et à généraliser les techniques de prévention contre les insecticides nuisibles. Les pesticides très toxiques et hautement résiduels ne peuvent pas être utilisés dans la production des légumes, des fruits, des thés, des médicaments et d'autres produits agricoles de consommation. Les administrations agricoles doivent signaler régulièrement et surveiller les pesticides interdits ou à utilisation restreinte.

#### **Le transport et la gestion des déchets solides**

En vertu de l'article 25 du règlement sur la protection de l'environnement de la province d'Anhui, le stockage de déchets solides susceptibles de polluer les terres agricoles ou/et de changer leur qualité est interdit. S'il est nécessaire d'entreposer, il faut obtenir l'autorisation du propriétaire et de l'exploitant des terres, et l'approbation des administrations de la protection de l'environnement ou des administrations de gestion des terres. Les déchets solides sont entreposés dans un endroit désigné à cet effet, et des mesures anti-dispersion, anti-fuite, anti-déperdition et anti-combustion spontanée doivent être mises en place. Le stockage de déchets solides à proximité des terres agricoles protégées et des sources d'eau d'irrigation est interdit. En vertu de l'article 26 du règlement, dans les principales régions de production de soie, les producteurs d'engrais phosphatés, d'acide sulfurique, de briques et de ciment doivent prendre des mesures efficaces pour éviter les rejets de substances nocives comme le fluor et le soufre pendant la période sensible de développement des vers à soie. La période sensible de développement des vers à soie est déterminée par les administrations agricoles et les administrations de protection de l'environnement, ratifiée et annoncée par les gouvernements. Selon

l'article 27 du règlement, les éleveurs de bétail et de volaille et les producteurs de produits d'origine animale ont l'obligation de traiter les déjections, les eaux usées et les autres déchets afin de ne pas polluer l'environnement agricole.

En vertu de l'article 28 du règlement sur la protection de l'environnement agricole de la province du Jiangsu, le stockage non autorisé de déchets solides nocifs sur les terres agricoles est interdit. S'il est nécessaire d'entreposer, il faut obtenir l'autorisation des administrations agricoles. Des mesures anti-dispersion, anti-fuite, anti-déperdition et anti-combustion spontanée doivent être mises en place. Selon l'article 29 du règlement, les éleveurs de bétail et de volaille et les producteurs de produits d'origine animale ont l'obligation de traiter les déjections, les eaux usées et les autres déchets afin de ne pas polluer l'environnement agricole. Selon l'article 30 du règlement, l'approvisionnement agricole d'engrais constitués par des déchets urbains, des poussières de charbon et des sédiments doit satisfaire aux normes nationales concernées.

En vertu de l'article 17 du règlement sur la protection de l'environnement de la province de Hubei, les projets de construction de briqueteries, de fours à chaux et autres projets de construction susceptibles d'endommager l'environnement agricole dans les zones agricoles protégées sont interdits. Le stockage de déchets solides ou/et d'autres substances nocives à proximité des terres agricoles protégées et des sources d'eau d'irrigation est interdit. La construction d'entrepôts pour traiter et entreposer les déchets solides sur les terres agricoles doit répondre aux normes nationales de protection de l'environnement et obtenir l'autorisation des administrations agricoles locales.

#### **La responsabilité juridique**

On ne trouve pas de dispositions sur la responsabilité juridique dans la législation de l'environnement agricole, par conséquent on se trouve sans appui juridique dans l'application de la législation. On doit donc y ajouter des dispositions mettant en œuvre la responsabilité juridique.

Le système de gestion et de contrôle de la protection de l'environnement agricole adopte le principe de gestion et contrôle unifiées combinées avec une responsabilité partagée. Notre législation et chaque réforme administrative structurelle ont mis l'accent sur la gestion et le contrôle unifiées des administrations de protection de l'environnement à tous les niveaux ainsi que sur le renforcement de la protection et la gestion de l'agriculture des administrations agricoles à tous les niveaux. Donc en ce qui concerne la protection de l'environnement agricole, les administrations environnementales à tous

les niveaux exercent un pouvoir unifié de gestion et contrôle, tandis que les administrations agricoles à tous les niveaux exercent ce pouvoir dans leur zone de juridiction respective. En conséquence, elles ont le pouvoir de contrôler les personnes physiques et/ou morales qui causent des dommages à l'environnement agricole localement, le pouvoir de ratification préalable des rapports d'impact sur l'environnement des projets de construction et des projets de modernisation technologique. Elles ont donc le devoir de préserver et contrôler l'environnement agricole et de mettre en œuvre une réparation des dommages causés.

Conformément à la loi, outre les administrations en charge de l'exploitation agricole, de la ruralité, des travaux hydrauliques, de la sylviculture, de l'élevage doivent également gérer et contrôler la protection de la sécurité environnementale.

#### **Une inspiration législative**

Pourquoi doit-on élaborer une loi à partir de ces règlements ?

L'amélioration de la qualité de vie des gens, et la protection des intérêts des victimes exigent une loi de protection de la sécurité environnementale.

D'une part, les gens sont de plus en plus exigeants en matière de qualité alimentaire. « L'alimentation verte », « les produits agricoles sans pollution » sont à la mode, ce qui demande à l'agriculture d'augmenter non seulement la production, mais aussi la qualité. Les produits agricoles de bonne qualité dépendent d'abord de la qualité de l'environnement, donc de l'élaboration d'une loi sur l'environnement, en d'autres termes, la protection de la sécurité environnementale agricole est motivée par le marché.

D'autre part, il s'agit d'améliorer la protection et la réparation des victimes. La plupart des victimes de la pollution de l'environnement agricole sont des agriculteurs, guère capables de protéger leurs intérêts légitimes. Élaborer une loi sur la protection de l'environnement agricole, clarifier les droits et les devoirs et encadrer juridiquement la résolution des conflits favorisera la protection des intérêts des victimes<sup>56</sup>.

La réalisation du développement durable de l'agriculture a besoin d'une loi sur la protection de l'environnement agricole.

La Chine est un grand pays agricole, qui souffre d'une pénurie relative des ressources par habitant. C'est seulement par la réalisation du développement durable de l'agriculture qu'on peut répondre aux besoins croissants des gens dans leur vie quotidienne. Pour réaliser le

---

<sup>56</sup> ZHANG Xizheng, YANG Li, « La législation sur la protection de l'environnement agricole », *Droit à Shandong*, 1994, n° 1, p.46-47.

développement durable de l'agriculture, on doit réaliser d'abord le développement durable de l'environnement. On a donc besoin d'une loi.<sup>57</sup>

### **La position stratégique de l'environnement agricole a besoin d'une loi sur la protection de l'environnement agricole**

La Chine est le plus grand pays agricole du monde. L'agriculture est la base de l'économie nationale, la situation de l'agriculture a des impacts directs sur la politique, l'économie et la culture. L'agriculture est une « usine à ciel ouvert », qui agit directement sur l'équilibre écologique. Par ailleurs, les activités industrielles ont plus ou moins d'influence sur l'environnement agricole. La protection et l'amélioration de l'environnement agricole est une affaire non négligeable de notre vie politique et économique. Cependant, les seules mesures administratives et économiques ne suffisent pas pour mobiliser tous les agriculteurs et les nombreux acteurs économiques pour la protection et l'amélioration globales de l'environnement agricole. Des mesures juridiques sont donc nécessaires. Surtout à l'heure actuelle où l'exploitation et la commercialisation des produits agricoles se diversifient, ce qui demande davantage une protection juridique.

#### **Des dispositions contradictoires<sup>58</sup>**

Faute de maturité dans notre technique législative, différents règlements et lois sur la protection de l'environnement se chevauchent et se contredisent parfois :

Il existe des exigences différentes dans des dispositions différentes sur le même sujet. Par exemple, pour la chasse aux animaux sauvages dans les prairies, en vertu de la loi sur les prairies, il suffit de suivre les dispositions sanitaires locales. Mais en vertu de la loi sur la protection des animaux sauvages, la chasse aux animaux sauvages non protégés exige une licence de chasse. Sur le même sujet, on trouve donc des exigences différentes, cela ne peut qu'entraîner des contradictions dans l'application de la loi.

Pour l'exploitation de la même ressource, certains exigent la protection environnementale, certains non. Par exemple, l'article 16 de la loi sur la conservation du sol et des eaux, l'abattage du bois dans la forêt exige des mesures de conservation du sol et des eaux ; mais on ne

---

<sup>57</sup> ZHAO Xiaoming, WANG Chongsheng, WAN Xiaohong, « La législation sur la protection de l'environnement agricole à Jiangsu est imminente », *Le journal de l'environnement*, 1998, n° 2, p.34-35.

<sup>58</sup> CHENG Peipin, YU Hui, « La législation de la protection de l'environnement agricole », *L'environnement agricole et son développement*, 1993, n° 13, p.36-39.

trouve aucune exigence de conservation du sol et des eaux lors de l'abattage du bois dans les forêts dans les dispositions de la loi sur la sylviculture.

Pour le même acte interdit, on trouve des dispositions sur la responsabilité dans certaines lois, mais pas dans d'autres. La construction de digues pour former des terres agricoles est interdite par la loi sur l'eau et la loi sur la pêche. On trouve des dispositions sur la responsabilité juridique de cet acte comme des mesures de réparation et des amendes ; mais on ne trouve aucune disposition sur la responsabilité juridique de cet acte dans la loi sur la pêche. Le même acte, dans le même système juridique, n'entraîne pas la même responsabilité juridique selon différentes lois, les contradictions sont évidentes.

Bien que l'on trouve des dispositions de principe sur la protection de l'environnement agricole dans certaines lois ou certains règlements, comme la loi sur la protection de l'environnement et la loi sur l'agriculture, ces dispositions ne sont pas assez détaillées et mal ciblées. Il est difficile de les appliquer dans la pratique. Une loi sur la protection de l'environnement agricole détaillée et bien ciblée est indispensable pour encadrer les acteurs et établir un système de protection, prévenir la pollution et améliorer l'environnement agricole.

#### **La portée d'une loi sur l'agriculture écologique**

Ces dernières années, le développement de l'agriculture écologique a obtenu des résultats remarquables, la production de ressources renouvelables dans les zones rurales se développe rapidement. Le système de contrôle de l'environnement agricole s'améliore progressivement, la production de produits agricoles sans pollution a marqué un nouveau progrès, la protection de l'environnement agricole commence à entrer dans le système de contrôle juridique. Néanmoins, avec la multiplication des contradictions entre l'environnement, les ressources et la démographie, les régions où l'environnement est fragile et les régions développées subissent également la pression du manque de ressources et de la détérioration de l'environnement.

En conclusion, je propose d'élaborer dans les meilleurs délais une loi sur la protection de la sécurité environnementale, d'établir un système applicable ayant force de la loi afin de protéger et améliorer l'environnement agricole, de contrôler et réparer progressivement les dommages de la pollution, de maintenir l'équilibre écologique, de protéger les ressources agricoles et de réaliser le développement durable de l'économie agricole.



**II**  
**LA SÉCURITE ENVIRONNEMENTALE DANS**  
**L'AGRICULTURE EUROPÉENNE ET LA**  
**QUESTION DES ORGANES GÉNÉTIQUEMENT**  
**MODIFIÉS (O.G.M.) EN FRANCE ET EN CHINE**



## La politique agricole commune et la sécurité environnementale

*par*

Xavier LATOUR

Maître de conférences, Université Paris Descartes

L'agriculture est un Janus moderne. Elle évoque pour beaucoup le retour à la nature, dans le prolongement d'une vision quasi idyllique de la campagne. Pour d'autres, l'agriculture est, au contraire, la cause de nombreux maux parmi lesquels et selon un inventaire que Prévert n'aurait pas trouvé poétique : pollution des eaux, élevage intensif, sols saturés de nitrates, contribution pour 10% des gaz à effet de serre... La réalité est plus complexe, ce qui rend toute politique agricole délicate à gérer. Ainsi, l'Europe communautaire est la seule organisation régionale à tenter officiellement de concilier des objectifs de croissance économique et de protection de l'environnement.

Dans le prolongement de la création de la Communauté économique européenne, les Etats membres ont développé la politique agricole commune (PAC), véritable politique intégrée. Cette politique a évolué parallèlement aux préoccupations des Etats membres. A l'origine, l'objectif est sans ambiguïté principalement stratégique. Il s'agit en effet de parvenir à une autonomie alimentaire totale grâce au développement de l'agriculture intensive tout en améliorant les niveaux de vie. Dans ce contexte, les conséquences environnementales n'apparaissent pas prioritaires. Il est vrai que dans les années 1950-1960, les enjeux environnementaux sont largement méconnus et la recherche à court terme de l'autosuffisance alimentaire occulte les conséquences à long terme.

La lecture des dispositions de droit originaire conforte cette vision. Contrairement aux aspects agricoles, l'environnement ne fait l'objet d'aucune disposition dans le traité de Rome dans sa version 1957. La CEE étant dotée de compétences d'attribution, elle se trouve théoriquement dépourvue de moyens d'action. Il faudra attendre l'Acte unique européen (1986) pour faire de l'environnement une compétence communautaire innervant l'ensemble des politiques<sup>59</sup>. Par la suite, le traité d'Amsterdam a

---

<sup>59</sup> Articles 130 R, S, T.

consolidé le caractère « transversal et fondamental »<sup>60</sup> de la protection de l'environnement par l'intermédiaire de l'article 6 du traité sur la Communauté européenne (TCE) qui consacre aussi le principe de développement durable<sup>61</sup>. Pour sa part, l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) place l'environnement dans la sphère d'application de la solidarité européenne. Dès lors, les atteintes à l'environnement sont perçues pour ce qu'elles sont : une menace pour la sécurité de la planète et de ses habitants. Conformément à une conception de plus en plus globalisante de la notion de sécurité, il convient désormais de protéger la nature afin de préserver le présent et l'avenir. Afin d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement (article 174 TCE), l'action préventive et le principe de précaution sont logiquement devenus des priorités<sup>62</sup>. Concrètement, la Cour de justice (CJCE) donne un plein effet au droit matériel en utilisant de manière dissuasive la technique des astreintes. Si cela a fait chuter nettement le contentieux de la mauvaise application par la France du droit communautaire de l'environnement, notre pays n'est pas pour autant à l'abri de lourdes sanctions liées à la transposition partielle de la directive sur la dissémination volontaire d'OGM et à la présence de nitrates dans les eaux bretonnes<sup>63</sup>.

Malgré leur bien-fondé, les exigences de sécurité environnementale doivent s'accorder avec la poursuite des activités économiques en général et avec la sécurité alimentaire en particulier, toutes deux composantes du développement humain. Les Etats sont en effet très attentifs à ce que la sécurité environnementale ne se transforme pas en un obstacle insurmontable au bon fonctionnement de l'économie en raison de coûts exorbitants. Les activités agricoles sont particulièrement concernées puisque, par exemple, la moitié du territoire de l'Union européenne est consacrée à l'agriculture. En outre, parmi les vingt sept Etats membres, il n'est nul besoin d'insister sur le caractère agricole de certains d'entre eux (notamment parmi les nouveaux arrivés) ou sur l'importance historique, économique et sociale que l'agriculture représente (à l'instar de la France). En dépit de ces

---

<sup>60</sup> CJCE, 15 novembre 2005, *Commission c/ Autriche* C 320/03.

<sup>61</sup> Dans le prolongement de la conférence des Nations Unies organisée à Rio de Janeiro en 1992.

<sup>62</sup> P. Thieffry, *Droit européen de l'environnement*, Dalloz, 1998.

<sup>63</sup> Rapport de Madame Keller, Sénat n° 332, 2007.

contraintes, l'UE est dans l'obligation d'adapter ses politiques en fonction de l'évolution des objectifs poursuivis. Pour ce qui est de la PAC, si l'indépendance alimentaire n'est pas remise en cause, les réformes engagées entre 1992 et 2005 ne visent pas seulement à refondre les dispositifs de soutien à la production pour répondre aux impératifs financiers d'une politique absorbant environ 50% du budget communautaire. Il s'agit également de produire différemment, dans des conditions plus respectueuses de l'environnement. Cela conduit à appréhender les activités agricoles en relation étroite avec la cohésion économique et sociale des territoires. Ainsi, la préoccupation d'un développement rural harmonieux s'est ajoutée au souci initial et prépondérant de soutien à la production. La PAC originaire reposait sur des organisations communes de marchés conçues pour orienter les productions par l'intermédiaire d'incitations financières (prix d'orientation, prix de soutien<sup>64</sup>) et des mécanismes d'intervention dont l'un des effets négatifs a été de favoriser la surproduction. Sur le fondement du règlement 1782/2003, la nouvelle PAC<sup>65</sup> simplifie non seulement les logiques financières pour sortir de la surproduction en découplant les aides versées et le niveau de production (régime de paiement unique), mais encore appréhende de manière plus dynamique le lien entre l'agriculture et la protection de l'environnement ainsi que, au-delà, la sécurité et la santé des consommateurs. Sans modifier les articles du traité fixant les grandes lignes de la PAC (Titre II), les Etats membres n'en ont pas moins redessiné les contours sous la pression des événements, de la crise économique du productivisme à celle de la vache folle, de la grippe aviaire aux doutes sur les OGM. Sans abandonner les objectifs environnementaux, la PAC devraient à nouveau évoluer en direction d'une relance de la production pour faire face à l'augmentation importante de la demande mondiale.

De la sorte et au moins sur le papier, l'agriculture et la sécurité environnementale sont indissociables à un point tel que la PAC est perçue de plus en plus comme étant une politique carrefour ou multifonctionnelle. L'UE aurait ainsi adopté une

---

<sup>64</sup> Le prix d'orientation représente un prix idéal en tenant compte de l'offre et de la demande ; le prix de soutien permettant d'aider les agriculteurs n'écoulant pas leurs marchandises.

<sup>65</sup> C. Blumann, « La réforme de la politique agricole commune », *CDE* 2004, p. 297 ; D. Bianchi, « Une PAC 'dénaturée', 'délaissée' et 'malmenée' ? », *RTDE* 2004, p. 71.

attitude exemplaire. Toute la question est de savoir si tel est véritablement le cas. Certains pourront relever que l'évolution est tardive. D'autres s'interrogeront sur l'utilité du droit applicable en qualifiant la législation élaborée de « placebo »<sup>66</sup> ou en dénonçant le flou de nombreuses dispositions et l'absence de suivi performant. Ces doutes doivent toutefois être appréhendés au regard de la complexité et de l'ambition de la politique engagée.

Afin de clarifier cet ensemble, l'analyse soulignera d'une part, la difficile prise en considération des préoccupations environnementales (I) précédant, d'autre part, l'intégration prometteuse de la sécurité environnementale dans la PAC (II).

I. La difficile prise en considération des préoccupations environnementales liées à la PAC

A défaut d'une compétence juridique claire et d'une volonté politique affirmée, la Communauté européenne a commencé par agir discrètement en faveur de la sécurité environnementale (A) avant d'amorcer une évolution progressive sous l'impulsion de l'Acte unique (B) et de jeter les bases de ce qui sera accentué par la suite.

A. L'action discrète en faveur de la sécurité environnemental

Dans les premiers temps de la PAC, rien n'incite vraiment à œuvrer en faveur de la sécurité environnementale.

Scientifiquement, les prises de position relatives à l'environnement sont peu nombreuses et les méfaits de certaines méthodes de production inconnus ou niés. La société civile n'abrite pas encore d'associations reconnues et dédiées à la cause environnementale. Il n'existe pas davantage de grandes administrations ou de ministères en charge de cette question tandis que l'environnement n'est que peu abordé par les grands textes internationaux. La pénurie agricole des années suivant la seconde guerre mondiale laisse une place réduite à des préoccupations non prioritaires.

---

<sup>66</sup> L. Krämer, « Droit communautaire et état de l'environnement en Europe », *Rev. Du droit de l'Union européenne* 1/2007, p. 142.

Juridiquement, cela se traduit par l'absence de dispositions relatives de près ou de loin à l'environnement<sup>67</sup> dans le traité de Rome, à l'exception d'une disposition assez vague prévoyant des aides « pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles » (article 36 du traité CEE). Le plan Mansholt (1968) témoigne d'une volonté unanime de favoriser la production intensive par un système d'aides. Parallèlement, le droit dérivé est orienté en direction de la modernisation des équipements par l'intermédiaire du remembrement et du recours à l'irrigation<sup>68</sup>. La tendance est confirmée quelques années plus tard avec l'incitation au regroupement des exploitants<sup>69</sup>.

Pourtant, la Communauté ne reste pas totalement inactive<sup>70</sup> même si les fondements juridiques demeurent fragiles. L'objectif de sécurité environnementale peut se déduire de l'objectif d'amélioration des conditions de vie énoncé dans le préambule et de l'article 2 du traité CEE relatif au « développement harmonieux des activités économiques ». Appréhendées comme appartenant aux objectifs de la Communauté, les actions en faveur de l'environnement peuvent se développer sur le fondement des articles 100 (harmonisation) et 235 du traité de Rome avec le soutien de plus en plus net de la Cour de justice<sup>71</sup>. Le recours à l'article 235 en particulier offre aux Etats une certaine souplesse de procédure (interprétation extensive des conditions pour y recourir), tout en préservant leurs intérêts grâce à l'exigence (lourde) d'unanimité.

Au début des années 1970<sup>72</sup>, la Communauté s'engage politiquement par l'intermédiaire d'un premier programme d'action, non contraignant, et adopté en dehors du cadre décisionnel du traité de Rome le 22 novembre 1973, à la suite d'une déclaration des chefs d'Etats et de gouvernement (20 octobre 1972). Quelques principes de base allant au-delà de l'agriculture sont

---

<sup>67</sup> C. Roth et S. Cazes, *La PAC fondement du développement rural durable*, Pedone 1997.

<sup>68</sup> Règlement 17/64 du 23 décembre 1963 (JOCE 27 février 1964, n°34, p. 586).

<sup>69</sup> Règlement 1360/78 du 19 juin 1978 (JOCE 23 juin 1978, L 166, p. 1).

<sup>70</sup> C. Blumann, « L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte », *RAE* 2003-2004/4, p. 531.

<sup>71</sup> CJCE 7 février 1985, *ADBHU*, 240/83, Rec. 531.

<sup>72</sup> C. Blumann, « Historique de la politique communautaire de l'environnement » in J. Dutheil de la Rochère (sous la direction de), *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspective*, Les études de la Documentation française, 1998, p. 17.

posés : prévention et suppression des nuisances et pollutions ; recherche d'un équilibre écologique et protection de la biosphère ; exploitation des ressources naturelles compatible avec le maintien d'un milieu naturel ; recherche de la qualité de la vie ; prise en compte de l'environnement dans les opérations d'aménagement. Ce type de programme présente l'avantage de préparer et d'inciter à l'élaboration du droit communautaire dérivé.

En profitant de l'impulsion politique et des possibilités offertes par l'article 235 (devenu 308 TCE), la Communauté fait entrer l'environnement dans ses compétences subsidiaires. Elle amorce un mouvement de production normative dans des secteurs dont l'importance n'a pas été démentie depuis. En 1975, elle commence ainsi à réglementer la qualité des eaux allant jusqu'à élaborer une vingtaine de directives sectorielles<sup>73</sup>. Dans un autre domaine, elle incite au maintien sur place des agriculteurs de montagne afin de préserver les cultures et l'entretien des sols<sup>74</sup>.

Les actions communautaires en faveur de la sécurité environnementale demeurent cependant modestes jusqu'à l'amorce d'une évolution progressive dans le contexte de l'Acte unique.

B. L'amorce d'une évolution progressive

Sans être totalement absentes, les préoccupations environnementales pouvaient difficilement demeurer aussi discrètes dans la construction européenne en général et la PAC en particulier. Les crises environnementales d'un côté et les dysfonctionnements de la PAC (surproduction et baisse de la qualité des produits) d'un autre ont justifié une évolution des conceptions.

En institutionnalisant les questions environnementales, l'Acte unique<sup>75</sup> a impliqué de repenser les contours de la PAC. La Commission européenne n'a d'ailleurs pas manqué de le souligner dans une importante communication du 26 juillet 1988 sur l'avenir du monde rural. Ce texte traduit l'amorce d'un tournant en faisant

---

<sup>73</sup> Directives du 16 juin 1975 et du 8 décembre 1975, JOCE 25 juillet 1975, L 194 et JOCE 5 février 1976, L 31.

<sup>74</sup> Directive du 28 avril 1975, 75/268 (JOCE 19 mai 1975, L 128).

<sup>75</sup> Article 130 R al. 2 (devenu article 6) : « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté ».

une place à part à la protection de l'environnement désormais consacrée comme un élément du développement rural.

Afin de ne pas en rester aux affirmations de principe, la Communauté développe à partir de la fin des années 1980, un droit aux objectifs certes variés mais pouvant servir les intérêts de l'environnement. Ainsi, par l'intermédiaire de différents règlements<sup>76</sup>, la lutte contre la surproduction est enclenchée. Cela passe par la diminution des terres cultivées et le développement de l'extensification. Bien que la sécurité environnementale ne soit pas la priorité de ces textes, les impacts positifs sont certains (baisse de l'utilisation de produits chimiques, irrigation réduite...), d'autant plus qu'une obligation d'entretien est imposée aux agriculteurs.

Le mouvement initié ne se s'arrêtera plus. Au contraire, les difficultés de la PAC persistant, la rationalisation de cette politique ne cesse de recouper celle d'une meilleure gestion des ressources environnementales. Les instruments économiques sont mis au service d'objectifs apparemment éloignés. La tendance est à la mise en jachère des terres avec obligation de protection de l'environnement<sup>77</sup>. De plus, par l'intermédiaire du Fonds européen de garantie et d'orientation agricoles (FEOGA) des actions tous azimuts sont lancées. Elles vont de l'encouragement du tourisme rural à celui de l'amélioration de la formation des agriculteurs afin de les aider à adopter des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. Le recyclage des déchets et l'agriculture biologique sont favorisés. Les activités forestières sont également prises en considération (aides au boisement et à l'entretien). La problématique essentielle de la présence des nitrates dans l'eau est, quant à elle, abordée par la directive 91/676<sup>78</sup>.

En outre, des thématiques, dont l'intérêt a été confirmé, font l'objet de programmes d'action spécifiques comme l'illustre le programme LIFE (1992) relatif à la promotion du développement durable, la protection des habitats et de la nature, les structures administratives et services pour l'environnement et l'éducation, la formation et l'information.

---

<sup>76</sup> Règlement 1760/87 (JOCE 26 juin 1987, L 167, p. 1) et règlement 1094/88 (JOCE 27 avril 1988, L 106, p. 28) ; règlement 2078/92 (JOCE 30 juillet 1992, L 215, p. 85).

<sup>77</sup> Règlement 1765/92 du 30 juin 1992.

<sup>78</sup> JOCE 31 décembre 1991, L 375, p. 1.

Malgré cette activité normative intense, le bilan est nuancé. D'un point de vue positif, il est satisfaisant de voir l'Europe communautaire prendre conscience des enjeux liés à l'environnement en l'appréhendant par l'intermédiaire des techniques de production mais aussi au titre d'une meilleure cohésion économique et sociale. Les fondements des actions futures commencent à être posés. Cependant, en ne souhaitant pas entraver une activité économique essentielle, les Etats membres affaiblissent l'efficacité des actes élaborés. Faute d'accord entre les différents partenaires, la plupart des mesures prises sont peu ou pas contraignantes. Les Etats préfèrent en rester aux affirmations de principe<sup>79</sup> ou se passer d'un système de contrôle performant. Globalement, les observateurs attentifs s'accordent pour mettre en évidence le manque de cohérence et l'échec de nombreuses normes. La réglementation de l'usage agricole de l'eau fait par exemple l'objet d'un constat sévère<sup>80</sup>. Ainsi, l'importante directive « Nitrates » (12 décembre 1991), complétée par une politique contractuelle tournée vers les agriculteurs, ne produit pas les résultats escomptés. Hésitant entre fermeté et négociation, comme en témoigne l'inapplication du principe pollueur-payeur, les pouvoirs publics n'ont pas les moyens de suivre la politique complexe d'aides incitatives supposée stopper la dégradation des ressources en eau.

En raison de ce constat (aggravé par la crise de l'encéphalite spongiforme bovine) et de la persistance de difficultés financières, une réforme en profondeur de la PAC se justifiait<sup>81</sup>. Conduite par étapes, elle a abouti le 26 juin 2003. L'Europe communautaire a eu le courage d'opter pour une approche plus contraignante et plus cohérente impliquant une intégration prometteuse de la sécurité environnementale dans la PAC.

## II. L'intégration prometteuse de la sécurité environnementale dans la PAC

---

<sup>79</sup> Pour un exemple, voir le règlement 797/85 concernant l'amélioration des structures de l'agriculture (JOCE 30 mars 1985, L 93, p. 1).

<sup>80</sup> A. Van Lang, « L'usage agricole de l'eau : entre incitation et répression », *Environnement* juillet 2005, p. 59.

<sup>81</sup> Y. Petit, « L'Union européenne et l'ESB : vers une nouvelle politique agricole commune ? », *Europe* octobre 2001, p. 5 ; C. Blumann et V. Adam, « La PAC dans la tourmente : la crise de la 'vache folle' », *RTDE* 1997, p. 239.

La réforme de la PAC de 2003 s'inscrit dans le prolongement d'une évolution amorcée dès 1992 (réforme Mac Sharry) et poursuivie en 1999. Le principe n'est plus de soutenir des prix artificiellement hauts mais d'aider les agriculteurs grâce à des compléments de revenus. C'est ainsi tout le régime des aides à la production qui est modifié tandis que, parallèlement à ce premier pilier, un second est clairement valorisé<sup>82</sup>. En effet, dans le prolongement d'une tendance amorcée dès 1992, le développement rural et les actions structurelles sont mis à égalité avec le précédent. Pour parachever la réforme, le FEOGA disparaît pour être remplacé par deux nouveaux fonds : un Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et un Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)<sup>83</sup>. Cette façon plus rationnelle d'aborder l'agriculture présente l'avantage, en théorie, de jouer à la hausse ou à la baisse sur les niveaux de production sans pour autant abandonner la préoccupation environnementale. Si l'Union connaît à nouveau le besoin de produire plus, cela doit être aussi « écolo-compatible ».

Or, qu'il s'agisse du premier pilier ou du second, la sécurité environnementale est très présente. Dans un cas, elle est un élément essentiel de la conditionnalité des aides versées aux producteurs (A); dans l'autre, elle est une priorité du développement rural (B).

A. La sécurité environnementale, un élément essentiel de la conditionnalité

L'objectif d'une agriculture durable étant devenu un leitmotiv des Conseils européens et de la Commission, il était indispensable de le mettre en application. A cette fin, la Communauté a recours à la technique de la conditionnalité<sup>84</sup> à la fois coercitive et incitative. Le principe est simple : les aides financières sont versées aux agriculteurs à la condition de respecter

---

<sup>82</sup> P. Thieffry, « La PAC : nœud d'une crise communautaire sans précédent ou modèle d'intégration des exigences de la protection de l'environnement ? », *Environnement* août-septembre 2005, p. 5.

<sup>83</sup> Règlement du Conseil, du 21 juin 2005, relatif au financement de la politique agricole commune (JOCE 11 août 2005, L 209).

<sup>84</sup> D. Bianchi, « La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la PAC », *RMCUE* 2004, n° 475, p. 91.

des obligations environnementales comprises dans un ensemble plus vaste constitué de la sécurité alimentaire ainsi que de la santé et du bien-être des animaux<sup>85</sup>. A ce titre, la réforme de la PAC de 2003 présente deux intérêts majeurs. D'une part, jusqu'alors facultative, la conditionnalité devient obligatoire pour tous les producteurs bénéficiant d'aides directes. D'autre part, elle s'appuie sur le système de prix unique qui rationalise tout le dispositif de soutien à la production et confère aux agriculteurs de nouvelles responsabilités.

Le règlement 1782/2003 régit l'ensemble et adosse obligatoirement la conditionnalité sur une liste de dix-huit standards (opposables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 en matière d'environnement) reprenant des textes déjà existants<sup>86</sup> (annexes III et IV), ainsi que sur la nécessité de maintenir les surfaces agricoles dans de bonnes conditions agronomiques et environnementales. Certains s'étonneront d'une conditionnalité limitée à moins d'une vingtaine de normes alors que plus de trois cents standards pouvaient être retenus. Toutefois, l'essentiel est préservé puisque les normes non retenues ne disparaissent pas pour autant tandis que celles retenues, les plus importantes, gagnent en portée. Par ailleurs, la Communauté opte pour une approche contraignante pour les Etats, seule solution afin d'éviter des applications différenciées comme cela pouvait être le cas sous l'empire du règlement de 1999. Sur le terrain, les prescriptions réglementaires sont relayées par le contrat traduisant l'adhésion des agriculteurs aux conditions entourant les aides<sup>87</sup>.

Pour renforcer la portée du dispositif, un système intégré de gestion et de contrôle est mis en place par l'intermédiaire des autorités nationales. De la sorte, la Commission a dû se résoudre à faire preuve de réalisme. Incapable de gérer un domaine aussi vaste que celui des exploitations agricoles, elle a opté pour un système souple en acceptant de décentraliser vers les Etats une partie non négligeable des actions entreprises puisqu'il leur incombe de

---

<sup>85</sup> La conditionnalité avait été initiée en 1999 (règlement 1259/1999) mais en étant limitée aux aspects strictement environnementaux.

<sup>86</sup> Parmi les impératifs environnementaux, on peut citer le respect des plafonds appliqués au taux de charge des bovins et ovins ou aux volumes d'engrais tolérés par hectare, la conformité aux règles régissant la culture des terres en pente ou encore celles s'appliquant aux produits phytopharmaceutiques.

<sup>87</sup> I. Doussan, « Le contrat, l'agriculteur et l'environnement », *Mélanges en l'honneur de J.-C. Helin*, Litec, 2004, p. 207. La France a par exemple recours aux contrats d'agriculture durable depuis 2003.

coordonner les différentes agences concernées par les contrôles et d'effectuer des vérifications sur place. La sanction de la violation des conditions est la diminution ou la suppression des aides<sup>88</sup>, dans une logique proche de sanctions pénales et pour le plus grand bien du budget communautaire. En effet, la sanction prend en considération la gravité, l'étendue, la persistance et la répétition du non-respect constaté. Afin de motiver les Etats dans leurs contrôles, le règlement leur reconnaît la faculté de conserver 25% des aides n'étant pas versées. En contrepartie, les agriculteurs bénéficient d'un système de conseil agricole (également organisé par les Etats), sur la base des audits effectués dans les exploitations bénéficiant des aides. Enfin, il incombe aux Etats de fournir aux agriculteurs la liste des exigences réglementaires en matière de gestion et de bonnes conditions agricoles et environnementales à partir d'indicateurs élaborés en collaboration avec la Commission.

De leur côté, les Etats sont astreints à l'obligation de veiller au maintien de la superficie de leurs pâturages permanents. En cas de diminution, les autorités nationales peuvent imposer les mesures appropriées (par exemple, autorisation préalable de labourage, obligation de remettre des terres arables à l'état de pâturages). Selon la Commission, cette disposition est distincte de la conditionnalité en ce sens que ce ne sont pas les agriculteurs qui ont l'obligation de conserver une zone de pâturage particulière dans leur exploitation, mais ce sont les États membres qui doivent veiller à maintenir leur superficie existante de pâturages permanents.

Bien que ce soit un net progrès, le dispositif de la conditionnalité n'est pas exempt d'interrogations.

D'abord, la technique de la conditionnalité est sans conteste une mesure de masse visant un public très large. En raison de ses caractéristiques, elle mobilise un important appareil administratif, véritable défi pour certains Etats.

Ensuite, la conditionnalité repose sur le respect de standards. Or, les professionnels de l'agriculture s'interrogent sur la clarté des référentiels utilisés pour fixer les normes à respecter. Si certains éléments sont précis (exemple des surfaces en couvert végétal), d'autres sont beaucoup plus flous alors même que se pose la question d'une hiérarchie en les objectifs techniques fixés. Dans

---

<sup>88</sup> Les pourcentages de pénalité varient en fonction de la gravité de la non-conformité, allant de 1% à 15% en cas de négligence et jusqu'à 15% au minimum lorsqu'il s'agit d'une non-conformité intentionnelle.

un même ordre d'idées, les contraintes pesant sur l'élevage sont fortes au point, selon certains, de menacer l'avenir de certaines exploitations.

Enfin, les sanctions sont souvent appréhendées comme étant trop peu progressives et dissuasives. En tout état de cause, elles ne sont appliquées qu'aux agriculteurs demandant à bénéficier des aides directes, les autres relevant exclusivement des dispositifs nationaux. Pour ceux entrant dans le champ d'application du droit communautaire, la question du cumul de sanctions avec les mesures nationales est souvent posée.

Grâce à la conditionnalité, la Communauté cherche à influencer sur les méthodes de production par l'intermédiaire des revenus des agriculteurs. Son action ne se limite cependant pas à cela puisqu'elle a aussi fait de la sécurité environnementale une priorité du développement rural.

B. La sécurité environnementale, une priorité du développement rural

Contrairement au premier pilier, le second est davantage axé sur le long terme. Il ne s'agit pas d'influer sur les prix et la production mais bien de façonner l'agriculture du futur et de favoriser la mise en œuvre de programmes communautaires ambitieux à l'instar de celui consacré à la diversité biologique dans le domaine de l'agriculture<sup>89</sup>. Longtemps délaissée et dotée de peu de moyens (faiblesse de la section « orientation » du FEOGA), l'action en faveur du développement rural durable a été rééquilibrée à partir de 1992 et plus encore entre 1999<sup>90</sup> et 2003. De la sorte, la sécurité environnementale rejoint la politique de cohésion économique et sociale, autre politique transversale. La protection de l'environnement pourrait même être perçue comme un objectif politique fort, commun à une Union économiquement de plus en plus complexe et hétérogène<sup>91</sup> et prise en compte pour une utilisation plus pertinente des crédits.

Ainsi, la politique agro-structurelle oriente les exploitations dans des directions en prise avec les préoccupations

---

<sup>89</sup> Règlement 870/2004 du 24 avril 2004 (JOUE 30 avril 2004, L 162).

<sup>90</sup> Règlement 1257/1999 du 17 mai 1999 (JOCE, 26 juin 1999, L 160).

<sup>91</sup> J. Bourrinet, « Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une Union européenne à 27 membres », *RMCUE* avril 2007, p. 223.

contemporaines dont, logiquement, la protection environnementale.<sup>92</sup> Même si celle-ci n'apparaît pas en tant que telle, elle sous-tend de nombreuses actions au titre de l'amélioration de la qualité des produits alimentaires ou des techniques de production<sup>93</sup>. Plusieurs principes guident la Communauté.

Premièrement, le respect de normes environnementales minimales (relatives, par exemples, à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des nitrates) conditionne le bénéfice du soutien prévu par plusieurs mesures de développement rural, telles que les aides en faveur des investissements dans les exploitations agricoles, de l'installation des jeunes agriculteurs et de l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles.

Deuxièmement, les mesures agro-environnementales permettent de rémunérer les agriculteurs en contrepartie des services environnementaux rendus volontairement et constituant un véritable plus par rapport aux contraintes imposées par ailleurs (bonnes pratiques).

Troisièmement, il est prévu de soutenir temporairement et de manière dégressive les agriculteurs devant s'adapter à des normes plus rigoureuses en raison de la transposition de normes environnementales communautaires dans les droits nationaux<sup>94</sup>. Par ailleurs, une prime est octroyée aux régions devant protéger les oiseaux et leur habitat dans le cadre du programme Natura 2000, ce qui traduit la volonté de soutenir les exploitants situés dans des zones soumises à des contraintes environnementales particulières tandis qu'il est possible de moduler les aides en fonction de handicaps naturels.

Pour terminer, il est possible de souligner les actions tournées vers l'amélioration de la qualité alimentaire. Apparemment, l'environnement ne semble pas concerné. Pourtant, l'amélioration de la qualité est liée au développement de l'agriculture biologique<sup>95</sup> plus respectueuse de l'environnement (utilisation des fertilisants...). L'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) est une autre préoccupation de la Communauté. A mi-chemin de la sécurité alimentaire et de la

---

<sup>92</sup> Règlement 1698/2005 du 20 septembre 2005 (JOUE 21 octobre 2005, L 277).

<sup>93</sup> Règlement 1783/2003 du 29 septembre 2003 concernant le soutien au développement rural (JOUE 21 octobre 2003, L 270).

<sup>94</sup> 10 000 euros maximum par exploitation et par an sur cinq maximum.

<sup>95</sup> Règlement 392/2004 du 20 février 2004 (JOUE 3 mars 2004, L 65) complétant le règlement 2092/91 du 24 juin 1991 (JOCE 22 juillet 1991, L 198).

sécurité environnementale (au titre de la dissémination par exemple), cet enjeu suscite de nombreuses interrogations scientifiques et juridiques illustrées par un contentieux important devant la Cour de justice comme devant les juridictions nationales.

Une telle évolution n'est pas sans conséquence financière pour la Communauté comme pour les Etats.

D'abord, dans le cadre communautaire, un mécanisme de modulation permet de réduire les paiements directs aux grosses exploitations et d'affecter les sommes dégagées (environ 1,2 milliard d'euros sur 7 milliards consacrés au second pilier en 2006) au développement rural. Il reste à savoir comment seront utilisés ces fonds sachant que le programme Natura 2000 mobilise à lui seul environ 6 milliards d'euros par an tandis que la refonte et la simplification de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+) n'est doté que d'1,951 milliard<sup>96</sup>.

Ensuite, le nouveau FEADER est organisé autour de quatre axes : 1) l'amélioration de la compétitivité grâce à une meilleure formation ; 2) l'environnement, l'espace rural et le bien-être des animaux ; 3) la promotion d'activités touristiques en milieu agricole ; 4) le développement des régions rurales en difficulté par l'intermédiaire du programme LEADER. Si un seul de ces axes est consacré explicitement à l'environnement, les autres ne sont pas dépourvus de liens avec cette préoccupation.

Enfin, les aides d'Etat bénéficient d'un régime plus souple dès lors qu'elles sont tournées vers la protection de l'environnement<sup>97</sup>.

La refonte des structures agricoles est sans conteste une action à long terme ayant une finalité préventive. Cette réorientation de la PAC mérite également d'être lue en parallèle avec la politique strictement environnementale de la Communauté. Sans viser exclusivement l'agriculture même si celle-ci est directement concernée, la Communauté a élaboré un régime de responsabilité des dommages causés à l'environnement. La

---

<sup>96</sup> P. Billet, « LIFE+ : les coulisses du financement des actions environnementales de l'Union européenne », *Europe* juillet 2007, p. 2.

<sup>97</sup> Règlement 1/2004 du 23 décembre 2003 relatif aux aides d'Etat (JOUE 3 janvier 2004 L 1). Une exemption catégorielle au contrôle préalable exercé par la Commission bénéficie à l'agriculture.

directive sur la responsabilité environnementale du 21 avril 2004<sup>98</sup> constitue une innovation majeure en imposant une obligation de réparation de tout dommage<sup>99</sup> écologique résultant des activités professionnelles énumérées en annexe. Dans d'autres cas, impliquant facilement l'agriculture, la responsabilité n'est engagée que pour faute ou négligence lorsque les dommages sont causés aux espèces et habitats protégés par les directives communautaires. Dans cette dernière hypothèse, tout en contenant une obligation de prévention, le texte impose essentiellement la réparation en nature (remise en l'état initial ou le plus proche possible) des zones touchées, dans le prolongement du principe pollueur-payeur.

Sans remettre en cause l'avancée représentée par ce texte, sa bonne application se heurte toutefois à quelques obstacles importants tenant à l'identification des pollueurs, la détermination d'un dommage concret et quantifiable ainsi que la détermination traditionnelle du lien de causalité. En pratique, la directive ne sera, par exemple, d'aucun secours, en cas de pollution diffuse ou des pollutions dont les effets sont perçus tardivement.

En conclusion on peut dire qu'avec des résultats certes variables, les actions en faveur de la sécurité environnementale n'ont jamais été totalement absentes du développement de l'agriculture européenne. Par petites touches, la Communauté et les Etats ont timidement cherché à limiter les errements du modèle productiviste. Cette volonté d'abord manifestée avec une cohérence très relative a été relayée et consolidée à l'occasion de la réforme de la PAC qui a ouvert la voie à des mécanismes intéressants. Cette évolution s'est accélérée avec la prise de conscience des risques environnementaux et la multiplication des crises. En plus de leur intérêt direct sur la sécurité environnementale, les actions entreprises présentent l'avantage pour l'Europe de rendre plus acceptables aux yeux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) les aides versées aux producteurs. Il n'est plus question de soutenir l'agriculture en recourant à des pratiques anticoncurrentielles mais de contribuer à sauver la planète.

L'Europe démontre ainsi qu'il est désormais suicidaire de développer un modèle agricole ignorant les risques

---

<sup>98</sup> Directive 2004/35 (JOUE 30 avril 2004, L 143); ; C. Hermon, « La réparation du dommage écologique. Les perspectives ouvertes par la directive du 21 avril 2004 », *AJDA* 2004, p. 1792.

<sup>99</sup> A l'exception des dommages corporels ou matériels subis par les personnes privées.

**environnementaux. Il reste à espérer que la réapparition des tensions agricoles en raison d'une formidable augmentation de la demande mondiale ne feront pas voler en éclat les bonnes résolutions environnementales.**



## La France et les OGM

*par*

Michel DEGOFFE

Professeur agrégé des facultés, Université Paris Descartes

L'OGM est un organisme dont le matériel génétique a été modifié autrement que par multiplication ou recombinaison naturelles<sup>100</sup>. L'Union européenne régleme nte l'utilisation des OGM, elle ne l'interdit pas. De ce constat, découle l'attitude que peut adopter la France : elle doit transposer les directives en la matière. Elle ne peut, en revanche, proscrire, comme le lui demande une partie de la population, la culture OGM sur son territoire. Il convient de commencer l'exposé par quelques chiffres et données<sup>101</sup>:

-100 millions d'hectares de plantes transgéniques sont cultivés dans le monde. 22 000 hectares de maïs Bt sont cultivés en France. Plusieurs plantes et produits génétiquement modifiés bénéficient d'une autorisation de mise sur le marché en France :

- le tabac « ITB-1000-OX » de la société SEITA tolérant à un herbicide. La culture de ce tabac n'a pas été développée.

- le maïs Bt-176 de la société Novartis tolérant à la pyrale et à un herbicide ;

- le maïs MON 810 de la société Monsanto tolérant à la pyrale (la commercialisation des semences de six variétés obtenues à partir de ce maïs est autorisée) ;

- le maïs T 25 de la société AgrEvo tolérant à un herbicide ;

- deux variétés hybrides de chicorée tolérantes à un herbicide.

Devant l'hostilité de l'opinion publique, la France et d'autres Etats membres de l'Union européenne ont demandé à la Commission de ne plus délivrer d'autorisation de mise sur le marché tant qu'il n'existerait pas un cadre européen prévoyant la traçabilité et l'étiquetage des OGM. Ce cadre a été adopté par la directive de 2001. La réglementation communautaire distingue trois types d'utilisation des OGM, chacun de ces types étant soumis à un régime particulier :

- des recherches sont tout d'abord effectuées sur les OGM, en laboratoire, dans des serres, bref en milieu clos. C'est ce que la directive du 23 avril 1990 appelle l'utilisation confinée<sup>102</sup>.

- ces premières recherches peuvent ne pas être suffisantes. Il faut expérimenter l'OGM dans l'environnement, pour voir comment il se

---

<sup>100</sup> Article L. 531-1 du code de l'environnement.

<sup>101</sup> Chiffres fournis par le site interministériel sur les OGM.

<sup>102</sup> Directive « utilisations confinées », directive 90/219/CEE du Conseil du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés.

comporte en milieu ouvert. Cette dissémination fait l'objet de la partie B de la directive « disséminations volontaires »<sup>103</sup>.

- une fois, ces étapes de recherche conclues avec succès, l'OGM et les produits fabriqués à partir de celui-ci peuvent alors être cultivés, importés ou commercialisés de manière plus générale. Cette troisième activité est régie principalement par deux législations : la partie C de la directive « disséminations volontaires » et le règlement « aliments GM »<sup>104</sup>.

L'Union européenne étant dotée d'un cadre juridique, la Commission européenne a pu autoriser, le 19 mai 2004, la mise sur le marché du maïs doux Bt11. Cette décision met donc un terme au moratoire de fait existant depuis 1999.

De son côté, la France a dû transposer les directives communautaires. Cela ne s'est pas fait sans mal. La France a tardé à transposer ces textes. La Cour de Justice l'a donc condamnée pour manquement<sup>105</sup>. Puis, par un second arrêt, la Cour a contraint la France à exécuter le premier<sup>106</sup>.

Le ministre de l'époque, Gilles de Robien, a déposé un projet de loi<sup>107</sup>. Mais le retard pris par la France pour assurer la transposition des directives communautaires, a obligé le gouvernement à préférer dans un premier temps, le passage par décret. Cette transposition a fait l'objet de deux décrets du 7 novembre 2006 alors que la directive de 2001 aurait dû être transposée pour le 17 octobre 2002 au plus tard (art. 34)<sup>108</sup>. En

---

<sup>103</sup> Directive « disséminations volontaires » directive 2001/18/CE.

<sup>104</sup> Règlement « aliments GM », règlement CE n°1829/2003 du PE et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés La réglementation européenne des OGM a été décrite par Stéphanie Mahieu, Le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM : vers un système conciliateur et participatif p. 153 (ouvrage collectif La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM, Perspectives nationale, européenne et internationale, sous la direction de Paul Nihoul et Stéphanie Mahieu, Editions Larcier, 2005).

<sup>105</sup> CJCE 27 novembre 2003, aff. C-429/01 Commission c/ France.

<sup>106</sup> CJCE 12 juillet 2005 Commission c/ France, aff. C-304/02 : la France a été condamnée à payer une astreinte de 57 761 250 euros pour chaque période de six mois à compter du prononcé de l'arrêt et une somme forfaitaire de 20 000 000 euros puis en 2006 à payer des astreintes de 31 650 euros par jour de retard de transposition (aff. C-177/04 Commission c/ France) (sur ce point voir C. Moiraud, art. précité). Enfin, par un arrêt du 9 décembre 2008, la Cour de justice condamne effectivement la France à payer une somme forfaitaire de 10 millions d'euros, pour ne pas avoir exécuté rapidement l'arrêt constatant son manquement (C-121/07).

<sup>107</sup> Projet de loi n° 200 relatif aux OGM déposé le 8 février 2006.

<sup>108</sup> (décret n° 2006-1346 du 7 novembre 2006 modifiant le décret n° 93-773 du 27 mars 1993 pris pour l'application s'agissant des utilisations civiles de l'article 6 de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO. 8 novembre

outre les décrets de 2006 n'assuraient pas une transposition complète. Cela a conduit le gouvernement à abandonner, provisoirement, l'adoption de certaines dispositions qui ne peuvent être prises que sous forme de loi. Le premier ministre a édicté des décrets le 19 mars 2007 qui paraient au plus pressé et mettait la France en conformité avec les textes communautaires.

Le projet de loi réformait l'expertise scientifique en fusionnant, au sein d'une seule instance consultative, les trois instances existantes que sont la commission du génie génétique, la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire et le comité de biovigilance.

Le projet de loi se préoccupait, en outre, du problème de responsabilité, notamment du fait de la présence fortuite d'OGM dans des produits qui se targuent d'être cultivés sans en faire usage. Le projet de loi créait un fonds de compensation destiné à couvrir le préjudice économique susceptible de résulter, pour l'exploitant victime, de cette présence fortuite d'OGM.

L'élection du président de la République, Nicolas Sarkozy et sa volonté d'ouvrir une grande réflexion en matière d'environnement (dite « Grenelle de l'Environnement ») ont relancé le débat sur les OGM. Le « Grenelle de l'Environnement » comportait un intergroupe consacré aux OGM. Ses travaux ont dégagé sept principes sur lesquels un consensus n'a d'ailleurs pas toujours été dégagé : non-brevetabilité du génome, libre choix de produire, libre choix de consommation, principe pollueur-payeur, principe de précaution, transparence, subsidiarité. La discussion du projet de loi déposé par la suite révélera la difficulté de donner un contenu concret à ces principes, notamment sur la liberté de produire (avec et sans OGM), le principe pollueur-payeur (quel régime de responsabilité pour le producteur d'OGM qui contamine ses voisins ?), le principe de précaution (quels pouvoirs pour la Haute Autorité ?). Lors du Grenelle de l'Environnement, il a été question, par exemple, de la règle des 0,9% en matière d'étiquetage. Cette règle se trouve dans le Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés. L'article 12 de ce règlement impose que la présence d'OGM dans un produit soit

---

2006, p. 16770 ; Décret n° 2006-1347 du 7 novembre 2006 relatif à certaines modalités de l'utilisation confinée d'organismes génétiquement modifiés et modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, JO. 8 novembre 2006, p. 16775). Pour un commentaire Cécile Moiroud, Les vicissitudes de la transposition de la directive du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, AJDA 2007, p. 1127).

mentionnée. Mais il l'assortit d'une exception : cette obligation ne s'applique pas « aux denrées alimentaires renfermant un matériel contenant des OGM, consistant en de tels organismes ou produit à partir de tels organismes dans une proportion n'excédant pas 0,9 % de chaque ingrédient, à condition que cette présence soit fortuite ou techniquement inévitable ». Les spécialistes s'accordent à dire que ce pourcentage n'a aucune signification scientifique, qu'il serait techniquement possible de déceler un pourcentage inférieur.

Le Grenelle de l'Environnement s'est concrétisé immédiatement dans deux directions :

Le Gouvernement a institué, par le décret n° 2007-1710 du 5 décembre 2007, un comité de préfiguration d'une Haute autorité sur les OGM, chargé de « *réévaluer les risques et bénéfiques pour l'environnement et la santé publique, susceptibles d'être attachés à la dissémination volontaire de maïs Bt MON810.* » Ce comité a rendu un avis établissant que des faits nouveaux étaient apparus depuis 1998, date à laquelle l'autorisation de cultiver le maïs Monsanto avait été donnée. Sur ses entrefaites, le gouvernement a annoncé qu'il ferait jouer la clause de sauvegarde permettant de suspendre la culture du maïs OGM MON810<sup>109</sup>. Cette mesure ne protège pas la France de l'importation de plantes OGM. Par exemple, la France importe chaque année environ 3,5 millions de tonnes de tourteaux de soja OGM (sur les 5 millions que consomme son bétail<sup>110</sup>).

Le gouvernement a également déposé un projet de loi qui reprend, avec des variantes toutefois, les points du projet de loi de Robien abandonnés. Cela a donné lieu à la loi du 25 juin 2008<sup>111</sup>, loi déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>112</sup>.

La présentation de la réglementation française semble pouvoir s'articuler autour de deux axes : d'une part, la transposition du droit communautaire donne naissance à une police spéciale, pour l'essentiel, confiée au ministre. Compte tenu des principes du droit administratif français, cette attribution limite les possibilités d'intervention d'autres autorités administratives, notamment locales, en la matière (I). D'autre part, les inquiétudes de l'opinion, des agriculteurs qui souhaitent préserver leur production, de la dissémination d'OGM ont amené le législateur à adopter des principes encadrant la culture d'OGM (II).

---

<sup>109</sup> Communiqué du ministère en date du 11 janvier 2008.

<sup>110</sup> Chiffre donné par le sénateur Bizet.

<sup>111</sup> Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, JO 26 juin 2008, p. 10218. F-G. Trébulle, JCP Edition générale, 3 septembre 2008, p. 3. C. Moiroud, AJDA 2008, p. 2069.

<sup>112</sup> CC 19 juin 2008, n° 2008-564 DC Loi relative aux OGM, AJDA 1614, note O. Dord.

## **I) La police des OGM**

La culture des OGM, sous ses différentes formes relève du pouvoir de police spéciale du ministre. Conformément aux principes traditionnels régissant la police administrative, cela laisse peu de places pour l'intervention d'autres autorités, en particulier du maire. Mais, il convient de préciser, en premier lieu, que le droit communautaire limite les mesures que peuvent prendre les autorités locales.

### **1) L'interdiction d'interdire**

Comme on le verra, la réglementation communautaire entoure la diffusion des OGM, de multiples précautions. La Commission s'opposerait, en revanche, à une position de principe d'un Etat, refusant la culture d'OGM sur son territoire. La directive 2001/18/CE précitée, comporte une clause de sauvegarde (art. 23) en vertu de laquelle un Etat, au vu de recherches scientifiques nouvelles, peut estimer qu'un OGM autorisé affecte l'environnement. Dans cette hypothèse, l'Etat peut limiter ou interdire, à titre provisoire, l'utilisation et/ou la vente de cet OGM en tant que produit ou élément de produit sur son territoire. Mais l'Etat doit en informer immédiatement la Commission. Dans un délai de 60 jours, une décision est prise en la matière. Cette clause de sauvegarde s'exerce donc sous le contrôle des institutions communautaires.

Par ailleurs, l'article 95 du traité CE limite les possibilités pour une autorité nationale d'agir quand les institutions communautaires ont pris des mesures d'harmonisation ( ce que sont les directives précitées en matière d'OGM). Le paragraphe 4 de cet article indique que, si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien. Son paragraphe 5 ajoute que si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un État membre estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet État membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption. La Commission devra se prononcer, dans les six mois, délai renouvelable une fois (son silence dans ce délai vaut acceptation) sur les mesures prises par l'Etat. On l'a

dit, la France a fait jouer cette clause de sauvegarde à propos du maïs Monsanto. L'Autriche avait eu une attitude encore plus prohibitive. Le 13 mars 2003, la République d'Autriche a notifié à la Commission un projet de loi d'un de ses Länder prohibant la culture de semences et de plants composés d'OGM ou en contenant ainsi que l'élevage et l'introduction dans l'environnement, en vue de la chasse ou de la pêche, d'animaux transgéniques. La notification avait pour objet d'obtenir, sur le fondement de l'article 95, paragraphe 5, CE, une dérogation aux dispositions de la directive 2001/18. Elle s'appuyait sur un rapport intitulé «Régions agricoles sans OGM: conception et analyse de scénarios et mesures de mise en œuvre». La Commission européenne a saisi l'Autorité européenne de sécurité des aliments (l'«EFSA»). Le 4 juillet 2003, cette dernière a rendu un avis au terme duquel elle a conclu en substance que ces éléments ne recélaient aucune preuve scientifique nouvelle susceptible de justifier l'interdiction, par principe, des OGM dans le Länder. La Commission a donc rejeté la demande de dérogation à l'application de la directive OGM présentée par l'Autriche. Sur recours de l'Autriche, la Cour de justice a confirmé cette décision. Les raisons qui ont conduit la Commission puis la Cour à rejeter la demande autrichienne sont aisément transposables au droit français : l'Autriche n'invoquait pas un problème spécifique qui aurait pu justifier que la mesure d'harmonisation ne lui soit pas appliquée : elle n'a pas un écosystème particulier qu'il conviendrait de protéger de la dissémination involontaire d'OGM.

## **2) La police spéciale du ministre**

La réglementation communautaire distingue trois étapes dans la diffusion des OGM : l'utilisation confinée, la dissémination volontaire ou la mise sur le marché. Toutes trois requièrent une autorisation administrative.

L'utilisation confinée, c'est-à-dire l'utilisation à des fins de recherche, de développement ou d'enseignement d'organismes génétiquement modifiés dans une installation publique ou privée nécessite un agrément<sup>113</sup>, délivré par le ministre chargé de la recherche après accord du ministre chargé de l'environnement<sup>114</sup>.

De même toute dissémination volontaire, ou tout programme coordonné de telles disséminations, est subordonné à une autorisation préalable délivrée par l'autorité administrative après examen des risques

---

<sup>113</sup> Art. L. 532-3, code de l'environnement.

<sup>114</sup> art. 3 Décret n° 2006-1346 du 7 novembre 2006.

que présente la dissémination pour la santé publique ou pour l'environnement<sup>115</sup>.

Enfin, « la mise sur le marché doit faire l'objet d'une autorisation préalable. Cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative après examen des risques que présente la mise sur le marché pour la santé publique ou pour l'environnement. Elle peut être assortie de prescriptions. Elle ne vaut que pour l'usage qu'elle prévoit »<sup>116</sup>.

Les décrets du 19 mars 2007 réglementent la procédure devant aboutir à l'autorisation de dissémination volontaire et celle de mise sur le marché. Il existe un décret pour chacune de ces opérations.

#### **A) L'autorisation de dissémination volontaire**

L'autorisation de dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché de produits composés en tout ou partie d'OGM est délivrée par le ministre chargé de l'environnement<sup>117</sup>.

Le décret prévoit que l'auteur de la dissémination doit présenter un dossier accessible au public. Mais le demandeur de l'autorisation fait savoir les informations qu'il souhaite voir demeurer confidentielles. La procédure ensuite est très imprégnée des règles établies par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations visée par le décret d'ailleurs. Le demandeur reçoit un accusé de réception. Le dossier est transmis à la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire (désormais le Haut Conseil). Cette commission évalue les risques pour la santé publique et pour l'environnement. Elle transmet son avis à l'autorité administrative compétente et au ministre chargé de l'environnement dans un délai de soixante jours à compter de la date d'enregistrement de la demande. L'autorité administrative compétente notifie au demandeur sa décision dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date d'enregistrement de sa demande et la transmet à la Commission des Communautés européennes (art. 11). L'autorité administrative compétente transmet la fiche d'information destinée au public aux préfets des départements et aux maires des communes dans lesquels se déroulera la dissémination. Cette fiche est affichée en mairie aux frais du responsable de la dissémination et, par les soins du maire, dans les huit jours qui suivent la réception de cette fiche (art. 13).

---

<sup>115</sup> art. L. 533-3, code de l'environnement.

<sup>116</sup> art. L. 533-5, code de l'environnement.

<sup>117</sup> art. 1<sup>er</sup> du Décret n° 2007-358 du 19 mars 2007 relatif à la dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché de produits composés en tout ou partie d'OGM, JO. 20 mars 2007.

Le décret organise également des contrôles, un réexamen si des faits nouveaux interviennent.

#### **B) L'autorisation de mise sur le marché**

Le ministre de l'environnement est, sauf exception, compétent pour autoriser la première mise sur le marché communautaire d'un OGM ou d'une combinaison d'OGM en tant que produits ou éléments de produits sur le territoire français<sup>118</sup>. Mais, il agit sous le contrôle de la Commission européenne.

Dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date d'enregistrement de la demande, l'autorité nationale établit un rapport d'évaluation et le transmet au demandeur.

Lorsque le rapport d'évaluation indique que le ou les OGM peuvent être mis sur le marché, le ministre le transmet à la Commission, assorti de tous les éléments d'information sur lesquels le rapport d'évaluation est fondé.

De la même façon, lorsque le rapport d'évaluation indique que le ou les OGM ne doivent pas être mis sur le marché, le ministre le transmet à la Commission des Communautés européennes, accompagné de tous les éléments d'information sur lesquels il a fondé son rapport au plus tôt quinze jours après l'envoi de ce rapport au demandeur et au plus tard cent cinq jours après la date d'enregistrement de la demande<sup>119</sup>.

En l'absence d'objection motivée d'un Etat membre ou de la Commission dans un délai de soixante jours à compter de la date de diffusion du rapport d'évaluation par la Commission, ou lorsque d'éventuelles objections ont été levées dans un délai de cent cinq jours à compter de la même date, le ministre doit délivrer l'autorisation de mise sur le marché.

Lorsqu'une objection formulée par un Etat membre ou la Commission n'a pas été levée dans les délais, l'autorisation ne peut être accordée qu'après décision de l'autorité communautaire compétente.

Dans le cas où l'autorité administrative compétente pour statuer sur la demande d'autorisation estime que le ou les organismes génétiquement modifiés ne doivent pas être mis sur le marché, le rejet de la demande ne peut être prononcé que par une décision écrite et motivée (art. 6). L'autorisation est valable dix ans.

Les décisions ministérielles prises sur le fondement des textes précités ont fait l'objet de recours, sans rencontrer, pour l'instant, un

---

<sup>118</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2007-359 du 19 mars 2007 est relatif à la procédure d'autorisation de mise sur le marché de produits non destinés à l'alimentation composés en tout ou partie d'OGM JO. 20 mars 2007.

<sup>119</sup> art. 5.

grand succès<sup>120</sup>. Ainsi, par exemple, la commune de Bourgoin-Jallieu a introduit un référé suspension contre les décisions du 15 mars 2007 par lesquelles le ministre de l'agriculture et de la pêche a autorisé la société Monsanto agriculture France SAS à disséminer volontairement dans l'environnement du maïs génétiquement modifié en tant qu'elles portent sur deux sites situés sur le territoire de sa commune<sup>121</sup>. Rappelons qu'en matière de référé suspension, le requérant doit établir qu'il y a urgence à ce que la décision attaquée ne soit pas appliquée et un moyen propre en l'état de l'instruction à faire douter de la légalité de la décision<sup>122</sup>.

- pour établir l'urgence qui s'attacherait à la suspension demandée, la commune alléguait l'imprécision de la localisation des parcelles concernées par les autorisations. Cela n'aurait pas permis au maire de prendre les mesures de surveillance nécessaire à la prévention des troubles à l'ordre public pouvant résulter de manifestations ou agissements hostiles aux essais de culture OGM. Le Conseil d'Etat rejette ce moyen : l'instruction n'a révélé aucun risque ou menace particulier même si une manifestation a eu lieu sans violence ni dommage sur le territoire de la commune,

- la commune soutenait ensuite que puisque l'Etat ne respectait pas le droit communautaire (il n'avait pas transposé la directive), la commune devait s'en charger en besoin en se substituant à lui. Là encore, le Conseil d'Etat écarte ce moyen car, il n'appartient pas à l'office du juge des référés de connaître d'une exception d'illégalité par méconnaissance du droit communautaire ou international<sup>123</sup>. Par ailleurs, le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de juger que la nécessité de se conformer à une obligation communautaire ne peut autoriser une méconnaissance de la répartition des compétences telle qu'elle résulte de l'ordre juridique français<sup>124</sup>

En revanche, le Conseil d'Etat avait annulé l'autorisation de dissémination volontaire délivrée par le ministre de l'agriculture, le 1er

---

<sup>120</sup> Jean-François Inseguet, L'application par le juge administratif français du principe de précaution en matière d'OGM, p. 207 (in Les OGM sous la direction de Philippe Metay, Mesures de l'innovation et contrôle du risque, les PUR, 2004).

<sup>121</sup> CE 22 avril 2007 commune de Bourgoin-Jallieu, n° 304402.

<sup>122</sup> art. L. 521-1, code de justice administrative.

<sup>123</sup> Voir à cet égard (CE 21 octobre 2005 Association Aides et autres, Lebon, p. 438, AJDA 2006, p. 944, note H. Rihal, T. H. Girardot, Le retour de la loi écran devant le juge des référés, AJDA 2006, p. 1875.

<sup>124</sup> Comme l'indiquait le commissaire du gouvernement Lamy, « l'obligation de respecter le droit communautaire ne va pas jusqu'à permettre à l'administration de fixer des règles qui se substitueraient à la loi. Cela aboutirait à faire échec à la répartition des compétences fixées par la Constitution, ce qui n'est pas possible (CE 30 oct. 1998 Sarran) » (CE 30 juillet 2003 Association Avenir de la langue française, p. 347). Voir également CE 9 février 2007 Ministre de l'agriculture et de la pêche, n° 296479 : rejet de la demande de suspension de la décision ministérielle autorisant la société Monsanto Agriculture à pratiquer la dissémination volontaire de maïs génétiquement modifié dans le cadre d'un programme expérimental de cinq ans, en tant que cette décision autorise un essai sur le territoire de la commune de Beux (Moselle).

juin 2004, à la société Monsanto de maïs génétiquement modifié, dans le cadre d'un programme expérimental de quatre ans. Le Conseil d'Etat annule l'agrément tout simplement parce que le dossier technique présenté à la commission du génie biomoléculaire (commission qui doit éclairer le ministre) ne comportait pas d'autre indication, en ce qui concerne la localisation des sites de dissémination, que la liste des régions envisagées pour la conduite des essais, c'est-à-dire Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Centre, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Aquitaine. Or tant la directive que le code de l'environnement exige une localisation plus précise<sup>125</sup>.

### **3) Les pouvoirs limités des autorités locales**

Les maires, et plus généralement les autorités locales, ont tenté de remettre en cause la culture sur leur sol de plantes OGM. Cependant, les pouvoirs du maire sont limités, d'une part, par la jurisprudence classique relative à la conciliation des mesures de police mais, d'autre part, par les principes fondamentaux du droit communautaire qui s'opposent à ce qu'une autorité d'un Etat interdise ce que les autorités communautaires ont permis. La cour administrative de Lyon, par exemple, a annulé l'arrêté d'un maire qui avait interdit la dissémination volontaire des OGM sur le territoire de sa commune<sup>126</sup>. Certes, en tant qu'autorité de police administrative générale dans sa commune<sup>127</sup>, le maire doit prendre les mesures tendant à prévenir, par des précautions convenables et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires (...) les pollutions de toute nature...) de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure<sup>128</sup>. Enfin, en cas de « danger grave ou imminent » tels que les accidents naturels, il doit prescrire « l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances »<sup>129</sup>. Mais, en l'occurrence, la cour administrative constate que le ministre a autorisé la dissémination volontaire et a donc apprécié les risques éventuels. En l'absence de péril imminent, le maire ne peut pas s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale du ministre. Or, dans cette affaire, aucun péril imminent ne justifiait que le maire interdise les essais pour une durée de trois ans. A cet égard, les perspectives de développement de l'agriculture traditionnelle ou la nécessité de respecter le principe de précaution ne constitue pas un péril imminent.

E. Kolbert, dans sa note précitée, fait un rapprochement avec la combinaison du pouvoir de police administrative générale du maire et

---

<sup>125</sup> CE 28 avril 2006 Fédération des syndicats agricoles MODEF, n° 274458.

<sup>126</sup> CAA Lyon 26 août 2006 Commune de Ménat, AJDA 2006, p. 38, note E. Kolbert.

<sup>127</sup> art. L. 2212-1, CGCT.

<sup>128</sup> art. L. 2212-2-5°.

<sup>129</sup> art. L. 2212-4.

la police spéciale des installations classées<sup>130</sup> et la police de l'eau<sup>131</sup>. Dans ces hypothèses, le maire ne peut intervenir que s'il existe un péril imminent.

Le péril imminent est un « danger démontré »<sup>132</sup>. Le maire ne peut donc arguer du principe de précaution qui ne vise pas les dangers démontrés mais les dangers inconnus. Rappelons qu'en vertu de l'article 5 de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution, « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

## **II) Les principes encadrant la culture des OGM**

Dès lors qu'il n'est pas question d'interdire par principe, la culture des OGM, la loi du 25 juin 2008<sup>133</sup> vise à la fois à rassurer : celui qui souhaite cultiver sans OGM doit avoir la garantie de pouvoir le faire. Aussi, tente-t-elle, d'assurer, une coexistence entre les cultures OGM et les cultures sans OGM. Elle organise également une expertise qui se veut indépendante, des intérêts en présence. Elle prévoit, enfin, un régime de responsabilité.

### **1) La coexistence entre les cultures**

L'article 2 de la loi<sup>134</sup> fixe les règles de coexistence entre les cultures OGM et les cultures sans OGM. L'alinéa 1<sup>er</sup> a donné lieu à de vives discussions. A l'origine, le projet de loi disposait que les OGM ne peuvent être cultivés, commercialisés ou utilisés que dans le respect de l'environnement et de la santé publique. La première partie de cet alinéa été enrichi par un amendement du groupe communiste<sup>135</sup>, adopté à l'Assemblée nationale avec l'accord ou la passivité de la majorité. L'amendement vise à protéger les productions qui se targuent de ne pas contenir d'OGM. Après adoption de l'amendement, l'alinéa est

---

<sup>130</sup> CE 15 janvier 1986 Société Pec-Engineering, Lebon tables, p. 425.

<sup>131</sup> CAA Nancy 5 août 2004 Préfet de la Haute-Saône, AJDA 2004, p. 2039, note J-M. Adrien.

<sup>132</sup> TA Poitiers 22 octobre 2002 Préfet des Deux-Sèvres, AJDA 2002, p. 1351, note Y. Jegouzo

<sup>133</sup> Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, JO 26 juin 2008, p. 10218. F-G. Trébulle, JCP Edition générale, 3 septembre 2008, p. 3.

<sup>134</sup> codifié à l'article L. 531-2-1 du code de l'environnement.

<sup>135</sup> amendement n° 252, amendement Chassaigne.

devenu : « les OGM ne peuvent être cultivés, commercialisés ou utilisés que dans le respect de l'environnement et de la santé publique, des structures agricoles, des écosystèmes locaux et des filières de production et commerciales qualifiées sans "OGM", et en toute transparence ».

Le gouvernement avait envisagé un temps d'obtenir du Sénat, la réécriture de l'article dans sa forme initiale. Mais le signal donné eût été trop favorable aux OGM. Aussi, il a jugé préférable de tempérer la première phrase par l'insertion de la seconde : le « sans OGM » doit se comprendre par référence à la définition communautaire : « La définition du "OGM" se comprend nécessairement par référence à la définition communautaire. Dans l'attente d'une définition au niveau européen, le seuil correspondant est fixé par voie réglementaire, sur avis du Haut conseil des biotechnologies, espèce par espèce ».

Or, il y a une ambiguïté sur cette dernière définition du sans OGM. On l'a dit, le Règlement du 22 septembre 2003<sup>136</sup> impose une règle d'étiquetage : la présence d'OGM dans un produit doit être mentionnée. Mais cette obligation ne s'applique pas « aux denrées alimentaires renfermant un matériel contenant des OGM, ... n'excédant pas 0,9 % de chaque ingrédient, à condition que cette présence soit fortuite ou techniquement inévitable ». Ce pourcentage n'a aucune signification scientifique. Cette référence à la définition communautaire a été contestée notamment par Y. Cochet<sup>137</sup> : un produit sans OGM est un produit qui comporte 0% d'OGM. Or, la science aujourd'hui est en mesure de détecter 0,1% d'OGM dans un produit. Rien ne justifiait donc de se référer à ce 0,9% communautaire. Il eût fallu distinguer le seuil d'étiquetage (0,9%) et celui de production (0%).

Le dernier alinéa a été également âprement discuté. Certains auraient souhaité que soit affirmée uniquement la liberté de produire sans OGM. Or, cet alinéa affirme « la liberté de consommer et de produire avec ou sans OGM, sans que cela nuise à l'intégrité de l'environnement et à la spécificité des cultures traditionnelles et de qualité, est garantie dans le respect des principes de précaution, de prévention, d'information, de participation et de responsabilité inscrits dans la Charte de l'environnement de 2004 et dans le respect des dispositions communautaires. » Certains craignent que, du fait de la dissémination, rien ne garantisse la culture sans OGM. D'ailleurs, le comité de préfiguration de la Haute Autorité proposa au ministre de

---

<sup>136</sup> (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil ; règlement concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (art. 12).

<sup>137</sup> séance Assemblée nationale 1<sup>er</sup> avril 2008.

faire jouer la clause de sauvegarde à propos du maïs MON 810. Il a fondé cette proposition sur des faits nouveaux connus depuis l'autorisation de produire : la publication de plusieurs études qui révèlent la dispersion du pollen sur de grandes distances kilométriques<sup>138</sup>. A l'inverse, compte tenu de ces risques de dissémination, affirmer uniquement la liberté de produire sans OGM revenait à condamner quasi automatiquement les cultures OGM. Cette ambiguïté devrait se résoudre par le régime de responsabilité. Il faut d'ailleurs relier cette querelle à celle relative au seuil de 0,9%. Abaisser ce seuil, comme le permet la connaissance scientifique revenait à interdire toute coexistence.

Le Conseil constitutionnel a considéré que cette rédaction balancée était conforme à la charte de l'environnement et, en particulier, à son article 5 affirmant le principe de précaution. Le Conseil confirme tout d'abord que cette disposition « comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement », a valeur constitutionnelle (cons. 18). Mais, en l'occurrence, la loi ne méconnaît pas ce principe. Une lecture rapide aurait pu le laisser penser : le législateur lui-même n'exclut pas la présence accidentelle de tels organismes dans d'autres productions puisqu'il prévoit un seuil minimal et envisage un régime de responsabilité. Mais, le Conseil a estimé que le législateur avait posé suffisamment de garde-fous afin d'entourer la culture d'OGM de toutes les garanties possibles : respect de règles de distance (article L. 663-2 du code rural résultant de l'article 6 de la loi), régime d'autorisation administrative avant toute dissémination d'OGM, autorisation précédée d'une évaluation, avis d'un haut conseil des biotechnologies, surveillance continue (art. 9) et éventuellement suspension de l'autorisation.

La loi renforce également les pouvoirs de police spéciale du ministre. Il pourra déterminer les conditions techniques notamment relatives aux distances entre cultures ou à leur isolement, visant à éviter la présence accidentelle d'organismes génétiquement modifiés dans d'autres productions<sup>139</sup>.

## **2) La transparence**

La diffusion des OGM est entourée de suspicion. Le pouvoir politique ne détient pas les connaissances scientifiques suffisantes pour être sûr de prendre des décisions éclairées. Le législateur a souhaité cependant que le ministre conserve le pouvoir d'autorisation en la matière, le sujet étant politique. Mais, l'autorité ministérielle se

---

<sup>138</sup> Voir notamment l'étude d'A. MESSEAN, La faisabilité de la coexistence chez le maïs : leçons tirées des études de flux de gènes et de la modélisation »2006.

<sup>139</sup> Article 6 de la loi codifié à l'article L. 663-2 du code de l'environnement.

prononce après avoir recueilli l'avis d'experts. La loi s'efforce donc de faire en sorte que cette expertise présente toutes les garanties d'indépendance par rapport aux intérêts en présence. : « les décisions d'autorisation concernant les organismes génétiquement modifiés ne peuvent intervenir qu'après une évaluation préalable indépendante et transparente des risques pour l'environnement et la santé publique. Cette évaluation est assurée par une expertise collective menée selon des principes de compétence, pluralité, transparence et impartialité<sup>140</sup>.

La loi de 2008 crée un haut conseil qui se substitue aux différentes commissions compétentes jusque-là.

Haute Autorité dans le projet de loi, l'organisme est finalement devenu un Haut Conseil. L'auteur de l'amendement modifiant l'appellation, J. Bizet s'est expliqué sur le sens de cette modification : « cet organisme aura une mission consultative et non décisionnelle. Il devra rendre des avis et non prendre des décisions. Il jouera donc proprement un rôle de conseil du gouvernement, ce dernier conservant la pleine autorité sur le dossier des OGM »<sup>141</sup>.

Les missions de ce Haut conseil font l'objet d'un très long article 3<sup>142</sup>. Il rend un avis à l'occasion des demandes d'autorisations précitées sur lesquelles le ministre se prononce. Il ne s'agit pas d'un avis conforme, le ministre n'est donc pas tenu de le suivre. Mais, l'avis devant être publié, on peut supposer que le ministre hésitera à passer outre à un avis défavorable. Le Haut Conseil peut aussi se saisir d'office ou à la demande de personnes variées, comme les associations par exemple, de toute question relevant de ses compétences. Il pourra émettre des recommandations, là encore rendues publiques.

Le Haut Conseil des biotechnologies n'est pas l'une des autorités publiques indépendantes apparues ces dernières années puisqu'il n'a pas la personnalité morale. Il ne détient pas un pouvoir de décision.

Les scientifiques et les citoyens (ou plus précisément certaines associations aux objets divers) s'opposent sur la diffusion des OGM. Tous deux seront présents dans la Haute Conseil. Mais le législateur a choisi une formule originale : le Haut Conseil sera composé de deux comités distincts : le comité scientifique et le comité économique, éthique et social. Le Haut Conseil ne se réunit en assemblée plénière que pour examiner des questions d'ordre général. Les membres sont

---

<sup>140</sup> article 2 al. 2 de la loi (article L. 531-2-1, code de l'environnement.

<sup>141</sup> séance du 5 février 2008 Sénat.

<sup>142</sup> Article codifié aux articles L. 531-3, L. 531-4, L. 531-4-1 et L. 531-5 du code de l'environnement.

nommés par décret ; les membres du comité scientifique sont des personnalités scientifiques ; les membres du second sont des représentants d'associations, de parlementaires<sup>143</sup>. Le comité économique, éthique et social n'interviendra que lorsqu'il s'agit d'éclairer le ministre avant qu'il n'autorise la dissémination volontaire. Dans cette hypothèse, l'avis du Haut conseil est composé de l'avis du comité scientifique et des recommandations du comité économique, éthique et social<sup>144</sup>. Cette distinction entre les deux comités a été critiquée : quel sera le poids de la recommandation par rapport à l'avis de scientifiques reconnus ?

### **3) La responsabilité**

Les agriculteurs qui produisent sans OGM craignent que leurs produits soient contaminés par des cultures OGM voisines. Le projet de loi De Robien se préoccupait déjà de ce problème de responsabilité. Il créait un fonds de compensation destiné à couvrir le préjudice économique susceptible de résulter, pour l'exploitant victime, de cette présence fortuite d'OGM (art. 21). L'agriculteur qui souhaitait mettre en culture des plantes OGM devait respecter certaines conditions techniques visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres productions ; conditions fixées par arrêté ministériel.

La mission d'information de l'Assemblée nationale sur les OGM<sup>145</sup>, avait proposé l'instauration d'un régime de présomption de faute et la création d'un fonds d'indemnisation en cas de dissémination d'OGM dans une culture non OGM.

Le projet de loi instaurait, au contraire, un régime de responsabilité sans faute à l'encontre de tout producteur d'une variété végétale génétiquement modifiées autorisée à la mise sur le marché. Les auteurs du projet estimaient qu'à partir du moment où la mise sur le marché de la variété OGM a été autorisée et que l'exploitant qui la met en culture a respecté les prescriptions qui s'imposent à lui pour la cultiver, il ne saurait être question d'un régime de responsabilité pour faute.

La loi de 2008 affirme une responsabilité de plein droit pesant sur l'exploitant agricole qui a mis en culture une OGM régulièrement autorisée qui cause un préjudice économique à la production d'un autre exploitant, préjudice résultant de la présence accidentelle de cet OGM. Cette responsabilité est subordonnée à plusieurs conditions :

---

<sup>143</sup> Art. L. 531-4-1 du code de l'environnement.

<sup>144</sup> Article L. 531-4 du code de l'environnement.

<sup>145</sup> Rapport du 13 avril 2005 relatif aux enjeux des essais et de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés.

« 1° Le produit de la récolte dans laquelle la présence de l'OGM est constatée est issu d'une parcelle ou d'une ruche située à proximité d'une parcelle sur laquelle est cultivé cet organisme génétiquement modifié et a été obtenu au cours de la même campagne de production ;

« 2° Il était initialement destiné soit à être vendu en tant que produit non soumis à l'obligation d'étiquetage, soit à être utilisé pour l'élaboration d'un tel produit ;

« 3° Son étiquetage est rendu obligatoire en application des dispositions communautaires relatives à l'étiquetage des produits contenant des organismes génétiquement modifiés.

Le préjudice économique résulte de la différence de prix entre un produit dispensé de l'obligation d'étiquetage et un produit soumis à cette obligation du fait de la contamination<sup>146</sup>. Tout exploitant agricole mettant en culture un organisme génétiquement modifié dont la mise sur le marché est autorisée doit souscrire une garantie financière couvrant sa responsabilité.

Le législateur ajoute que le régime législatif de responsabilité institué par l'article L. 663-4 du code rural ne prive pas la victime de la possibilité d'agir contre l'agriculteur producteur d'OGM mais également cette fois contre le distributeur du produit ou l'entreprise titulaire de l'autorisation de mise sur le marché, si cette victime établit qu'elle a subi un préjudice distinct de celui qui fait l'objet du régime de responsabilité légale<sup>147</sup>. Ce fondement « autre » peut être un préjudice économique différent de celui défini précédemment (perte de contrat, de qualification ou de label) mais également un préjudice écologique ou sanitaire.

Le régime de responsabilité légale de l'article L. 663-4 ne pèse que sur l'agriculteur producteur. Plusieurs amendements ont été rejetés tendant à étendre la responsabilité de l'agriculteur dans l'hypothèse de dissémination à l'ensemble de la chaîne. Le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale Antoine Herth a indiqué que ce n'était pas nécessaire dans la mesure où la responsabilité des autres éléments de la chaîne pourra être engagée sur le fondement de l'article L. 663-5 du code rural. De la même façon, des amendements tendant à étendre la notion de préjudice indemnisable ont été déposés et rejetés. Ainsi, le député François Grosdidier a indiqué que le préjudice économique devra notamment comprendre les coûts induits par la traçabilité des produits : les agriculteurs, pour garantir que leur production est sans

---

<sup>146</sup> Article L. 663-4 du code rural.

<sup>147</sup> Art . L. 663-5, code rural.

OGM, devront procéder à des analyses et à des contrôles onéreux, dont la charge devrait être supportée par les filières OGM<sup>148</sup>.

Les conditions d'engagement de la responsabilité ont été assouplies par rapport au projet de loi initial. Par exemple, le projet de loi exigeait que le produit de la récolte soit « sur une parcelle située à distance de dissémination ». Or, les distances de dissémination sont difficiles à appréhender comme le révèle d'ailleurs la discussion générale du texte. Aussi, a-t-il été préféré le terme « à proximité ». La proximité n'étant pas la contiguïté, un amendement de Christian Jacob préférant ce mot ayant été rejeté.

Concrètement, le préjudice sera avéré quand l'agriculteur livrera son produit à l'organisme stockeur qui constatera la présence d'OGM.

Nul doute qu'il sera parfois malaisé d'établir le lien de causalité entre le préjudice et la culture OGM. C'est ce que faisait remarquer Yves Cochet : 150 mètres, 15 kilomètres, 25 kilomètres ?

La majorité à l'Assemblée nationale a rejeté un amendement tendant à renverser la charge de la preuve (amendement n° 290) soutenus notamment par M. F. Grosdidier et N. Mamère). En vertu de cet amendement, il aurait incombé à l'agriculteur présumé responsable de la contamination de prouver qu'il n'en est rien. Cet amendement a été rejeté. Il sera sans doute parfois difficile au propriétaire de la parcelle contaminé d'établir qui est à l'origine du préjudice puisque la distance de contamination peut être très élevée.

---

<sup>148</sup> Séance AN 8 avril 2008.



## Les facteurs influents de la réglementation européenne sur les OGM\*

par

QIN Tianbao et XIANG Wen

Enseignants chercheurs, Institut du Droit de l'Environnement,  
Université de Wuhan

**Résumé:** *La sécurité des organismes génétiquement modifiés (OGM) reste un sujet polémique à l'échelle mondiale. L'Union Européenne a élaboré des textes très restrictifs pour réglementer ces OGM en se fondant notamment sur des arguments juridiques, économiques, religieux ou éthiques. En réalité, cette réglementation permet à l'UE de fixer des barrières techniques au commerce international. Tout en mettant en oeuvre une réglementation stricte des OGM, l'UE tente autant que possible d'améliorer les technologies transgéniques. Pourquoi l'UE ne modifierait pas sa politique de réglementation contre les OGM en tenant compte des progrès technologiques.*

De nos jours, les cultures d'OGM se sont largement développées dans le monde. D'après le rapport du "Intel Service for the Acquisition of Agri-biotech Appl. Tech (ISAAA)", les surfaces d'exploitation d'OGM ont été de 58700000 ares jusqu'à l'année 2002. Plus d'un cinquième du nombre total de grains de soja, maïs, cotons et graines oléagineuses sont transgéniques<sup>149</sup>. Ces semences, légumes ou fruits génétiquement modifiés sont disponibles sur le marché<sup>150</sup>.

Jusqu'à maintenant, il n'y a pas de preuves globalement reconnues prouvant que les OGM sur le marché pourraient avoir des effets néfastes sur les êtres humains et l'environnement. Les rapports de

---

\* Nos recherches pour cet article ont été financées par le 'Legal Issues of Conservation of Biological Diversity', projet (No. 06BFX036) de la Fondation nationale des sciences sociales de la Chine et par l'"European Economic Integration and the Evolution, Development of Related-Law of the European Union", projet (Contract Ref: ESCP/G001-WHU-19) UE-Chine : Programme des Centres d'Etudes Européennes

<sup>149</sup> Bai Xuan, Liu Yu, Revolution of Gene, Central Documentary Press (2000), pp.23.

<sup>150</sup> Areas of Genetically Modified Crops Keep Increasing all over the World, [http://www.ecoah.gov.cn/newsshow.asp?w\\_id=10005053](http://www.ecoah.gov.cn/newsshow.asp?w_id=10005053).

recherche des organisations internationales, notamment l’OMS, la FAO et l’OCDE, ont démontré la sécurité de ces OGM commercialisée.<sup>151</sup>

Toutefois, la technologie transgénique change la structure régulière de gènes formés par une évolution de plusieurs milliards d’années. La sécurité des aliments issus d’OGM est toujours débattue. Différentes méthodes de réglementation ont été adoptées partout dans le monde les concernant. Certains gouvernements choisissent la prévention en contrôlant les OGM afin de prévenir tout risque de préjudice à la santé humaine. Par exemple, l’UE a pris des mesures très strictes de contrôle. Après deux ans d’études et de discussions, deux nouvelles réglementations ont été adoptées : le Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 et le Règlement (EC) n°1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003. Au contraire de l’UE, les gros exportateurs d’OGM que sont les États-Unis ou le Canada se différencient par leurs systèmes juridiques de contrôle qui adoptent d’autres concepts, mesures ou méthodes de réglementation. Ce qui démontre l’intérêt de comparer les contextes d’application de ces réglementations. En observant de quelle manière ces applications sont diverses, on peut tenter d’anticiper ou d’évaluer quelles seront les tendances ou les évolutions possibles de la réglementation sur les OGM<sup>152</sup>.

Notre article se concentre sur les facteurs influents de la réglementation juridique des OGM en Europe pour proposer des suggestions possibles sur l’établissement d’une réglementation juridique raisonnable en Chine.

### **L’influence religieuse ou éthique sur la réglementation des OGM dans l’UE**

Les liens entre le politique et la religion jouent un rôle important dans les pays européens au moins depuis le Moyen Age. Martin Luther initia la Réforme qui a accéléré l’indépendance des États de l’ouest de l’Europe ; dans le même temps, les gouvernements nationaux se sont accordés avec l’Église sur une union politique

---

<sup>151</sup> FAO/ OMS, Safety Aspects of Genetically Modified Food of Plant Origin (Report of a Joint FAO/ WHO Expert Consultation on Foods Derived from Biotechnology) (2001), pp.20-22; OCDE: Report of the Task Force for the Safety of Novel Foods and Feeds (2000), pp.4-6.

<sup>152</sup> Alan Bullock, traduit par Dong Leshan, The Humanist Tradition in The West, SanLian Press (1997), pp.115.

poursuivant les mêmes intérêts dans une large mesure. Cette sorte de coopération est devenue une règle et une tradition en Europe, alors même qu'il n'existait pas de réglementation dans certains pays : les dirigeants accordaient des privilèges spéciaux à l'Église, tandis que l'Église favorisait la domination des dirigeants. De manière stricte, la "Séparation de l'État et de la Religion" n'a jamais eu lieu<sup>153</sup>. Dans certains pays, les relations entre les gouvernements nationaux et les Églises n'étaient rien de plus que de savoir quelle Église devait jouer un rôle de politique intérieure ou disposait d'un privilège exceptionnel.

Non seulement certaines Églises ont eu des privilèges, mais la direction des Églises devint aussi parfois de la responsabilité des autorités politiques nationales, parfois créatrices et parfois protectrices des Églises. C'est le cas des Pays d'Europe du Nord comme l'Islande, la Norvège, le Royaume du Danemark, la Suède et la Finlande, où l'Église luthérienne chrétienne est considérée comme l'Église nationale établie depuis la Réforme au 16<sup>ème</sup> siècle. En outre, les dispositions de la Constitution de la Norvège et du Danemark exigent que le Roi doit avoir foi en l'Église Luthérienne et la maintenir.<sup>154</sup> En Angleterre, la religion d'État est la confession Anglicane et le Roi ou la Reine d'Angleterre en sont le Chef. Par ailleurs, deux Archevêques et 24 évêques sont toujours membres de la Chambre des Lords au Parlement du Royaume-Uni.

Cette intégration du « Religieux » et de l'État a joué un rôle influent majeur dans le développement de la politique, le droit et la culture.

Le refus par l'UE des OGM ne dépend donc pas simplement de critères liés à la sécurité alimentaire, mais aussi à des considérations religieuses. L'intégrité religieuse des êtres humains exige l'absence de toutes interférences technologiques (manipulations génétiques). Les mêmes exigences s'appliquent aux expérimentations sur les OGM à cause du changement de structure des aliments traditionnels, considérée comme allant à l'encontre des principes judéo-chrétiens, etc.

Par exemple, certaines organisations religieuses soutiennent que les espèces ont été créées par Dieu et ne doivent pas être modifiées par l'être humain, ce qui explique pourquoi la transformation des gènes des aliments traditionnels est inacceptable. La doctrine religieuse rappelle aux Catholiques impliqués dans la vie publique qu'"une conscience chrétienne bien formée ne permet pas de voter pour un

---

<sup>153</sup> Liu Peng, "Comparison of the Development Pattern of Religions in the U.S. and Europe", Journal of Xidian University (Social Science Edition), Décembre 2004, pp:3-4

<sup>154</sup> *Supra* note 5, pp:4-5

programme politique ou une loi individuelle qui contredit les fondamentaux de la conscience et de la morale”<sup>155</sup>. Plus particulièrement, la doctrine religieuse dispose que “ceux qui sont directement impliqués dans des organes législatifs ont une claire et sérieuse obligation de s’opposer à toute loi qui menacerait la vie humaine. Pour eux ainsi que pour chaque Catholique, il est impossible de promouvoir de telles lois ou de voter pour elles”<sup>156</sup>. De même, l’organisation Green Peace qui défend la protection de l’environnement a pris de l’importance dans les cercles politiques et a un impact croissant sur les procédures de prise de décision.

Ainsi, les institutions religieuses ou les organisations de protection de l’environnement ont pu soumettre leurs conditions à certains gouvernements nationaux et ont ainsi accru leur influence sur la société et le public. Les pays de l’UE recherchent donc constamment un compromis entre les exigences d’institutions religieuses et le développement national de la technologie sur les gènes. Si l’UE met en place une réglementation restrictive sur les OGM, c’est donc sur la base d’un compromis qui se veut le plus raisonnable entre politiques publiques et intérêts religieux.

### III. L’influence des facteurs éthiques sur la réglementation des OGM dans l’UE

“La valeur éthique incarnée par les politiques publiques est différente en effet des prétendues sociétés démocratiques” disait Amartya Sen<sup>157</sup>. Nous pouvons établir une conclusion plus directe à travers la comparaison entre les pays européens et les États-Unis. Au contraire des États-Unis, l’UE a une politique d’assistance sociale importante, accompagnée par un taux de chômage et un taux d’inflation plus fort ces dernières années. Le taux de chômage en Amérique, en Italie et en France était de 4.5%, 5.8%, 2.3% ainsi que de moins de 1% en République fédérale d’Allemagne pendant les années 1965 à 1973, mais désormais les taux ont augmenté entre 10% et 12% en Italie, France et République Fédérale d’Allemagne, alors que le nombre en Amérique reste le même que celui des années 1965-1973<sup>158</sup>.

Les valeurs éthico-sociales de l’UE impliquent que les citoyens bénéficient d’une protection sociale, l’Europe est considérée

---

<sup>155</sup> Gregory A. Kalscheur, S.J., “Catholics in Public Life: Judges, Legislators, and Voters”, Boston College Law School Faculty Papers, 2007, pp.6

<sup>156</sup> *Supra* note 7, pp. 6-7.

<sup>157</sup> Amartya Sen, traduit par Ren Yi and Yu Zhen, *Development as Freedom*, China Renmin University Press (2002), pp.15

<sup>158</sup> *Idem*, pp. 95

comme une société fondée sur une tradition d'assistance sociale. Les pays européens sont donc plus enclins à accepter l'augmentation du chômage. Au contraire, les valeurs éthiques américaines soutiennent qu'il est impossible de supporter le doublement du taux de chômage et de l'inflation ; l'inflation et les déficits financiers paraissent ainsi plus inacceptables pour les américains que pour les européens.

Différentes valeurs éthiques conditionnent différents effets sur la législation et les prises de décisions. Pour les États-Unis, le développement des OGM a pour but de favoriser l'accroissement de des intérêts financiers nationaux ainsi que de faire baisser le taux de chômage, ce qui explique que le gouvernement fédéral soutienne l'industrie des OGM et adopte des standards de réglementation des OGM plus bas qu'en Europe. Par exemple, les dispositions du F.D.A. prévoient que les industriels, producteurs et commerçant d'OGM « peuvent » choisir de mentionner le caractère transgénique sur la marque des produits - donc uniquement sur la base du volontariat.

Ces dernières années, malgré une période de déclin économique, les pays européens considèrent toujours très mal les technologies transgéniques. Les conceptions éthiques des Européens les conduisent ainsi à préférer souffrir d'une augmentation du taux de chômage que d'abaisser les obstacles à l'exploitation des technologies transgéniques.

#### **L'influence des intérêts économiques sur la réglementation des OGM dans l'UE.**

À la différence de certains pays comme les États-Unis qui disposent de technologies transgéniques avancées, l'UE ne gagne pratiquement rien du commerce OGM ; plus encore, ses exportations de produits alimentaires provenant de l'agriculture traditionnelle en souffrent. Si l'agriculture de l'UE reste à un rang inférieur en comparaison des États-Unis, la situation empire avec les technologies transgéniques.

Depuis ces dix dernières années, les agriculteurs américains ont planté des millions d'ares de variétés de maïs et de graines de soja génétiquement modifiés. En 2004, environ 45% des maïs, 85% des graines de soja et 76% du coton planté aux États-Unis étaient issus de variétés génétiquement modifiées. Comme la plupart des maïs et graines de soja récoltés chaque année sont transformés en produits comme de l'huile de maïs ou la lécithine, on estime à 75% le nombre de produits alimentaires vendus aux États Unis, contenant des ingrédients dérivés de récoltes génétiquement modifiées. Dans le reste du monde, la recherche en biotechnologie génique est loin derrière les États-Unis et la commercialisation est lente. Un premier groupe de pays a commencé

le commerce agricole des plantes transgéniques en 1998. Il n'y a que 0.6% du commerce agricole mondial qui exploite des plantes transgéniques, ce qui est insignifiant comparé aux États-Unis qui approchent les 60%<sup>159</sup>.

L'UE adopte des réglementations qui limitent les produits de l'agriculture transgénique ; elle tente ainsi de protéger ses intérêts économiques<sup>160</sup>. Les deux textes adoptés par le Conseil et le Parlement européen : le Règlement 1829/2003 du 22 septembre 2003 sur l'alimentation et les produits génétiquement modifiés, et le Règlement 1830/2003 du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, sont donc en partie liés à la position désavantageuse de l'UE dans le commerce international. Les pays de l'UE défient en quelque sorte les États-Unis en tentant de résister aux OGM.

Ces règles de traçabilité établies par le Règlement 1830/2003 du 22 septembre 2003 concernent les sociétés qui cultivent, conservent, transportent ou développent les produits OGM tout au long de la chaîne "de la ferme à la table". D'après ces règles, l'industrie doit s'assurer que des systèmes sont en place pour identifier pour qui et d'où les produits OGM sont rendus disponibles, et doit garder les comptes-rendus pendant cinq ans<sup>161</sup>. Toute produit destiné à l'alimentation doit faire l'objet d'une documentation démontrant qu'il ne contient pas d'ingrédients dérivés de récoltes OGM, même si la présence des matériaux OGM dérivés ne peut pas être détectée dans le produit final. D'après la Commission européenne, l'objectif de traçabilité des produits OGM est de faciliter le retrait du produit dans l'éventualité d'un risque imprévu sur la santé des êtres humains ou sur l'environnement. Toutefois, ces conditions impliquent que la totalité des produits issus des OGM respectent les règles de traçabilité, il importe peu que certains d'entre eux aient déjà été approuvés par l'organisme chargé de l'évaluation des risques. Ces nouvelles dispositions augmentent le coût de production des plantes

---

<sup>159</sup> The New Initiative on Food and Biotechnology, U.S. vs. EU: An Examination of the Trade Issues Surrounding Genetically Modified Food, décembre 2005, pp. 1-2.

<sup>160</sup> Wang Qian, Comparative Studies of Legal Regulation of Genetically Modified Food, octobre 2005, *Hebei Law & Science*, pp. 115

<sup>161</sup> Règlement (CE) N° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 relatif à la traçabilité et à l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et à la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, modifiant la directive 2001/18/CE, Article 4,5.

transgéniques, allongent la liste des risques liés au commerce des produits de l'agriculture transgénique et conduisent à une baisse des volumes d'importation ; elle peuvent ainsi établir des barrières techniques au commerce des produits issus de l'agriculture transgénique<sup>162</sup>.

### **L'influence de la tradition juridique sur la réglementation des aliments génétiquement modifiés dans l'UE**

La plupart des membres de l'UE est de tradition « civiliste » ; la réglementation sur les produits issus des OGM présente les mêmes caractéristiques des systèmes « de droit civil » du point de vue de certains aspects de la législation et de son développement, ou du point de vue de son raisonnement juridique.

Les législateurs dans les pays de droit civil préétablissent un "Principe Universel de précaution" contre les situations imprévues, en vertu d'un concept de raison naturelle. Ce principe s'applique à la réglementation sur les OGM. Par exemple, dans la Directive 90/220/CEE du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement, l'article 1 précise que la Directive a pour but de protéger la santé des êtres humains et de l'environnement d'après le Principe de Précaution ; l'article 4 prévoit que "les États-membres doivent s'assurer que toute mesure appropriée sera prise pour éviter les effets néfastes sur la santé des êtres humains et l'environnement qui pourrait survenir par la dissémination volontaire et la mise sur le marché des OGM"<sup>163</sup>. Ce principe juridique a pour but d'affirmer l'intérêt général de garder les êtres humains en bonne santé et d'apprécier l'environnement qui leur est le plus favorable.

Pourtant, les consommateurs et la communauté sont souvent négligés par des lois relatives aux pratiques sur les produits transgéniques. Par exemple, le Règlement CE sur l'alimentation humaine et animale transgénique (CE 1839/2003)<sup>164</sup> prévoit une procédure harmonisée pour les contrôles et les autorisations. La procédure de contrôle est centralisée par l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). L'EFSA a l'obligation de rechercher les points de vue des autorités compétentes de chaque Etat-membre sur le contrôle du risque et leur approbation des produits proposés pour les

---

<sup>162</sup> Wang Qian, Study on Legal Regulation of Genetically Modified Food in EU, May 2004, pp. 96.

<sup>163</sup> Directive 90/220/CEE du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'Organismes Génétiquement modifiés dans l'environnement Article 1,4

<sup>164</sup> Règlement (CE) N° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 sur l'alimentation humaine et animale génétiquement modifiée, Article 5.

matériels propageant les semences et plantes<sup>165</sup>. Toutefois, les représentants des États-membres ou les organisations religieuses ou de protection de l'environnement parties prenantes dans ces procédures ne pourront pas aller à l'encontre du point de vue des consommateurs potentiels.

Du point de vue du raisonnement juridique, une conclusion est tirée à partir d'une déduction de la règle de droit par le juge. C'est pourquoi la loi fait de son mieux pour prévenir le risque de non droit lorsque aucune règle n'est applicable. La législation sur les OGM dans les pays européens pourra toujours être considérée dans son ensemble comme la recherche de l'amélioration des aspects pratiques qui dépendent des caractéristiques de la loi et aussi de la discrétion des technologies transgéniques en UE.

Le Règlement du Conseil (CE) n° 1138/98 de 1998 prévoit par exemple que les aliments produits par des haricots et maïs transgéniques doivent être distingués par un étiquetage spécial pour protéger l'intérêt général, peu importe s'il y a des similarités substantielles avec la nourriture traditionnelle. Ce texte prévoit aussi que pour certains aliments transgéniques, les éléments transgéniques qui ne peuvent être détectés et qui sont ainsi difficiles à déterminer même si le contenu de l'étiquetage est exact, ne requièrent pas d'étiquetage spécial<sup>166</sup>. Toutefois, les Règlements (CE) 1829/2003 et 1830/2003 apportent des dispositions plus restrictives sur l'étiquetage des aliments issus d'OGM : l'étiquetage s'applique aux aliments qui contiennent des OGM ou sont produits par ou contiennent des ingrédients produits par des OGM et sont délivrés au consommateur final ou grossistes dans l'UE. L'étiquetage n'est pas requis quand la présence d'un OGM autorisé ne dépasse pas 0,9% du produit alimentaire ou des ingrédients de la nourriture considérés individuellement ou de l'alimentation consistant en un seul ingrédient, considérant que la présence est accidentelle ou techniquement inévitable. Pour un OGM non autorisé, qui a reçu un contrôle de sécurité avis favorable par un comité scientifique de la CE, le seuil est

---

<sup>165</sup> Règlement (CE) N° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 sur l'alimentation humaine et animale génétiquement modifiée, Article 6, 7.

<sup>166</sup> Règlement du Conseil (CE) N° 1139/98 du 26 mai 1998 concernant l'obligation d'indication sur l'étiquetage de certains produits alimentaires, produits par des organismes génétiquement modifiés particuliers autres que ceux prévus par la Directive 79/112/CEE, Article 1, 2.

de 0.5%. Ce dernier seuil est pour une période de transition de 3 ans à partir de la date d'application du Règlement<sup>167</sup>.

Ces dispositions tentent de clarifier l'application d'un étiquetage spécifique ou non d'aliments transgéniques pour simplifier leur contrôle. Néanmoins, la recherche sur les technologies transgéniques se développe si rapidement qu'il est difficile de donner une définition juridique définitive appropriée à des standards technologiques. A l'âge d'une économie fondée sur le savoir, il est de plus en plus difficile pour le législateur qui n'est pas quotidiennement impliqué dans ces débats de produire une réglementation préventive. Bien que des experts qualifiés soient invités à travailler à l'établissement de ces législations liées aux OGM, des failles indécélables existent toujours, car il est impossible de traiter de manière certaine ces problèmes sans fin liés au développement des technologies.

Ceux qui participent au débat sur les OGM prennent plus facilement la conscience des difficultés de légiférer dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle nous pensons que les réponses du droit commun sont plus actuelles et effectives lorsqu'elles prennent en compte les technologies et l'économie en développement. Un spécialiste explique que beaucoup de pays industrialisés développés de tradition civiliste devraient connaître une rapide déclin s'ils n'adoptent pas le système de Common Law plus flexible et adaptable, dans une économie fondée sur le savoir<sup>168</sup>.

#### **Conclusion**

L'UE a mis en place une réglementation restrictive sur les OGM en se fondant sur le compromis de plusieurs facteurs influents que sont la religion, l'éthique, la tradition juridique et les intérêts économiques. Parce que tous ces facteurs influents peuvent changer, l'UE peut modifier ses politiques et sa réglementation, pour accompagner le développement des technologies OGM.

De son côté, la Chine est un des pays disposant des surfaces les plus vastes au monde de semences transgéniques. Elle est une

---

<sup>167</sup> Notes explicatives de l'Agence écossaise des standards alimentaires et du ministère écossais de l'agriculture et de l'environnement sur le Règlement (CE) N° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 sur la nourriture génétiquement modifiée et l'alimentation; Règlement (CE) N° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 relatives à la traçabilité et à l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et à la traçabilité de la nourriture et des produits alimentaires produits par des organismes génétiquement modifiés, et la Directive d'application 2001/18/CE

<sup>168</sup> Wei Yanliang, "Status Quo of Bio-tech Industry in the Occident and its Legal Interpretation", *Chung Yuan Financial & Economic Law Review*, June 2003, pp. 239-240

grande importatrice de semences transgéniques. C'est un problème clef pour le gouvernement chinois que de savoir comment réglementer ces OGM de manière efficace et raisonnable. Pour le moment, les législations en vigueur n'ont pas joué leur rôle, leur coordination doit être accrue. Nous devons prendre notre situation actuelle comme un point de départ et l'améliorer à partir d'une recherche théorique sur l'influence des facteurs locaux de la réglementation.

### **III**

## **LES ESPÈCES ET LES ZONES PROTÉGÉES ET LA PROTECTION DES SOLS**



**La protection de la nature et de l'agriculture : une conciliation  
parfois difficile mais nécessaire**

*par*

Françoise NESI

Conseiller référendaire à la Cour de Cassation

Il est inévitable que des mesures de protection ou de gestion de la nature, et notamment de certaines espèces animales, soient la source de dommages aux cultures et aux forêts. Il s'avère parfois difficile de concilier la préservation des espèces et de la biodiversité avec la préservation des intérêts légitimes des agriculteurs et des forestiers. La difficulté de l'exercice apparaît périodiquement dans les médias au travers de la relation de conflits parfois violents entre écologistes, agriculteurs, élus locaux et pouvoirs publics, autour notamment de la réintroduction de « prédateurs » comme le loup ou l'ours.

La clé de cet équilibre repose en amont sur des efforts d'information, et la mise en place de mesures d'aménagement (aides publiques pour la réalisation d'enclos, la fourniture de chiens, l'aide au gardiennage des troupeaux) lors de la réintroduction des grands prédateurs, et en aval, sur l'indemnisation des dégâts causés, que ce soit par le grand gibier ou les espèces protégées, dont nous verrons qu'elle n'est pas encore totalement assurée.

En effet, plusieurs systèmes d'indemnisation coexistent : un système légal spécifique (les grands gibiers), des systèmes amiables (loups, ours, lynx) et le régime de droit commun.

En tout état de cause, le défi est bien d'assurer un équilibre entre trois partenaires : les écologistes, les chasseurs et les agriculteurs-forestiers, pour réaliser l'équilibre agro-sylvo-cynégétique qui, aux termes de l'article L.425-4 du code de l'environnement, issu de la loi n°2005-157 du 23 février 2005, « *consiste à rendre compatibles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée, et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles* ».

La réglementation de la chasse, qui faisait partie du code rural, constitue désormais le titre II du livre 5 du code de l'environnement consacré à la faune et à la flore.

### **1°) Les dégâts causés par le grand gibier**

le grand gibier est défini par l'article R.426-10 du c.env. : ce sont les animaux appartenant aux espèces suivantes, limitativement énumérées : sanglier, chevreuil, cerf élaphe, cerf sika, daims, chamois, mouflon, isard.

Les forestiers et les agriculteurs se plaignent souvent des dégâts causés aux cultures par les sangliers (notamment aux

champs de maïs) et aux forêts (écorçage des arbres) par les jeunes cerfs.

Pour les espèces classées grand gibier, un régime d'indemnisation légale a été mis en place, couplé avec une politique de gestion et de régulation des populations à travers la création de réserves et de fonds sur lesquels sont exécutés des plans de chasse. En effet la destruction de ces animaux au titre des « bêtes fauves » est interdite et ne peut intervenir que dans le cadre des plans susvisés.

L'article L.427-9 du code de l'environnement dispose en effet que « *sans préjudice des dispositions prévues à l'article L.427-8 [ lequel prévoit la destruction en tout temps par un particulier, sur ces terres, des animaux classés comme espèce malfaisante ou nuisible par l'autorité administrative ] tout propriétaire ou fermier peut repousser ou détruire , même avec des armes à feu, mais à l'exclusion du collet et de la fosse, les bêtes fauves qui porteraient dommages à ses propriétés ; toutefois il n'est pas autorisé à détruire les sangliers, ni, dans les départements où est établi un plan de chasse, les grands gibiers faisant partie de ce plan ».*

La notion de « bête fauve » , tout comme celle de « gibier » n'ont pas de véritable signification juridique.

Le gibier au sens commun désigne tous les animaux sauvages à sang chaud (mammifères et oiseaux) vivant à l'état sauvage de liberté naturelle, objet de la chasse.

La Cour de cassation en a donné une définition plus juridique : ce terme définit « *les animaux sans maître, appartenant à une espèce non domestique, fût-elle protégée, vivant à l'état sauvage* »<sup>169</sup>.

Cette seule notion a déjà donné lieu à des difficultés en ce qui concerne les lapins de garenne que l'article 524 du code civil qualifie d'immeubles par destination. La Cour de cassation a considéré qu'ils devaient également être considérés comme du gibier<sup>170</sup> de sorte que la procédure d'indemnisation judiciaire, mais sur le fondement du droit commun puisqu'il ne s'agit pas de grand gibier, était applicable aux dégâts qu'ils peuvent causer aux cultures<sup>171</sup>.

A contrario, la responsabilité du propriétaire voisin peut aussi être recherchée sur le fondement de l'article 1385 du Code civil (responsabilité du fait des animaux) s'il est démontré que celui-ci a volontairement installé et nourri les lapins qui ont endommagé les cultures (ce qui correspond d'ailleurs à la définition du lapin de garenne).

Les mêmes difficultés et incertitudes président à la notion de « bête fauve ». Faut-il rappeler que dans un arrêt très ancien la Cour de cassation a dû exclure de cette catégorie les moineaux « même réunis en bande »<sup>172</sup>! On peut

---

<sup>169</sup> Cass. Crim., 12 octobre 1994, *Bull. crim.* n°329.

<sup>170</sup> Cass 2<sup>ème</sup> civ., 15 décembre 1975, *Bull. civ.* II n°336.

<sup>171</sup> C.A. Bordeaux 26 octobre 1995 *jurisdata* 046193 *qui retient la responsabilité pour faute du propriétaire des terres giboyeuses*

<sup>172</sup> Cass.crim 5 janvier 1883 *D.*1883, 55.

donner comme exemple de « bêtes fauves », le rat musqué<sup>173</sup> ou bien des renards menaçant un élevage de faisans<sup>174</sup>.

Depuis la loi du 26 juillet 2000, l'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier est assurée par les fédérations départementales des chasseurs à partir de ressources provenant d'une part des redevances cynégétiques versées pour obtenir un permis de chasser, d'autre part de la contribution versée par les bénéficiaires d'un plan de chasse au prorata d'animaux à tuer, gérées dans le cadre d'un fonds cynégétique national. Elle fait l'objet d'une procédure très spécifique (Code de l'environnement articles L.426-1 à L.426-8).

Ce système assure une réparation quasi automatique, sans faute, des dommages causés par le grand gibier : il suffit à la victime de prouver la matérialité de son dommage et de démontrer qu'il résulte de la grande faune sauvage.

Les dégâts peuvent affecter aussi les récoltes sylvicoles<sup>175</sup>, mais il doit s'agir de récoltes non engrangées, non rassemblées sur des emplacements

---

<sup>173</sup> Amiens 11 mai 1988, *Gaz. Pal.* 1989 1 Somm. 92 : *les rats musqués, animaux prédateurs redoutables répondant de ce fait à la définition des fauves au sens de l'article 393 al2 du code rural...*

<sup>174</sup> Bourges 21 juin 1990 *droit environnement* 1991, 29 note J.-H. R.

<sup>175</sup> Cass 2<sup>ème</sup> civ., 24 octobre 1990 *Bull civ* n° 214 : *une plantation forestière, destinée à produire un revenu, constitue une récolte.*

aménagés pour la conservation, comme les meules ou silos<sup>176</sup>.

Le principe est celui de la réparation intégrale du préjudice, de sorte que l'indemnisation peut porter non seulement sur les dégâts causés aux récoltes mais également sur la reconstitution d'une pâture, l'achat de fourrage, le coût des travaux pour renforcer les cultures endommagées, le recépage des plants pour des dommages causés aux arbres par des chevreuils, ainsi que le coût des opérations destinées à assurer la protection individuelle des arbres subsistants ou replantés.

Enfin on peut signaler que sont également indemnisés les dommages résultant de la perte des aides compensatoires allouées à l'exploitant agricole du fait de la destruction des parcelles par des sangliers<sup>177</sup>.

Il est assorti cependant de deux limites :

- une limite plancher : le montant du dommage doit être supérieur à un minimum fixé par décret ( 76 euros en 2007)
- une limite plafond : le montant maximal des indemnisations ne peut pas dépasser 95% du dommage.

Il existe également deux restrictions à cette indemnisation :

---

<sup>176</sup> Cass.2<sup>ème</sup> civ. 4 octobre 1995 *Bull. civ. n° 228 : des maïs stockés dans un champ sous une bâche ne constituent pas une récolte au sens de l'article L.226-1 du code rural (applicable à l'époque des faits).*

<sup>177</sup> Cass 2<sup>ème</sup> civ. 5 juillet 2001 01-07.50 et 01-04.75.

- si la victime a subi des dommages du fait d'animaux se trouvant sur son propre fonds, soumis à un plan de chasse impliquant la présence de grand gibier : elle ne sera pas indemnisée<sup>178 179</sup>

- la victime ne doit pas avoir favorisé l'arrivée du gibier sur le fonds par la pratique de cultures de nature à l'attirer : dans ce cas son pourcentage d'indemnisation sera plus ou moins réduit<sup>180</sup>

Il faut également préciser que la victime de dégâts causés par le grand gibier peut agir en réparation de son dommage sur le fondement de la responsabilité de droit commun contre le propriétaire du fonds d'où vient l'animal ou contre le détenteur du droit de chasse, en démontrant sa faute.

## 2°) Les espèces protégées

On a vu que la liste des espèces classées « grand gibier » était limitative et ouvrait droit à indemnisation sans faute, que les particuliers pouvaient détruire les

---

<sup>178</sup> Cass 2<sup>ème</sup> civ. 19 mars 1997 *RD rur.* 1999 p. 240 : *il appartient à la victime de dégâts commis sur un fonds soumis à un plan de chasse de démontrer que ceux-ci ont été causés par du grand gibier provenant d'un autre fonds que le sien.*

<sup>179</sup> Cass 2<sup>ème</sup> civ. 27 mars 2003 *RD rur.* 2003 p. 705 : *l'indemnisation est exclue lorsque la victime de dégâts causés par le grand gibier était titulaire sur le fonds endommagé ainsi que sur les bois d'où provenait le grand gibier, d'un droit de chasse et d'un plan de chasse.*

<sup>180</sup> Cass 2<sup>ème</sup> civ. 28 octobre 1991 *Bull n° 289* : *culture d'asperges en bordure de forêt.*

espèces classées nuisibles et malfaisantes par l'autorité administrative, ainsi que les bêtes fauves qui porteraient dommages à leur propriété, aucune indemnisation spécifique, en dehors de la mise en jeu d'une responsabilité de droit commun, n'étant prévue dans ces deux derniers cas.

Mais qu'en est-il pour les dommages causés aux agriculteurs ou aux forestiers par des espèces protégées, qui cristallisent souvent un conflit entre des intérêts publics opposés ?

**a) la mise en œuvre de la protection des espèces**

Il faut souligner l'importance du droit communautaire dans ce domaine.

Le concept de diversité biologique est apparu avec la directive dite « habitats » n° 92/43/CEE du 21 mars 1992 qui énonce que « *la présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des Etats membres où le traité s'applique* ».

A cette fin elle a mis en place un instrument particulier destiné à la protection de ces espèces : le réseau

européen d'aires naturelles protégées Natura 2000.

On doit préciser que dans les réserves naturelles le maintien des activités traditionnelles existantes (activités pastorales et agricoles) est prévu dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts protégés de la réserve (article L.332-3 Code de l'environnement). Sauf de petites réserves scientifiques, l'ensemble des réserves naturelles comporte dans son règlement une disposition selon laquelle « les activités agricoles et pastorales continuent de s'exercer dans la réserve conformément aux usages en vigueur ». Toutefois est parfois interdit, ou soumis à autorisation préfectorale, l'emploi de pesticides, herbicides, engrais et produits chimiques.

Dans les parcs nationaux, les activités agricoles sont également prévues, même si elles peuvent être réglementées (article L.331-3 Code de l'environnement), les restrictions visant le plus souvent le pacage.

La directive « habitat » impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de certaines espèces (notamment le loup), dans leur aire naturelle, et d'interdire « toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature ». Toutefois l'article 16 de la directive autorise certaines dérogations à cette interdiction, à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que cela ne nuise pas au « maintien, dans un état de conservation favorable, des populations

*des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* ». Ces dérogations ne sont possibles que dans trois hypothèses : dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels, pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété, enfin dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

La Finlande vient d'être condamnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour avoir enfreint cette directive en autorisant la chasse au loup à titre préventif, sans avoir visé le ou les spécimens causant des dommages importants.<sup>181</sup>

Cette notion de diversité biologique figure désormais, en droit français, dans l'un des considérants de la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle.

La France a repris les principes posés par la directive habitat dans les articles L.411-1 et L.411-2 du code de l'environnement et l'arrêté du 17 avril

---

<sup>181</sup> CJCE 14 juin 2007 aff C-342/05 Commission c/ République de Finlande : « en autorisant la chasse au loup à titre préventif, sans qu'il soit établi qu'elle est de nature à prévenir des dommages importants au sens de l'article 16 paragraphe 1 sous b) de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, la République de Finlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 paragraphe 1 et 16 paragraphe 1 sous b) de cette directive, Environnement n° 8 août 2007, comm.157 Pascal Trouilly.

1981 modifiant la liste des mammifères protégés : la destruction des loups est interdite, sauf dispositions dérogatoires conformes aux textes européens.

Par ailleurs le loup, le renard et le blaireau ont été supprimés des chasses et battues aux animaux nuisibles prévues par l'article L.427-6 du c.env.

Des arrêtés interministériels ont cependant été pris à plusieurs reprises à partir de 2004 par les ministres chargés de l'écologie et de l'agriculture autorisant l'abattage d'un ou plusieurs loups (départements des Alpes Maritimes, Hautes-Alpes, Alpes de Haute Provence, Drôme, Isère, Savoie), motivés par des dommages importants causés au bétail et l'absence d'autre solution satisfaisante, et suscitant des recours en annulation de la part d'associations de protection des animaux sauvages.

Par une décision du 20 avril 2005<sup>182</sup>, la haute juridiction administrative avait considéré que la condition de dommages importants au bétail, nécessaire pour déroger à la protection du loup était remplie dès lors que 10% des morts accidentelles d'ovins dans l'arc alpin lui était imputables et établissait l'existence d'une perturbation de grande ampleur apportée aux activités pastorales de la région.

---

<sup>182</sup> C.E. 20 avril 2005 n° 271216, 271218, 271268, 271339 Association pour la protection des animaux sauvages Environnement n°6 juin 2005 comm.48 Lilian Benoit.

Il y avait eu 2762 ovins en 2002 tués par les loups et ayant donné lieu à indemnisation, et 2177 en 2003.

L'arrêt avait relevé également que les alternatives possibles, soit pour protéger les troupeaux (gardiennage et regroupement nocturne), soit pour éloigner les loups (effarouchement et détournement vers des territoires moins sensibles) avaient déjà été mises en œuvre à des degrés divers par les pouvoirs publics et ne « *permettent pas d'assurer un équilibre satisfaisant entre les intérêts publics en présence, en matière sociale et économique d'une part, de protection de l'environnement d'autre part* ».

Cette motivation met bien en lumière la difficile conciliation d'intérêts publics qui ne cessent d'ailleurs de se heurter dans tous les domaines où une action environnementale est nécessaire : intérêt économique et social d'une part, protection de l'environnement et développement durable d'autre part.

Enfin le Conseil d'Etat avait considéré que l'importance du prélèvement d'individus ne devait pas menacer le maintien des effectifs de la population de loups sédentarisés en France, et que la mesure attaquée (prélèvement de quatre loups) ne compromettrait pas cet objectif.

On peut cependant craindre que dorénavant l'abattage de loups puisse être beaucoup plus conséquent.

En effet, modifiant sa jurisprudence, le Conseil d'Etat a jugé, toujours sur la base de la directive habitat, que la condition de maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable, dans son aire naturelle, s'appréciait par rapport à l'ensemble du territoire européen des Etats membres<sup>183</sup>. Il en résulte qu'il convient de se référer non plus à la seule population de loups se trouvant sur le territoire français, mais aussi à l'effectif beaucoup plus nombreux des meutes présentes sur le territoire italien (plusieurs centaines d'individus) ce qui pourrait conduire à des abattages beaucoup plus nombreux et pose la difficulté d'apprécier la notion « d'aire de répartition naturelle ».

Le problème de l'ours, en raison de sa rareté, s'est posé dans des conditions diamétralement opposées, à travers la notion d'« introduction de prédateurs » : l'initiative des procédures est venue des organismes professionnels agricoles, des collectivités territoriales et de certaines associations qui se sont opposées au plan ours et à l'introduction d'ours slovènes dans les Pyrénées en demandant en référé la suspension de l'autorisation ministérielle.

---

<sup>183</sup> C.E 26 avril 2006 n°271670 association Ferus : « *l'abattage des loups est subordonné au maintien de cette espèce dans un état de conservation favorable, dans son aire de répartition naturelle, cette condition devant être appréciée par rapport à l'ensemble du territoire européen des Etats membres où s'applique la directive « habitat »*. Environnement n° 6 juin 2006, comm.66 Pascal Trouilly.

Cette demande a été rejetée par le Conseil d'Etat<sup>184</sup>, le juge des référés ayant pris en compte la menace d'extinction d'une espèce protégée, la concertation engagée depuis un an avec les élus et les habitants, et les mesures d'accompagnement mises en œuvre.

#### **b) l'indemnisation des dégâts causés par les espèces protégées**

La directive Habitat retient sur ce point que la réparation des dommages causés par les prédateurs relève de la responsabilité générale de chaque pays : la décision appropriée et les mesures d'indemnisation doivent être prises au niveau national.

---

<sup>184</sup> C.E. ord. ref., 9 mai 2006 n° 292398 Féd. Transpyrénéenne des éleveurs de montagne Environnement n°6 juin 2006, comm.67 *considérant que compte tenu du fait que ursus arctos figure aussi bien au nombre des espèces mentionnées à l'annexe II de la convention de Berne vis-à-vis desquelles l'Etat s'est engagé sur le plan international à assurer la « conservation particulière » que parmi celles « d'intérêt communautaire » nécessitant « une protection stricte » énumérées à l'annexe IV de la directive « habitats », en deuxième lieu, de la concertation conduite à l'égard des élus et des populations elles-mêmes depuis février 2005, et, en troisième lieu, des mesures prises pour prévenir et réparer les conséquences dommageables pouvant résulter du maintien de la population ursine, les différents moyens invoqués à l'encontre de la décision contestée ne sont pas propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à sa légalité ».*

Or l'indemnisation par l'Etat sur la base d'une responsabilité de plein droit du fait des lois de protection des espèces est beaucoup plus difficile à obtenir que l'indemnisation des dommages causés par du grand gibier.

Elle a été d'abord totalement écartée au motif que les lois de protection des espèces étaient édictées dans un but d'intérêt général ; c'est l'affaire des dégâts aux récoltes causés par les flamands roses<sup>185</sup> : les pouvoirs publics n'étaient pas tenus de supporter le coût de leur politique écologique et chacun devait accepter les nuisances dues à l'action des animaux dont la préservation était décrétée primordiale<sup>186</sup>.

En 2003 elle a été admise pour des dégâts causés à une pisciculture par des grands cormorans protégés, mais sous une double condition :

- il faut que le dommage affecte des activités agricoles qui ne sont pas de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que le législateur s'est assigné ;
- il faut que le dommage , excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, revête un caractère spécial.

Pour les espèces volontairement réintroduites, comme le loup et l'ours,

---

<sup>185</sup> C.E. 21 janvier 1998 min.env. c/ Plan req n° 157353 Dr. Adm. 1998 comm n° 137.

<sup>186</sup> C.E. 29 juillet 1994 Le Beuf Rec. C.E. 1990 p.602 : dommages causés aux petits pois protégés par les grues cendrées.

l'indemnisation intervient sur un mode amiable :

- pour l'ours, elle est inscrite dans le décret relatif au parc national des Pyrénées. La charge financière, selon les articles 10 et 46 du décret du 23 mars 1967, incombe à l'établissement public même si le dommage est hors la zone centrale ( le dommage correspond souvent au biotope de l'animal). Le texte parle de dommages causés aux troupeaux, mais la pratique l'a élargi aux ruches et aux clôtures. Une commission spéciale du parc se prononce au vu d'un rapport d'enquête établi par les garde-moniteurs, l'indemnité étant traditionnellement surévaluée par rapport au coût direct du dommage.

- Pour le loup, l'indemnisation se fait selon un schémas semblable, après constatation des dégâts par un agent assermenté du « réseau loup », dans le cadre du programme Life loup dont le budget est financé à parts égales par le gouvernement français et l'Union européenne.

L'indemnisation des éleveurs intervient même si ceux-ci n'ont pas pris de mesures préventives pour protéger leurs troupeaux.

Il ressort de cet inventaire, non pas tant des espèces elles-mêmes, que de leurs divers habillages juridiques, que la coexistence de catégories mal définies ou obsolètes telles que gibier, nuisibles, prédateurs, bêtes fauves, qui peuvent se chevaucher et englober des espèces protégées - ainsi l'ours, espèce protégée, qui relève aussi du gibier , fait partie des « prédateurs introduits » et est sans conteste une bête fauve par excellence – est source de complexité inutile et de difficultés.

Le maintien de la notion de « bête fauve » peu compatible avec le vocabulaire contemporain en matière de faune et de biodiversité, traduit la volonté du législateur de laisser subsister le principe d'un droit de légitime défense aux particuliers, tout en vidant petit à petit cette catégorie de son contenu pour satisfaire aux exigences communautaire et à la nécessaire protection de la nature, et par là même son refus, en l'état actuel, de prendre en charge, d'une façon générale, le risque lié à la protection de certaines espèces, préférant l'extension

ponctuelle de responsabilité d'organismes tels que les parcs nationaux pour éviter la spirale de l'indemnisation.

## Agriculture et zones protégées

*par*

Bernard POUJADE

Professeur agrégé des facultés, Université Paris Descartes\*

C'est en tant qu'auteur d'un manuel de droit de l'urbanisme que l'on m'a demandé d'intervenir dans ce colloque ; aussi est-ce sous cet angle seul que j'essaierai de traiter ce sujet dont le caractère lapidaire peut apparaître déroutant. Car la notion de zone protégée est évidemment polysémique. Il y a en effet, et les experts de droit rural dont je ne suis pas, vous le diront, par exemple dans le domaine agricole la notion de **zone géographique protégée** dont les effets juridiques en terme de protection de la dénomination sont bien connues et suscitent des contentieux fréquents.

Ainsi par un arrêt du 15 octobre 1999, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du 13 octobre 1997 en tant qu'il a homologué le cahier des charges détenu par l'Organisation des producteurs de rillettes du Mans et de la Sarthe et la décision par laquelle les ministres ont transmis à la Commission des Communautés européennes la demande d'enregistrement des indications géographiques protégées " rillettes du Mans " et " rillettes de la Sarthe " telles qu'elles avaient été délimitées ce qui en l'absence de demande d'enregistrement des dénominations litigieuses, conduisait à l'absence de protection nationale provisoire.

Très récemment le juge des référés du Conseil d'Etat a dans une décision du 10 octobre 2005 Société Val de Lyon (n°284944) refusé de suspendre l'exécution de l'arrêté interministériel du 2 août 2005 par lequel le ministre de l'économie des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture et de la pêche interdisent l'emploi de la mention de Lyon dans l'étiquetage, la présentation commerciale, les factures et les documents de toute nature concernant la rosette et le jésus ne répondant pas au cahier des charges de l'indication géographique protégée rosette et jésus de Lyon transmise pour enregistrement à la Commission européenne.

Dans sa grande sagesse, la Haute assemblée a considéré que cet arrêté, s'il interdit l'emploi de l'indication géographique Lyon dans l'étiquetage, la présentation commerciale, les factures et les documents de toute nature concernant la rosette et le jésus qui ne répondent pas au

---

\* Centre Maurice Hauriou, Avocat au barreau de Paris, Directeur du Bulletin juridique des collectivités territoriales

cahier des charges de l'indication géographique protégée rosette et Jésus de Lyon transmise pour enregistrement à la Commission européenne et des produits qui leur sont comparables par nature, ne fait pas obstacle à la possibilité de produire et de commercialiser des produits sous l'appellation de rosette ou Jésus.

Récemment un débat tout à fait essentiel s'est déroulé au Conseil d'Etat à propos de la saucisse de Morteau pour savoir si le ministre de l'agriculture et de la pêche et le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat en homologuant une modification du cahier des charges modifié du label régional "saucisse de Morteau" en vue de l'enregistrement de ce produit en tant qu'indication géographique protégée n'avait pas commis une erreur manifeste d'appréciation ; la Haute assemblée a estimé que cette modification du cahier des charges tenant notamment à l'extension de la zone protégée du Haut-Doubs à quelques cantons limitrophes du Haut-Jura également situés à une altitude au moins égale à six cents mètres n'avait pas de justification puisque d'une part, aucune qualité déterminée des matières premières utilisées ou des techniques de fabrication ne peut être attribuée à l'élaboration du produit dans la seule zone constituée de communes situées à une altitude au moins égale à six cents mètres et, d'autre part, que la réputation du produit est attachée à un produit traditionnel fabriqué dans l'ensemble des départements du Doubs et du Jura, y compris dans les communes de plaine (Cf CE 24 mai 2000 Société Bonnet req n°214572) !

On est confrontée également à la notion de **zone protégée de production de semences ou de plants** dont la création est prévue par le Code rural<sup>187</sup>.

"Afin de prévenir l'altération des semences ou des plants des espèces végétales qui se reproduisent par fécondation croisée ou sont susceptibles d'être gravement affectés par des attaques parasitaires, des zones de protection peuvent être créées, dans le périmètre desquelles l'autorité administrative peut réglementer le choix et l'emplacement des cultures" ; chaque zone de protection est créée par arrêté du ministre de l'agriculture, au vu des résultats d'une enquête publique, dans les conditions fixées par (...) décret en Conseil d'Etat (...) ; selon l'article R. 661-2 du code rural : "Quand elle n'est pas décidée d'office... la création d'une zone protégée de production de semences ou de plants peut être demandée par toute personne physique ou morale intéressée" ; qu'aux termes de l'article 2 du même texte, devenu l'article R. 661-13

---

<sup>187</sup> Pour un exemple récent de contestation contentieuse, C.E. 6 janvier 2006, M Plouvier Earl d'Estremeau, n° 278900, en ses articles L. 661-1 et L. 661-2 du code rural.

du code rural : "La demande est adressée au préfet. Elle doit être accompagnée d'un dossier comprenant les pièces ou indications suivantes : "1° L'identité du pétitionnaire (...); 2° L'espèce (...) intéressée; 3° Les limites envisagées de la zone; 4° La liste nominative des producteurs de semences ou de plants exerçant leur activité à l'intérieur de la zone projetée; 5° La superficie totale de la zone; 6° L'énoncé des mesures que le pétitionnaire envisage pour limiter la gêne occasionnée aux autres cultures; 7° L'avis émis à l'initiative du pétitionnaire par la section compétente du groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (...)" ; aux termes de l'article R. 661-20 du code rural : "L'arrêté ministériel portant création d'une zone : 1° En fixe la délimitation qui peut correspondre à tout ou partie du territoire mentionné dans la demande; 2° Indique les cultures qui y sont interdites, ainsi que les conditions dans lesquelles le directeur départemental de l'agriculture accordera les dérogations à ceux qui en feront la demande, en fonction notamment de l'emplacement des parcelles et des conditions naturelles et biologiques pouvant être prise en compte pour la détermination des semences ou des plants de l'espèce végétale considérée (...)" ;

Mais ce qu'il me revient de présenter plus spécifiquement c'est le fait que l'agriculture peut bénéficier du statut de zone protégée. Elle le doit tout à la fois aux dispositions de législations étrangères à l'urbanisme mais aussi à la législation urbanistique

### **1) L'Agriculture en tant que zone protégée par le Code rural**

C'est l'article L 112-2 du code rural dans sa rédaction issue de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999, qui a prévu une servitude spéciale de protection des affectations à usage agricole. Cette réforme de 1999 a été commentée par une circulaire du 10 septembre 1999, relative aux incidences de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole sur le droit de l'urbanisme.

Des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que **zones agricoles protégées**. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, (L. no 2006-11 du 5 janv. 2006, art. 36) ou, le cas échéant, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou sur

proposition de l'établissement public compétent en matière de schéma de cohérence territoriale après accord du conseil municipal des communes intéressées, après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et enquête publique. L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'une telle zone ne fait pas obstacle à cette délimitation.

Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

La délimitation des zones agricoles protégées est annexée au PLU dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par les articles R. 112-1-4 et suivants du code rural ; le préfet du département établit un projet de délimitation et de classement d'une zone agricole en tant que zone agricole protégée. La délimitation d'une zone peut être proposée au préfet par une ou plusieurs communes intéressées

Le dossier de proposition contient :

- a) Un rapport de présentation qui comprend notamment une analyse détaillée des caractéristiques agricoles et de la situation de la zone dans son environnement et qui précise les motifs et les objectifs de sa protection et de sa mise en valeur ;
- b) Un plan de situation ;
- c) Un plan de délimitation du ou des périmètres de la zone d'une échelle telle que chaque parcelle soit clairement identifiable

Le projet de zone agricole protégée est soumis pour accord au conseil municipal de la ou des communes intéressées.

Il est ensuite adressé pour avis, par le préfet, à la chambre d'agriculture, à la commission départementale d'orientation de l'agriculture, à l'Institut national de l'origine et de la qualité quand le projet de périmètre inclut une aire d'appellation d'origine et le cas échéant aux syndicats de défense et de gestion visés à l'article L. 641-25 du présent code.

Leur avis est notifié dans le délai de deux mois à compter de la réception dudit projet. A défaut de notification dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le projet de zone agricole protégée est soumis à enquête publique par le préfet dans les conditions définies aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement. Au vu des résultats de l'enquête publique et des avis, le projet de zone agricole protégée est soumis à la délibération de l'ensemble des conseils municipaux concernés. Après avoir recueilli leur accord, le préfet décide par arrêté le classement en tant que zone agricole protégée

L'arrêté préfectoral créant la zone agricole protégée est affiché un mois dans chaque mairie concernée et publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du département. Mention en est, en outre, insérée en caractères apparents dans deux journaux diffusés dans le département. L'arrêté et les plans de délimitation sont tenus à la disposition du public à la préfecture et dans chacune des communes concernées.

Les effets juridiques attachés à la création de la zone ont pour point de départ l'exécution de l'ensemble des formalités de publication prévues au présent article. Pour l'application du présent alinéa, la date à prendre en compte pour l'affichage en mairie est celle du premier jour où il est effectué.

Le décret du 5 janvier 2007 a intégré dans la procédure d'instruction des autorisations d'urbanisme les consultations prévues par le code rural.

Les avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation agricole sur un changement d'affectation ou de mode d'occupation des sols (Permis par exemple) sollicités en application du deuxième alinéa de l'article L. 112-2 sont réputés favorables s'ils ne sont pas émis dans le délai de deux mois à compter de la réception du dossier.

Si le changement d'affectation concerne une aire d'appellation, le préfet peut consulter l'Institut national de l'origine et de la qualité.

Mais inconvénient, le changement de mode d'occupation n'est pas soumis aux dispositions de l'alinéa précédent lorsqu'il relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et lorsque le terrain est situé à l'intérieur d'un plan local d'urbanisme approuvé ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (un permis peut donc être attribué). (cf CAA Douai 25 janvier 2007 n° 06DA01289).

En pratique, cette législation est peu appliquée (Rép. min. n° 18463 : JO Sénat Q 29 sept. 2005, p. 2460).

En vertu de l'article L 112-3 du code rural, les schémas directeurs, les PLU ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les

documents relatifs au schéma départemental des carrières prévoyant une réduction des espaces agricoles ou forestiers ne peuvent être rendus publics ou approuvés qu'après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et, le cas échéant, du centre régional de la propriété forestière. Il en va de même en cas de révision ou de modification de ces documents.

Ces avis sont rendus dans un délai de deux mois à compter de la saisine. En l'absence de réponse à l'issue de ce délai, l'avis est réputé favorable.

Ces dispositions s'appliquent aux opérations d'aménagement.

## **2) L'agriculture en tant que zone protégée par le Code de l'urbanisme**

- la protection dans les documents d'urbanisme

\* Cette protection résulte par exemple de la participation des organismes de défense du monde agricole à l'élaboration de la planification urbaine. (SCOT ou PLU).

Les autorités responsables de cette élaboration (EPCI, commune,...) doivent associer "à leur demande", diverses collectivités, ainsi que les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture (art. L. 123-8 et L. 121-4 nouveaux), éventuellement les sections régionales de la conchyliculture sur le littoral.

Les syndicats de défense des appellations d'origine contrôlée (AOC) peuvent saisir l'autorité administrative compétente si le projet doit porter atteinte à une aire protégée (cf pour une application, CE, 23 avr. 1997, n° 161512, Pils et autres).

\* \* La délimitation de zones protégées à vocation agricole dans les Schémas de cohérence territoriale avec lesquelles les PLU et les cartes communales doivent être compatibles (art L 122-1 du C .urb).

Le juge administratif vérifie que des atteintes ne sont pas portées à cette délimitation par les PLU.

Sont compatibles avec le schéma, à titre d'exemples :

- le classement, par le PLU, en zones NB et NA de certains terrains inclus dans des zones d'activités agricoles protégées par le schéma, dès lors que les activités agricoles n'étaient pas destinées à affecter la totalité des terrains situés dans lesdites zones (CE, 2 déc. 1991, Ch. dptale agr. Alpes-Maritimes et a. : Juris-Data n° 1991-051243 ; Gaz. Pal. 1992, 2, pan. dr. adm. p. 108) ;

- le classement par un PLU en zone urbaine de 2,4 hectares dans un secteur agricole de 77 hectares (CE, 19 mars 1993, Cne Saint-Égrève : [Juris-Data n° 1993-043061](#) ; Dr. adm. 1993, comm. 254) ; une zone artisanale et de petite industrie en complément d'une zone analogue préexistante, malgré une affectation générale à l'agriculture (CE, 8 déc. 1997, n° 155320, Lattard et a. : [Juris-Data n° 1997-051559](#) ; BJDU 1/1998, p. 71) ;

Sont incompatibles avec le schéma :

- un PLU, dans la mesure où il nuisait, par une zone NA de plus de 32 ha, à un vignoble situé dans un site particulièrement charmant (CE, 30 janv. 1991, Cne Portets c/ Mothe : [Juris-Data n° 1991-040485](#) ; Dr. adm. 1991, comm. 157 ; Gaz. Pal. 1991, 2, pan. dr. adm. p. 74 ; RFD adm. 1991, p. 974 s., note S. Charbonneau), et dans la mesure où il créait des zones U dans une “coupure verte d'activité agricole” classée zone N (CE, 21 mars 1990, n° 77254, Communauté urbaine Lyon : [Juris-Data n° 1990-041576](#) ; RD imm. 1990, p. 352) ;

- une zone NC prévoyant une extension de carrière sur 38 ha, dans une zone de vignobles protégée par le schéma (CAA Nantes, 2e ch., 15 avr. 1998, Cne Moze-sur-Louet : [Juris-Data n° 1998-050285](#) ; BJDU 4/1998, p. 304 ; Rev. jur. env. 1999, p. 299) ;

- un POS prévoyant une zone à urbaniser pour des installations artisanales de plus de cinq hectares dans un secteur d'espaces verts et agricoles à protéger (CE, 26 mars 2001, SARL Le Blanc Coulon : [Juris-Data n° 2001-062162](#) ; Dr. adm. 2001, comm. 157 ; BJDU 2/2001, p. 115, concl. L. Touvet ; Constr.-urb. 2001, comm. 185, Ph. Benoit-Cattin ; Collectivités intercommunalité 2001, comm. 169 ; RD imm. 2001, p. 265) ;

\*\*\* la délimitation dans les PLU de zones agricoles en vertu de l'article L 123-1 du Code de l'urbanisme ; ce sont désormais les zones A purement agricoles et non comme autrefois classées en zones naturelles NC (art R 123-7 du code de l'urbanisme).. Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé, en application du 2° de l'article R. 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement.

Le juge vérifiera la validité du classement qui dans le passé a pu donner à des jurisprudences subtiles ainsi en matière d'interprétation de la notion de bâtiment strictement lié à l'exploitation agricole. Interprétation rigoureuse: un laboratoire de biotechnologie de l'environnement des industries agro-alimentaires, alors même que son activité présente un lien avec l'agriculture n'est pas «un bâtiment strictement lié à l'exploitation agricole». ( CE 8 avr. 1998, Cne de Narbonne Constr.-Urb. 1998, n° 318, p. 21; AFDUH 1999, n° 244, p. 244)

Le classement en zone agricole n'est pas lié à la valeur agricole des terres. (CE 22 avr. 1992, Maubon DA1992, n° 312). Le classement peut se fonder sur d'autres considérations que la valeur agricole des terres ou la richesse du sol et du sous-sol sans pour autant dit le juge «qu'ils reposent sur la richesse naturelle des lieux». D'une certaine façon cet arrêt anticipe sur la définition donnée par l'art. R. 123-7 des zones agricoles «...à protéger en raison de leur potentiel agronomique, biologique ou économique...». (CE 20 nov. 2000, Cne de Guichen, c/ M. Taillandier RDI 2001.p 94; DA. févr. 2001, n° 53, p. 36).

Les activités agricoles doivent être protégées par les PLU en zone de montagne au titre de l'article L 145-3 I qui prévoit que « Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. Les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés. Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière ».

Eu égard à la rareté des bonnes terres agricoles disponibles, la création de ces deux zones NA n'est pas compatible avec les prescriptions de l'art. L. 145-3 précitées. (CE 6 févr. 1998, *Cne de Faverges*, req. n° 161812 : le contrôle ainsi exercé par le juge est un contrôle de compatibilité).

Lors de l'évolution des PLU, les activités agricoles sont protégées ; ainsi la modification ne peut pas être utilisée si elle a "pour effet de réduire un espace boisé classé ou une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels". Si le texte régissant les POS était plus large concernant les espaces classés boisés puisqu'était visée toute modification les concernant, et pas seulement leur "réduction", la loi Solidarité et renouvellement urbains ajoute de nombreuses hypothèses dans lesquelles la modification est impossible et la révision s'impose : il s'agit de tous les cas où on envisage de "réduire... une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels". Désormais toute évolution du PLU qui comporte la réduction d'un espace boisé classé ou une protection ne peut être réalisée que par la voie de la révision, qu'elle porte ou non atteinte à l'économie générale de ce document. Il sera donc impossible de revoir le périmètre d'une zone agricole ou d'une zone naturelle par la voie de la modification

- La protection lors de la délivrance des autorisations de construire

Les prescriptions de l'article L 145-3 I par exemple s'imposent aux demandes de permis de construire. Ainsi est entaché d'illégalité le permis de construire délivré pour une construction autre que celles qui sont autorisées par le I, dans une zone dédiée aux activités agricoles et pastorales. (CE 9 juill. 1997, Morand Rec. T. p 1114)

Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. (L 421-6) Le zonage du PLU doit donc être observé par exemple en respectant les zones de protection agricole.

Le conseil économique et social dans son rapport intitulé « La maîtrise foncière clé du développement rural », avait souligné qu'il importe de ralentir l'érosion du foncier agricole et forestier et ne plus le considérer comme une réserve foncière pour d'autres utilisations du sol si l'on veut promouvoir un développement économique équilibré aux abords des centres urbains (cf. Rep. Min. n°68270 à M. J Tiberi publiée au JO du 18 octobre 2005 p 9701).

Indiscutablement plusieurs instruments visent à répondre aux préoccupations de protection des espaces agricoles en permettant de gérer sur le long terme les espaces agricoles, forestiers et naturels.

La politique de protection des espaces agricoles s'inscrit bien sûr dans le cadre des lois de décentralisation qui donnent des compétences importantes aux collectivités territoriales.

Il leur appartient de les mettre en œuvre en renforçant la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme.



## **La loi sur la pollution des sols**

*par*

WANG Shuyi

Professeur de droit, Directeur de l'Institut de recherche en droit de l'environnement, Université de Wuhan

La terre est le fondement matériel de la survie de l'humanité ; elle est aussi une des ressources naturelles les plus importantes d'un pays. La qualité du sol influe directement sur la sécurité des produits agricoles, la sécurité alimentaire et la santé publique, mais aussi sur le développement durable d'un pays. C'est la raison pour laquelle la prévention de la pollution des sols préoccupe nos gouvernements.

### **1. La situation de la pollution des sols en Chine**

Le développement économique récent de la Chine aggrave le problème de la pollution des sols. Selon les statistiques, la pollution des sols est de plus en plus importante. Nous ne pouvons pas l'ignorer.

Plus d'un million de mu de terres arables ont été polluées à des degrés divers en Chine, notamment par les métaux lourds, par l'irrigation d'eaux polluées, et par des déchets non dégradables. La pollution des sols est principalement concentrée dans l'est de la Chine, en particulier dans les zones maraîchères autour des grandes ou moyennes agglomérations urbaines, des zones agricoles près de sites industriels et dans des zones d'agriculture intensive. Les principaux polluants sont les métaux lourds, les pesticides et les antibiotiques.

La pollution des sols en milieu urbain ne permet pas non plus d'être optimiste. Les sols de certaines grandes et moyennes villes sont pollués par les métaux lourds (le plomb, le cuivre, le zinc, le cadmium, etc.), les polluants organiques persistants (tels que HAP, PCB, etc.) et les polluants organiques volatils (comme les hydrocarbures, solvants, additifs, etc.). Beaucoup de sols de sites industriels (y compris les anciens sols ou sols abandonnés) et les alentours des sites sont pollués. Cette pollution représente une grande menace pour la qualité de l'eau courante, la qualité de l'air et la santé publique.

Plusieurs millions d'hectares des sols des bassins miniers ont été pollués, 40% d'entre eux ont été pollués par l'exploitation minière. La fusion et la transformation des minerais ont aussi été la cause de graves problèmes de destruction et de pollution des sols.

En bref, la pollution des sols en Chine est de plus en plus grave, elle peut se caractériser par les quatre aspects suivants:

- a. Une augmentation constante des surfaces de terres polluées, sans aucun contrôle efficace ;
- b. Une diversification des types de pollution : métaux lourds, pesticides, antibiotiques, agents radioactifs et pathogènes etc. ;
- c. Une intensification du degré de pollution des sols : l'accumulation des métaux lourds et des polluants organiques réfractaires dans les sols augmente le degré de pollution ;
- d. Une contamination non seulement des terres agricoles, mais aussi des agglomérations urbaines et sites industriels ou miniers.

## **2. Les risques de pollution des sols pour le développement économique et social**

Les risques de pollution des sols pour le développement économique et social se manifestent principalement dans quatre domaines :

2.1. De graves répercussions sur la mauvaise qualité des terres agricoles a des répercussions économiques graves qui se traduisent par des pertes directes.

Selon les premières statistiques, chaque année en Chine, la perte de récolte de céréales s'élève à 10 millions de tonnes à cause de la pollution par les métaux lourds ; de même, la quantité de céréales polluées par les métaux lourds est aussi élevée, ce qui représente plusieurs milliards de yuans de perte. Certaines céréales ne sont plus comestibles. En outre, l'utilisation excessive d'engrais, de pesticides et de bâches en plastique et l'irrigation avec des eaux polluées ont laissé un grand nombre de polluants dans le sol. La fertilité des sols baisse, ainsi que la croissance des cultures, ce qui entraîne de facto aussi bien une diminution de la production agricole que de la qualité des produits.

1.2. L'impact sur la sécurité alimentaire, menaces sur la santé publique.

La pollution des sols nuit gravement à la qualité des produits agricoles. Dans certaines périphéries urbaines, les contenus polluants des produits alimentaires, légumes et fruits, dépassent les seuils critiques ou s'en rapprochent. Des substances nocives s'accumulent dans les cultures, entrent dans le corps humain par la chaîne alimentaire et provoquent différentes pathologies. La santé publique est menacée, voire sur plusieurs générations.

1.3. L'impact sur l'exportation de produits agricoles, la réduction de la compétitivité des produits agricoles chinois sur le marché international

Au cours des dernières années, les exigences de qualité

sanitaire et de sécurité des produits agricoles chinois exportés sont de plus en plus élevées sur le marché international, il y a de plus en plus d'obstacles techniques. Même en temps normal, l'exportation des produits agricoles chinois subit de grandes pressions sur le marché international ; la pollution des sols augmente encore cette pression. La compétitivité des produits agricoles chinois est donc inévitablement affectée.

#### 1.4. La menace écologique pour la sécurité nationale

La pollution grave des sols affecte directement, non seulement la structure et la fonction de l'écosystème des sols, mais elle rejette aussi les polluants dans l'environnement. Les polluants rejetés peuvent polluer l'eau et l'air, provoquer des changements biologiques, diminuer la diversité biologique, réduire la productivité des sols et aggraver la pénurie des ressources en terres, ce qui en fin de compte, constitue une menace pour la sécurité écologique nationale.

### **2. Le gouvernement chinois est de plus en plus préoccupé par la sécurité environnementale des sols**

Le problème de la pollution des sols est aujourd'hui l'objet de la plus haute attention des dirigeants chinois. Le président chinois Hu Jintao et le Premier ministre Wen Jiabao ont demandé au gouvernement de travailler sur la prévention de la pollution des sols et de prendre des mesures efficaces.

En 2006, la prévention de la pollution a été prise activement en mains à l'échelle nationale. Le gouvernement chinois a investi d'énormes moyens financiers dans une étude sur les sols pollués afin de clarifier la situation. Le gouvernement est en train de développer une politique de prévention, d'élaborer des lois et des règlements et de mettre au point des normes techniques de prévention.

Afin de réussir cette étude nationale sur la pollution des sols, l'Administration Nationale de Protection de l'Environnement a mis en place un « Bureau national d'investigation de la pollution des sols » pour diriger cette enquête. Les gouvernements locaux ont aussi mis en place un correspondant institutionnel sur cette question. À l'heure actuelle, cette investigation se déroule au niveau national.

### **3. Le gouvernement chinois a lancé une étude législative pour lutter contre la pollution des sols**

Le but de l'étude sur la pollution des sols en Chine est de prendre conscience de la situation réelle et d'adopter les stratégies appropriées. Il ne fait aucun doute que la législation est une des mesures importantes. Les organes législatifs chinois – le Congrès National chinois et les organisations pertinentes des services administratifs - ont commencé à y travaillé en même temps que l'enquête entreprise. Le Comité de ressources et de l'environnement du Congrès National a coopéré avec des organisations internationales, des juristes (essentiellement des experts en droit de l'environnement); des pédologues étrangers et nationaux ont été invités à produire des études législatives en matière de prévention de pollution des sols. En même temps, l'Administration Nationale de Protection de l'Environnement a mandaté des instituts de recherche dans les universités pour faire des recherches sur ce sujet. Actuellement, les études se poursuivent. Quatre domaines principaux font l'objet de recherches :

3.1. La qualité de l'environnement des sols en Chine et la situation globale de la pollution des sols (recherche basée sur les résultats existants) ;

3.2. L'examen de la législation actuelle relative à la pollution des sols et son évaluation ;

3.3. La collecte, l'analyse et l'étude des législations étrangères afin de s'en inspirer ;

3.4. L'analyse des besoins essentiels de la législation chinoise contre la pollution des sols selon les conditions nationales et l'état de la pollution des sols ;

Un certain nombre de conférences et de séminaires législatifs ont été réunis des universitaires et des membres des services administratifs chinois. En août 2007, un "grand séminaire international sur la recherche législative sur la prévention de la pollution des sols " était organisé à Lanzhou réunissait des chinois, des japonais, des australiens, de belges et des singapouriens, des experts de la Commission des ressources et de l'environnement du Congrès national, de l'Administration Nationale de la Protection de l'Environnement, de la Banque asiatique de développement et plus de 30 instituts de recherches. Plus de 50 articles ont été reçus et 15 chercheurs ont été entendus.

#### **4. Ce séminaire souligne plusieurs points**

Les travaux législatifs en sont au stade de la recherche, ils n'y a pas encore de procédures législatives officielles initiée par le législateur chinois. À l'heure actuelle, la Chine est en train d'élaborer un nouveau plan de législation nationale. La Commission des

ressources et de l'environnement du Congrès National a ordonné une loi sur la prévention de la pollution des sols dans son nouveau plan. Les recommandations principales des universitaires chinois sont les suivantes :

4.1. La nécessité d'une loi de prévention de la pollution des sols : Les universitaires sont tous convaincus que la Chine doit se doter d'une telle législation. Il y a quatre raisons principales à cela :

4.1.1. La grave situation de la pollution des sols en Chine et son développement potentiel (voir les deux premières parties de cet article) exigent une loi ;

4.1.2. La législation existante ne répond pas aux besoins objectifs actuels de prévention. Tout d'abord, la Chine n'a pas encore une loi spécifique de prévention de la pollution des sols ; deuxièmement, les dispositions légales se trouvent dispersées dans des dizaines de lois et de règlements, elles ne sont pas opérationnelles et ne sont pas actualisées.

4.1.3. Une loi spécifique de prévention de la pollution des sols peut sensibiliser le public sur ce problème, attirer leur attention, et les inciter à respecter les lois.

4.1.4. Il faut réguler et protéger les activités de prévention de pollution des sols

4.2. La faisabilité d'une loi de prévention de la pollution des sols : Les universitaires pensent que la Chine remplit les conditions préalables pour élaborer une telle loi dans les quatre domaines suivants :

4.2.1. La Chine a acquis une expérience de prévention de la pollution des sols pendant de nombreuses années, c'est une excellente base pour sa législation. Aucune législation ne peut être dissociée de la pratique sociale ; la législation est une synthèse des expériences et des règles de la pratique.

4.2.2. La Chine a acquis certaines expériences législatives, il existe des dispositions dispersées de prévention de pollution des sols, même si elles ne sont pas très faciles à appliquer. Nous pouvons donc tirer des enseignements du travail fait.

4.2.3. L'existence de références législatives étrangères et internationales en matière de prévention de la pollution des sols. Selon nos recherches, les premiers textes dates des années 70, ils sont devenus opérant à partir de la fin des années 90. À l'heure actuelle, les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Canada, l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas, la Géorgie, la Russie, la Corée du Sud, la Belgique, l'Italie et la région de Taïwan (Chine) ont élaboré et promulgué leurs lois et

règlements sur la prévention de la pollution des sols. Ces législations peuvent servir de références pour notre propre législation.

4.2.4. La Commission des ressources et de l'environnement du Congrès National se penche sur ces travaux depuis 1994. L'actuelle Commission des ressources et de l'environnement du Congrès National a fait des propositions de loi. En décembre 2005, le Conseil d'Etat Chinois a exigé une accélération des travaux législatifs. L'actuelle Commission de ressources et de l'environnement du Congrès National a inclus ce projet dans son 11<sup>e</sup> plan quinquennal législatif sur la protection de l'environnement. Il s'agit d'un soutien fort aux travaux législatifs en cours.

4.3. Deux choix possibles : d'abord, modifier les dispositions existantes et ajouter de nouvelles dispositions ; ou bien, élaborer une nouvelle loi.

4.3.1. Il semble que modifier les dispositions existantes pour répondre aux besoins immédiats n'est pas faisable. Cela fait appel à trop de lois et de règlements qui exigeraient des recherches de longue haleine alors qu'il y a urgence.

4.3.2. La modification de nombreuses lois et de règlements ayant pour seul motif de répondre aux besoins de prévention de la pollution des sols serait difficilement acceptée par le législateur chinois.

4.3.3. Une simple modification des dispositions existantes ne suffirait pas à répondre aux besoins. La Chine manque d'une loi fondamentale de prévention. Les dispositions existantes ne répondent en général qu'à certains aspects seulement.

4.3.4. Du point de vue du coût, la modification des dispositions existantes n'est pas rentable. Il y a trop de lois et règlements concernés, il faudrait y consacrer beaucoup de ressources humaines, financières et de temps. Pour toutes ces raisons, les experts et les universitaires chinois proposent une nouvelle loi spécifique à ce sujet. Leurs recommandations sont les suivantes :

Sur la forme juridique, il est proposé une nouvelle loi ordinaire adoptée par le Comité permanent du Congrès National du Peuple Chinois, qui serait intitulée « Loi sur la prévention de la pollution des sols de la République populaire de Chine ». Ce serait une loi-cadre dans le domaine de la prévention de la pollution des sols.

## **5. L'objectif législatif**

L'objectif direct de cette loi est la prévention de la pollution, la sauvegarde de la sécurité des sols. L'objectif de base de cette loi est la protection de la santé publique et le développement durable des

ressources des sols. Son objectif final est l'harmonie entre la terre et l'homme. Cette loi doit intégrer la gestion environnementale des sols et combiner la prévention et la réparation des dommages liés aux pollutions en se fondant sur la réalité nationale et prendre en compte les meilleures expériences des législations étrangères.

5.1. Cette loi serait une synthèse des politiques, des mesures et des pratiques utilisées dans les activités de prévention et de réparation des dommages liés à la pollution des sols depuis de nombreuses années. Les politiques, les mesures et les expériences approuvées par la pratique deviendront des dispositions légales grâce à cette loi, elles deviendront les règles de conduite dans le domaine de la prévention de la pollution des sols.

5.2. Cette loi aura deux principales composantes : l'une est la prévention de la pollution des sols, l'autre est la réparation des dommages causés qui serait le point clé. Un petit nombre de chercheurs pensent qu'il suffit d'élaborer des règles nouvelles en ce qui concerne la réparation des dommages et modifier les dispositions existantes en ce qui concerne la prévention.

5.3. L'élaboration de cette loi devra cependant tenir compte des dispositions existantes, s'assurer de leurs convergences, éviter chevauchements ou contradictions et incorporer les dispositions existantes efficaces.

5.4. Les dispositions de cette loi, en tant que loi fondamentale en la matière, doivent porter sur les problèmes fondamentaux : le système de contrôle de la pollution des sols, les principes de prévention et de réparation des dommages liés à la pollution des sols, les droits et les devoirs des principaux acteurs, les règles de conflits, leurs sanctions juridiques.

5.5. Quant à la structure de cette loi, chaque chapitre pourrait répondre à une question donnée. La question de la responsabilité ferait l'objet d'un chapitre séparé.

5.6. Cette loi doit être opérationnelle et ne pas se réduire à une déclaration de principe.

## **6. La proposition actuelle des experts contient ainsi huit chapitres :**

« Chapitre 1 - Les dispositions générales. Les principales dispositions porte sur l'intention du législateur, l'objectif visé, le champ d'application, la politique appliquée, les principes fondamentaux de la prévention, le système de contrôle, les fonctions des gouvernements

dans la prévention, les droits et les devoirs des personnes morales et physiques dans la prévention.

Chapitre 2 - Les systèmes de gestion de prévention de la pollution des sols, c'est-à-dire les systèmes juridiques de base de la prévention : la planification de la prévention, les normes, les contrôles, les règles d'investigation, de diffusion de l'information, d'intervention d'urgence, de fondement de la réparation des dommages liés à la pollution des sols, des terres mises en jachères et des zones protégées.

Chapitre 3 - Les principales dispositions sur la prévention de la pollution des sols comprennent la prévention de la pollution des sédiments, la gestion des eaux usées, la gestion des déchets industriels, la prévention de la pollution des sols d'exploitation des sites pétroliers, des ressources minières et la pollution des élevages, et les déchets électroniques.

Chapitre 4 - La réparation des dommages liés à la pollution des sols comprend: l'identification des sols pollués, les principes de réparation, les fondements juridiques des responsabilités, les responsables de la réparation, le calcul de la réparation, et la réparation sur le fondement d'une responsabilité sans faute déterminée.

Chapitre 5 - La prévention et la réparation des dommages liés à la pollution des sols agricoles dont les principales dispositions concernent le système spécifique de protection des sols agricoles, qui comprend la définition des zones agricoles protégées, les mesures de prévention et les activités interdites dans ces zones protégées.

Chapitre 6 - Les responsabilités juridiques dont les principales dispositions sont les suivantes : les types de responsabilités en cas de non-respect de la présente loi, la mise en œuvre et les effets de la responsabilité et le traitement des litiges.

Chapitre 7 - Des dispositions supplémentaires précisent les définitions unifiées de certains termes, la date d'entrée en vigueur de la loi et les règles d'application de la loi dans le temps ».



## **IV**

### **L'IMPACT DE L'EXPLOITATION AGRICOLE SUR LA SÉCURITE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE**



## **Application et développement des systèmes d'évaluation de l'impact de l'agriculture sur la sécurité environnementale**

*par*

LI Zhiping

Professeur de droit, Université Zhongshan

L'urbanisation et l'industrialisation avancent à grande vitesse depuis les réformes économiques en Chine, simultanément, les problèmes d'environnement sont de plus en plus nombreux. Au cours de la dernière décennie, la pollution de l'environnement s'est développée rapidement des zones urbaines vers les zones rurales, l'environnement des zones rurales et les intérêts environnementaux des agriculteurs ont subi de graves préjudices. Nous devons donc améliorer notre système de contrôle de la protection de l'environnement dans les zones rurales, Notre législation environnementale actuelle est essentiellement destinée à la protection de l'environnement urbain et à la prévention de la pollution industrielle, et ignore la protection de l'environnement rural. Toutefois, il est impossible d'élaborer un nouveau système de protection de l'environnement rural sans procéder à une mise à jour et une modification des systèmes existants. Le système d'évaluation de l'impact des exploitations agricoles sur l'environnement a pour fonction de prévenir la pollution, de coordonner protection de l'environnement et développement économique, de promouvoir à la fois le progrès scientifique et la démocratie dans les décisions.

1. À l'heure actuelle, le système d'évaluation de l'impact de l'agriculture sur la sécurité environnementale s'applique essentiellement dans deux cas : les projets de construction et la planification. On entend généralement par projets de construction, toutes les activités, aussi bien publiques que privées, de construction prenant la forme d'investissements immobiliers<sup>188</sup>. On distingue trois principaux types de projets : les projets de construction de base, les projets d'amélioration technique et les projets d'exploitation des ressources naturelles.

---

\* Professeur LI Zhiping, Faculté de droit, Université Zhongshan, Guangzhou, Chine, 510275.

<sup>188</sup> HAN Depei, « Le droit de la protection de l'environnement », *Droit*, 2003, p.81.

Est-ce que les activités agricoles exigent une évaluation de leur impact sur l'environnement ? - La production agricole a toujours consisté en une intervention et une transformation du système écologique naturel, elle a suivi les lois du cycle des écosystèmes naturels et a maintenu certains équilibres entre production et moyens de production. Cependant, avec l'utilisation intensive d'engrais chimiques, de pesticides et de films plastiques la production agricole moderne s'est considérablement développée, l'homme intervient de plus en plus dans les écosystèmes qui subissent de plus en plus de dommages. Il est nécessaire d'inclure dans le développement de l'agriculture des moyens de contrôle de l'environnement et d'évaluer son impact sur l'environnement.

Les activités agricoles qui peuvent avoir un grand impact sur l'environnement sont principalement les projets de construction agricole, c'est-à-dire la production agricole intensive, à grande échelle. Ces projets se retrouvent dans tous les domaines principaux de l'agriculture, par exemple la sylviculture, l'élevage ou la pêche. Ils peuvent consister dans la mise en valeur de terres incultes, l'aménagement de terres agricoles, le développement et l'introduction de nouvelles variétés agricoles, la recherche et le développement de nouveaux produits chimiques et/ou transgéniques, la construction de bâtiments d'élevage de bétail et de volaille, ainsi que la transformation de produits agricoles, l'irrigation et la prévention de la désertification.

Les domaines d'application du système d'évaluation de l'impact de l'agriculture sur l'environnement dans les projets de construction sont plutôt restreints.

Le 13 octobre 2002, l'Administration Nationale de la Protection de l'Environnement a publié la « classification des projets de construction » qui permet de déterminer les champs d'application du système d'évaluation. Le développement général de l'agriculture, la mise en valeur des terres incultes, le déboisement, la prévention de la désertification, la construction de bâtiments d'élevage, l'aquaculture marine et d'eau douce, l'introduction de nouvelles variétés agricoles et l'agriculture transgénique. Les travaux d'irrigation et les petits travaux hydrauliques entrent aussi dans ce champ d'application.

En 2007, l'Administration Nationale de la Protection de l'Environnement a modifié cette classification en incluant la transformation des terres agricoles, la construction de bâtiments agricoles, la création de zones d'exploitation forestière. Ces textes exigent la remise d'un rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement pour tous les projets de transformation des terres agricoles et des constructions de bâtiments agricoles. Les critères

d'évaluation sont devenus plus exigeants, par exemple un rapport est requis pour toutes les constructions de bâtiments agricoles<sup>189</sup>. Mais il y a encore beaucoup de projets agricoles susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement et qui n'entrent pas dans ce champ d'application. C'est notamment le cas du développement et de l'introduction massive de nouvelles variétés agricoles, la recherche et le développement de l'agriculture biologique, l'éco-tourisme rural, le traitement intensif des cultures, la reconversion des terres agricoles en forêt et l'enrichissement des sols, etc. Par conséquent, le champ d'application du système d'évaluation devraient encore s'élargir.

À l'heure actuelle, les principales difficultés d'évaluation sont les suivantes :

- Une mauvaise compréhension : la population considère que les projets de développement agricole sont des projets sans risque de pollution qui n'exigent pas d'évaluation. Pendant longtemps, la Chine ne s'est préoccupée que de l'évaluation de l'impact sur l'environnement des constructions industrielles en ignorant les projets agricoles, les rejets d'eau usée, les déchets et les résidus. L'érosion des sols, la dégradation des sols, la pollution par les pesticides et les engrais, l'introduction d'espèces nouvelles et la destruction des prairies et des bois causés par les activités agricoles ont été longtemps ignorées<sup>190</sup>. Souvent considérés comme les victimes des dommages environnementaux, les agriculteurs sont aussi à l'origine de ces pollutions. Il faut que les agriculteurs assument leurs responsabilités.

- Des financements insuffisants : les projets de développement agricole manquent souvent d'investissements et le recouvrement des fonds est lent, les investisseurs accordent alors souvent une importance toute relative à l'évaluation de l'impact de leur projet sur l'environnement.

Pour que cette évaluation s'effectue sans difficultés, il nous faut clarifier les responsabilités et le financement. En vertu de la loi la responsabilité revient au constructeur<sup>191</sup>. Les dispositions légales sont cependant assez vagues. On estime en général que le constructeur est

---

<sup>189</sup> L'administration nationale de la protection de l'environnement, « Lettre de concertation en matière de protection de l'environnement », sur la Classification des projets de construction [http://www.zhb.gov.cn/info/gw/bgth/200704/t20070405\\_102506.htm](http://www.zhb.gov.cn/info/gw/bgth/200704/t20070405_102506.htm), visité le 6 juillet 2007.

<sup>190</sup> LI Yuming, « les processus de l'évaluation d'impact sur l'environnement agricole », *Journal des sciences de l'environnement agricole*, 2005, n° 24.

<sup>191</sup> L'article 16 de la loi sur L'évaluation de l'impact des exploitations agricoles sur l'environnement de République populaire de Chine

celui qui effectue les travaux de construction, certes, mais celui qui est désigné par le législateur est celui qui propose et initie le projet et demande le permis à l'administration. Par conséquent, le promoteur du projet de développement agricole est responsable de l'évaluation de l'impact sur l'environnement de son projet. Si le projet est proposé par un ou plusieurs agriculteurs, ces agriculteurs sont responsables de l'évaluation de leur projet ; si le projet est proposé par une collectivité rurale, cette collectivité est responsable ; si le projet est proposé par le gouvernement ou ses services, ce gouvernement ou ses services sont responsables. Le constructeur responsable doit remplir son obligation d'évaluation en période d'étude de faisabilité du projet (soit avant le lancement de la construction, s'il y a pas de période d'étude de faisabilité) et assumer le financement nécessaire.

## 2. Exigences et règles techniques d'évaluation de l'impact sur l'environnement pour les projets de développement agricole

La Chine a commencé à évaluer l'impact sur l'environnement pour les projets de développement agricoles dans l'année 90. Jusqu'à la fin 1999, il y avait moins de 30 rapports d'évaluation archivés au Centre National d'Evaluation de l'Impact sur l'Environnement, la plupart sont relatifs à des projets de prêt de la Banque Mondiale<sup>192</sup>. On observe donc que par rapport aux projets industriels, de transport ou de travaux hydrauliques, l'évaluation des projets agricoles se développe moins rapidement et sa gestion technique apparaît beaucoup plus arriérée.

Le haut niveau de concentration en éléments fertilisants dans l'eau provoqué par l'utilisation massive d'engrais et le rejet sauvage de déchets d'élevage, les résidus de pesticides, la pollution par les plastiques, la dégradation des herbages et la destruction des écosystèmes des prairies causées par le surpâturage et l'érosion des sols du fait de la surexploitation des terres sont les principaux fléaux.

Les principales caractéristiques de la pollution agricole par rapport à la pollution industrielle sont les suivantes :

- Une difficulté à localiser les sources de pollution : les polluants ne proviennent pas de lieux donnés, ils se mélangent avec les eaux de pluies, ils entrent dans les eaux à travers le ruissellement et polluent l'eau.

---

<sup>192</sup> YE Yaping, LIU Lujun, ZHANG Yiming, « L'évaluation d'impact sur l'environnement des projets de développement agricole », *Environnement et développement agricole*, 2002, n° 3.

- Une pollution à long terme : les polluants provenant des projets de développement agricole se fixent facilement et sont absorbés dans les terres agricoles. Les polluants restent souvent longtemps sur place, il est difficile de les éliminer rapidement.

- L'accumulation de la pollution et sa dissimulation : la dispersion de la pollution agricole dans le temps et dans l'espace et la forte capacité du sol à diluer la pollution ont un effet de dissimulation, ce qui retarde la prise de conscience de la pollution par les agriculteurs. Les polluants s'accumulent dans le sol du fait d'activités agricoles répétitives. Une fois que la capacité du sol à diluer les polluants est dépassée, il se produit des dommages irréversibles sur l'environnement.

- Le transfert de la pollution : les polluants agricoles peuvent passer par la chaîne alimentaire ou par la chaîne biologique, du sol aux plantes puis aux animaux ensuite aux humains, et menacer voire endommager directement la santé publique et le bien-être public<sup>193</sup>.

Par conséquent, les champs d'application de l'évaluation de l'impact sur l'environnement de projets de développement agricole doivent comprendre non seulement l'évaluation de l'air, de l'eau et des déchets solides, mais aussi la sécurité du sol, des écosystèmes agricoles, de l'alimentation et de la biologie. Le système actuel d'évaluation ne donne pas beaucoup de lignes directrices pour les projets de développement agricole.

Les projets de développement agricole touchent plusieurs secteurs (l'agriculture, la sylviculture, l'élevage, la pêche, le tourisme et l'industrie agro-alimentaire), plusieurs administrations (l'agriculture, la pêche, l'élevage, les travaux hydrauliques, le tourisme et l'industrie agro-alimentaire). Les projets de développement agricole ont des impacts environnementaux qui touchent les intérêts de beaucoup de secteurs, ceci exige un contrôle commun des projets de développement agricole. Les dispositions sur le contrôle commun entre les différentes administrations se trouvent dans la loi :

- La ratification anticipée de chaque rapport d'évaluation par l'administration directement intéressée. Le rapport d'évaluation doit être examiné par l'administration directement intéressée avant d'être soumis aux administrations de protection de l'environnement.

---

<sup>193</sup> LI Jiapin, LI Xiaomei, « Caractéristiques des pollutions liées aux projets de développement agricole et l'évaluation de leur impact sur l'environnement », *Fujian géographie*, 2004, n° 1.

- Le contrôle postérieur des administrations concernées : en vertu de la loi, les autorités concernées ne peuvent pas approuver un projet si son évaluation n'a pas encore reçue l'approbation des autorités compétentes ou n'a pas été approuvée par les autorités compétentes. Le permis de construire ne peut pas être accordé<sup>194</sup>. Ces dispositions sont rationnelles, mais pas suffisantes, par exemple l'intervention des administrations concernées n'est pas suffisante. L'administration directement concernée s'intéresse plutôt aux intérêts de son propre secteur quand elle examine un rapport d'évaluation. Elle met souvent en avant les intérêts de son propre secteur par rapport aux intérêts environnementaux. Elle prend encore moins en considération les impacts sur l'environnement pour les autres secteurs. Il existe donc beaucoup de projets qui sont réalisés sans les approbations nécessaires.

- Certaines administrations négligent complètement l'évaluation de l'impact sur l'environnement ;

- il manque un système de concertation entre les administrations ;

- les champs d'application du système d'évaluation ne sont pas clairement définis, par exemple certaines administrations ignorent que certains projets examinés par elles exigent une telle approbation préalable.

- les administrations chargées de la protection de l'environnement ont des difficultés pour contrôler d'autres administrations.

Il faut donc établir un système de concertation et de coordination entre les différentes administrations lorsque les projets agricoles ont des impacts environnementaux dans plusieurs secteurs.

À part les projets de développement agricole, d'autres projets de construction sont aussi susceptibles d'avoir un impact sur la sécurité environnementale. Afin de clarifier cet impact sur l'environnement, beaucoup de provinces ont ajouté une disposition dans leur réglementation qui exige dans tout rapport d'évaluation une étude spéciale d'impact sur l'environnement agricole et un programme de prévention. Ce rapport est soumis à l'approbation de l'administration de la protection de l'environnement après avoir été examiné par les administrations agricoles directement intéressées. Avant l'achèvement du projet de construction, les administrations directement intéressées participent aux vérifications de mise en œuvre du programme de prévention et surveillent avec les administrations chargées de la

---

<sup>194</sup> L'article 25, l'article 12 et l'article 7 de la loi d'évaluation de l'impact sur l'environnement de la République populaire de Chine .

protection de l'environnement, le bon fonctionnement des équipements de protection de l'environnement<sup>195</sup>. Cette disposition exige un contrôle commun des différentes administrations. Il est important de bien définir les projets de construction susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement et de bien gérer la relation entre les différents services administratifs.

### 3. Participation des agriculteurs dans l'amélioration du système d'évaluation

La loi prévoit la participation du public et la protection de l'ordre public. Le bon fonctionnement du système d'évaluation dépend de la participation efficace des personnes concernées ; cependant, cette participation se heurte à beaucoup d'obstacles :

3.1- La sensibilisation des agriculteurs aux questions d'environnement et quant à leurs droits environnementaux est insuffisante. J'ai mené, avec mes étudiants, une étude sur les droits environnementaux des agriculteurs dans la province du Guangdong. L'enquête montre une sensibilisation naissant des agriculteurs quant à la protection de leur droit. Les agriculteurs prêtent plus attention aux problèmes environnementaux, mais cela provient de leurs sentiments naturels d'attachement à la terre. Les agriculteurs ne considèrent pas encore cela comme un problème juridique. La participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement est un droit du public accordé par la loi. Mais nous constatons que, malheureusement, peu d'agriculteurs en sont conscients. La plupart des agriculteurs pensent que la décision revient entièrement aux autorités administratives et qu'ils n'ont pas le droit de participer à la décision. Les agriculteurs ne croient pas en leurs droits et imaginent encore moins que ces droits peuvent protéger l'environnement. Certains agriculteurs manifestent leur mécontentement à propos des projets de construction en excluant toute participation à l'évaluation. Pour les agriculteurs, ce droit est illusoire et irréel.

### 3.2 - La faiblesse de l'information sur la protection de l'environnement :

Selon notre étude, en dépit de l'augmentation de leur demande d'information, les agriculteurs se fient d'abord à leurs impressions, ensuite, viennent les médias, puis d'autres personnes, ensuite les annonces gouvernementales et finalement, les communications des comités de village. Cela démontre que les agriculteurs ont très peu de

---

<sup>195</sup> L'article 12 du règlement de protection de l'environnement de la province de Liaoning et l'article 10 du règlement de protection de l'environnement de la province de Yunnan.

sources d'information. Actuellement la diffusion des informations est plutôt formelle, surtout dans les zones rurales. Beaucoup de constructeurs fraudent lors des procédures publiques d'évaluation, ils ne font attention qu'aux procédures formelles en négligeant complètement les effets. Certains promoteurs se contentent d'afficher l'annonce et de prendre des photos comme preuve. Ils ne se soucient pas du tout de savoir si le public est bien informé et si leurs annonces ont été affichées assez longtemps. Il arrive parfois qu'ils déchirent directement l'annonce juste après la prise de photo. En outre, le rapport d'évaluation est souvent très sommaire, les problèmes essentiels n'y sont souvent pas mentionnés. Il y a beaucoup de termes techniques hermétiques dans les rapports, les agriculteurs ont beaucoup de mal à comprendre leurs sens. L'effet de la publication du rapport d'évaluation est souvent contesté. Beaucoup d'agriculteurs disent que les problèmes de pollution de certaines entreprises ne se manifestent qu'après l'approbation de l'évaluation. La médiocrité de l'information explique donc aussi l'absence de participation des agriculteurs.

### 3.3 - L'imperfection des dispositions légales

En outre, la représentativité des participants n'est pas garantie. L'article 15 du « Règlement provisoire sur la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement » exige du constructeur ou de son représentant et de l'administration de protection de l'environnement de choisir de manière raisonnable le public concerté en prenant en considération les facteurs géographiques, professionnels, éducatifs, la capacité de s'exprimer, etc. Le public concerté doit inclure les personnes physiques et morales affectées par le projet de construction. À la campagne, le public concerté est mal déterminé à cause de la dispersion de la population dans de vastes espaces. À l'heure actuelle, la mobilité de la population dans les campagnes augmente, la plupart des jeunes partent travailler dans les villes, il ne reste sur place que les personnes âgées et les enfants. On constate aussi des regroupements d'immigrants dans certaines zones rurales. Tout cela affecte l'effet de la concertation du public.

Les moyens de diffusion d'information ne sont pas adaptés à la réalité rurale. Actuellement, les principaux moyens de diffusion d'information sont la télévision, les journaux et les sites internet officiels, il n'y a pas d'exigence de fréquence et de temps de diffusion. Beaucoup d'agriculteurs ne peuvent pas s'informer à travers ces moyens. Il faut ajouter des moyens de concertation plus adaptés à la vie dans les zones rurales, par exemple la diffusion de l'information par les collectivités et/ou par les comités de village.

Il n'y a pas un modèle de concertation. Les questions posées sont trop simples, les informations fournies ne suffisent pas pour que les agriculteurs puissent évaluer les impacts. Les décideurs ne peuvent pas prendre en considération les résultats des concertations faute d'opinions réelles du public. Il arrive également que les agriculteurs ne soient pas capables de faire leur choix à cause du caractère hermétique du formulaire. Il n'y a pas non plus de directives en matière d'analyse des statistiques et des procédures.

Face à l'ensemble de ces difficultés, il est impératif de renforcer la communication sur la protection de l'environnement dans les zones rurales, de sensibiliser les agriculteurs sur les questions de protection de l'environnement, de développer leur participation en fournissant un soutien structurel, il faut donc modifier les dispositions légales actuellement en vigueur.

**V**

**L'EAU**



## La protection juridique des ressources en eau pour l'agriculture en Chine

par

ZHOU Yuhua

Université de la Forêt du Nord-est, Haerbin

**Résumé:** La Chine est un grand pays agricole, l'agriculture est l'un des principaux facteurs de son développement économique. La ressource naturelle très précieuse qu'est l'eau est irremplaçable pour l'agriculture, et donc pour le développement économique de la Chine. Il n'y a pas d'agriculture sans eau. Une des raisons fondamentales de la capacité de notre pays à nourrir 22% de la population mondiale avec seulement 8% des terres arables est que 40% d'entre elles sont irriguées. Ces terres agricoles irriguées donnent plusieurs récoltes annuelles de sorte qu'on peut véritablement parler d'un miracle agricole chinois. Toutefois, notre pays connaît actuellement une pénurie des ressources en eau et de catastrophes fréquentes dans ce domaine. Bien que nos ressources totales en eau occupent le sixième rang dans le monde, la consommation de l'eau par habitant en Chine ne représente que  $\frac{1}{4}$  de la consommation mondiale par habitant, ce qui nous place au 110<sup>ème</sup> rang dans le monde. La Chine est classée parmi les 13 pays déficitaires en eau par l'Organisation des Nations Unies, nous sommes ainsi un pays en pénurie d'eau comme ressource agricole. La consommation de l'eau dans l'agriculture représente 70% de la consommation totale d'eau.

**Abstract:** As we all know that China is a large agricultural country, agriculture is the base of its national economy, and is also the precondition of the survival of its population, which occupies a quarter of the world's total population. Water resource, as the life line of agriculture, is a kind of valuable resources which can not be replaced by other ones in agriculture production, economy development and environment improvement. Water is indispensable in agriculture. Therefore, no water means no agriculture. China has created a miracle of cultivating so many people. The reason why 22% world population successfully survive on only 8% of the world land in China, is that 40% of its limited farmland can be irrigated, and that a multi-ripening system is explored. However, we cannot turn a blind eye to the problems we are confronted, such as deficiency of water resources, frequent flood, etc. Some present surveys showed that although Chinese's total amount of water resource lines in the sixth of the world, the possession of each person is only one fourth of the world's average level, the 110th of the world. As a result, China has been listed as one

*of the serious water deficiency countries with other 12 countries all around the world. China is a big consumer of water resource, of which 70% is used for agriculture production.*

Ces vingt dernières années, la Chine a lancé une politique de réforme et d'ouverture. Avec l'augmentation de la population, le développement rapide de l'économie, son industrialisation, l'accélération de l'urbanisation, il y a de plus en plus de conflits portant sur l'eau entre les zones urbaines et rurales, entre l'industrie et l'agriculture. Si la pénurie d'eau entrave le développement régulier de notre agriculture et de son économie, la sécurité alimentaire, la sécurité environnementale et la survie de notre nation, sont alors menacées.

Malgré l'ensemble des mesures de contrôle mis en place par le gouvernement chinois, la situation des ressources en eau empire. Ceci est en partie le fait d'une idéologie centrée sur le développement économique qui combine une protection 'soft' de l'environnement et un développement économique 'dure', et se contente de slogans de campagne.

La protection de nos ressources en eau pour le développement de notre agriculture exige de prendre des mesures positives urgentes et doit donc être en tête des préoccupations de notre Gouvernement et du peuple chinois. Sur la base d'une analyse de ce défi que pose à l'humanité la question des ressources en eau, de notre situation en Chine et de la situation et des expériences acquises dans d'autres pays, nous proposons des mesures pour améliorer la législation chinoise.

Avec le développement socio-économique et l'augmentation rapide de la population mondiale, la pénurie d'eau dans l'agriculture est un problème commun à de nombreux pays et de nombreuses régions. La contradiction entre la demande et les ressources n'a pas seulement une incidence sur le développement durable de la société, de l'économie et de l'environnement, mais représente aussi une menace pour la stabilité sociale en raison du nombre croissant de conflits. À l'heure actuelle, le monde et la Chine reconnaissent l'urgence d'une protection juridique des ressources en eau pour l'agriculture.

### **1.La situation actuelle des ressources en eau**

1.1. La Chine est l'un des 13 pays qui connaît la plus forte pénurie d'eau par habitant. Les réserves hydriques disponibles dans le monde s'élèvent en moyenne à 12900 mètres cubes par habitant, celles de la Chine représentent moins du quart de la moyenne mondiale, un cinquième de la moyenne américaine, la moitié de la moyenne

japonaise, un cinquième de la moyenne canadienne. Au plan mondial, environ 70% de l'eau est utilisée pour l'irrigation. L'importance de l'irrigation agricole pour l'économie des pays est un facteur décisif pour la distribution de l'eau. De surcroît, la surface des terres irriguées dans le monde augmente, en particulier, beaucoup de terres arables du tiers-monde sont destinées à la production agricole, entre 80% et 90% des ressources en eau exploitées sont utilisées pour l'irrigation. Actuellement, en Chine, la consommation d'eau pour l'agriculture représente la plus grande proportion dans la consommation d'eau totale du pays et les terres irriguées occupent la plus grande proportion des terres cultivées. La consommation annuelle d'eau dans l'agriculture est de l'ordre de 380 à 400 milliards de mètres cubes, ce qui représente 70,4% de la consommation totale d'eau. L'agriculture est le principal utilisateur d'eau, mais la part moyenne des terres arables représente seulement les trois quarts de la part moyenne mondiale. Selon les prévisions des experts, en 2010, le déficit d'approvisionnements en eau sera de 100 milliards de mètres cube ; en 2020, il sera de 230 milliards de mètres cube. Vers 2030, la population de la Chine culminera à 1,6 milliards, et, afin de répondre aux besoins alimentaires et d'habillement, la consommation d'eau dans l'agriculture passera à 665 milliards de mètres cube<sup>196</sup>.

En même temps, la croissance démographique et le développement social accroissent rapidement la demande globale d'eau : la contradiction entre l'offre et la demande devient de plus en plus importante. La consommation d'eau dans l'agriculture devrait donc diminuer en raison d'une quantité totale limitée. Non seulement la pénurie en eau s'aggrave dans l'agriculture, mais la consommation globale à l'avenir peut également diminuer. Cette contradiction entre l'offre et la demande risque de constituer un goulet d'étranglement pour le développement agricole.

## **1.2. Les principaux problèmes des ressources en eau dans l'agriculture sont de plusieurs ordres :**

### **1.2.1. Une distribution déraisonnable des ressources en eau et de graves gaspillages**

Dans un contexte de pénurie globale, la répartition des ressources en eau présente un déséquilibre entre les régions et selon les saisons qui ne correspond guère à la répartition de la population et des terres agricoles. La majorité des ressources se situent dans le Sud, mais dans le Nord, zone agricole importante, les réserves hydriques par

---

<sup>196</sup> LIU Wen, PENG Xiaobo, « Analyse de la sécurité des ressources en eau pour l'agriculture en Chine », *Économie agricole*, 2006, n° 10

habitant sont d'un niveau très faible. La population et la surface des terres agricoles de la région du Nord représentent respectivement 52% et 70% du pays, mais sa part des ressources en eau ne représente que 24% du pays. Dans la province de Heilongjiang, à titre d'exemple, une importante province agricole, les réserves hydriques par habitant sont de 2086 mètres cube, ce qui représente plus de 600 mètres cube de moins que la moyenne nationale. Dans certaines villes de la plaine de Songnen, les ressources en eau par mu sont inférieures à 400 mètres cube, les ressources en eau par habitant sont inférieures à 1500 mètres cube. La consommation agricole d'eau dépasse la limite des ressources, les rivières s'assèchent, le niveau des eaux souterraines diminuent et l'eau potable manque<sup>197</sup>.

En même temps que la pénurie d'eau, il y a également de graves gaspillages. La consommation d'eau pour l'agriculture représente 70% de la consommation totale du pays, mais le taux d'utilisation efficace de l'eau d'irrigation n'est que de 25% à 40%. On a employé pendant longtemps la méthode extensive d'irrigation qui utilise plus d'1/3, voir deux fois plus d'eau que nécessaire. La consommation d'eau d'irrigation par mu en Chine est de 488 mètres cube, le coefficient d'utilisation de l'eau est seulement de 0.43, alors que de nombreux pays ont atteint 0.7-0.8. La consommation annuelle d'eau pour l'irrigation est d'environ de 380 milliards de mètres cube, le taux d'utilisation efficace n'est seulement que de 40% à 50%, tandis que de nombreux pays développés ont atteint 70% à 80%.

Dans les zones arides et semi-arides du nord-ouest de la Chine qui connaît la plus grande pénurie, l'utilisation efficace des ressources en eau est la plus basse dans trois grandes régions du pays, de plus il y a aussi un grave gaspillage. Dans la province du Heilongjiang, pénurie d'eau et exploitation agricole extensive coexistent, en outre, l'inefficacité dans l'utilisation de l'eau aggrave la pénurie. La consommation d'eau d'irrigation représente 70% de la consommation totale de la province, mais le taux d'utilisation efficace n'est que de 40%, tandis que dans certaines provinces développées, le taux d'utilisation efficace de l'eau d'irrigation s'élève à 70% voir 80%, soit deux fois plus<sup>198</sup>.

### **1.2.2. De grosses pertes dues aux catastrophes, à la sécheresse et aux inondations**

---

<sup>197</sup> JIANG Hong, « Sur l'utilisation durable des ressources en eau agricoles de la province de Heilongjiang », *La communication agricole de Heilongjiang*, 2005 n° 12

<sup>198</sup> LINAG Conjian, « La situation critique de l'environnement en Chine et ses solutions », *Editions des Documents en Sciences sociales* : Beijing, 2006, 3

La Chine est un pays très étendu où les climats sont très différents selon les régions. On souffre à la fois des inondations et de la sécheresse. Il y a souvent des inondations dans le Sud, tandis que se produisent de graves sécheresses dans le Nord.

Les inondations, du point de vue du degré de dangerosité, se classent au premier rang de tous les types de catastrophes naturelles. Il y a plus de 500 millions de mu de terres arables qui présentent un risque d'inondation en Chine. Selon les statistiques, la perte causée par les inondations chaque année est de plus de 10 milliards de Yuan. Depuis 1990, l'État mobilise environ 20 milliards de Yuan chaque année pour la lutte contre les inondations. La perte nationale cumulée due aux inondations est de plus de 1000 milliards de Yuans, soit l'équivalent d'un cinquième des recettes de l'État pour la même période. D'après le bilan publié par le Bureau de contrôle des inondations et de la sécheresse en Octobre 2005, la superficie cultivée touchée était de 16,171 millions hectares, la zone sinistrée était de 94 000 hectares, les pertes économiques directes étaient de 155,8 milliards de Yuan.

Les sécheresses fréquentes en Chine menacent le développement durable et la sécurité alimentaire. Selon les statistiques, pendant les sept premiers mois de 2007, 140 millions de mu de terres arables ont été touchés par la sécheresse, dont 130 millions de mu de zones de cultures. 5,88 millions de personnes, 4.7 millions de têtes de bétail ont souffert d'un accès difficile à l'eau potable en raison de la sécheresse<sup>199</sup>. Cela est devenu le principal obstacle de la production agricole.

### **1.2.3. Une grave pollution des ressources en eau**

La pollution de l'eau est très grave en Chine. En 2001 le rapport de la Banque mondiale sur le développement a listé les vingt villes les plus polluées, parmi lesquelles on trouve seize villes chinoises. Selon l'évaluation menée par les administrations compétentes sur la qualité de l'eau de 134 600 Km de cours d'eau et de 322 réservoirs d'eau, environ 40% des eaux de rivière sont gravement polluées. Parmi 412 points de contrôle sur les sept principaux bassins hydrographiques, on a trouvé 27,9% d'eau de mauvaise qualité, de catégorie 5, soit près du tiers de l'eau d'irrigation qui n'est pas approprié. Jusqu'en 2005, 70% de l'eau en Chine a été contaminé, ce qui a entraîné une perte d'environ 40% du PIB de l'année. La pollution de l'eau augmente le coût de développement de la Chine de 7% de plus

---

<sup>199</sup> *Le journal de Heilongjiang*, le 2 juillet 2007, page 3.

que la moyenne mondiale. Depuis l'incident du fleuve Songhua en 2005, la Chine a connu plus de 130 accidents dus à la pollution de l'eau, soit un accident tous les deux ou trois jours. À l'heure actuelle, la pollution de l'eau se propage des villes vers les campagnes, de l'eau de surface vers l'eau souterraine, des régions centrales vers les terres côtières. L'irrigation avec des eaux polluées est la principale source de pollution des terres arables. Par exemple, dans la province du Heilongjiang, à l'heure actuelle, le rejet des eaux usées industrielles est d'un milliard de mètres cubes chaque année, la plupart de ces eaux sont rejetées directement dans les cours d'eau sans avoir été traitée et ensuite elles infiltrent les terres arables par l'irrigation. En outre, il existe une pollution provenant de l'agriculture elle-même. Pendant longtemps, l'utilisation déraisonnable d'engrais chimiques et de pesticides a provoqué la pollution des ressources en eau<sup>200</sup>.

#### **1.2.4. Une déperdition importante des sols et des eaux**

La Chine est un des pays qui présente les plus grandes déperditions de sols et d'eaux. Jusqu'en 2005, la superficie totale de déperdition était de 3.65 millions de kilomètres carrés, soit 37% de la superficie totale du pays. La superficie des terres noires du Nord a connu une déperdition de 275 000 kilomètres carrés, soit 26,8% de la superficie totale du pays. Les déperditions ont entraîné une désertification des terres : 1689 millions de kilomètres carrés de terres sont désertifiés, dont 116 millions de kilomètres carrés ne peuvent pas être traités avec les technologies existantes. Plus de 900000 kilomètres carrés de terres subissent un processus de désertification.

#### **1.2.5. Une accélération de la détérioration de l'écosystème aquatique**

Une utilisation déraisonnable, en particulier l'exploitation excessive des ressources en eaux souterraines et la pollution due à la production agricole et à l'usage quotidien, ont mis une pression énorme sur l'écosystème aquatique. Le seuil d'alerte du taux d'utilisation des ressources en eau internationalement reconnu est entre 30% et 40% ; une bonne partie de l'utilisation des ressources en eau en Chine a dépassé ce seuil. Par exemple, ce taux est de 60% pour le fleuve Huaihe, de 62% pour le Fleuve Jaune et de 65% pour le fleuve Liaohe. Le seuil de restauration écologique est dépassé dans la plupart des villes

---

<sup>200</sup> LINAG Conjian, « La situation critique de l'environnement en Chine et ses solutions », *Éditions des documents en Sciences sociales* : Beijing, 2006, 3.

polluées par le rejet des eaux usées industrielles ou agricoles. Cela a causé non seulement la disparition d'un grand nombre d'espèces aquatiques, mais aussi l'apparition de cyanobactéries, la qualité de l'eau continue ainsi de se détériorer.

Cela démontre qu'en Chine, les ressources en eau pour l'agriculture présentent des problèmes de quantité et de qualité. La triste situation des ressources en eau est l'effet de conditions naturelles et des usages humains. Il convient de prendre d'urgence des mesures efficaces, autrement, nous mettons sérieusement en danger la production agricole et la sécurité alimentaire.

### **1.3. Les causes de la crise**

Cette crise est liée à divers facteurs économiques et sociaux. L'exploitation déraisonnable par l'homme a causé une grave détérioration et un gaspillage des ressources. La nature prend sa revanche. Toutefois, cette crise est également due à un système juridique incomplet et une gestion inefficace.

#### **1.3.1. La protection des ressources en eau manque de fondements juridiques**

La réflexion sur un système de protection juridique des ressources en eau dans l'agriculture a commencé dans les années 70, la législation concernant les ressources en eau s'est accélérée avec le développement économique et social. Toutefois, pour des raisons historiques, la législation actuelle a une forte « coloration » de « développement économique au cœur des préoccupations » ou « de développement économique avant tout », ce qui ne permet pas répondre aux besoins.

- Premièrement, le système juridique de protection des ressources en eau pour l'agriculture est incomplet.

Les principales législations concernées sont : la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur l'eau, la loi sur l'agriculture, la loi sur la prévention de la pollution de l'eau, la loi sur la conservation du sol et des eaux, la loi sur la prévention des inondations et d'autres lois et règlements liés à la protection de l'environnement et de l'eau.

Il est indéniable que ces lois et ces règlements jouent un certain rôle. Néanmoins, la Chine ne possède pas de texte spécifique sur la protection des ressources en eau pour l'agriculture. On peut trouver des dispositions dans les lois et les règlements existants concernant l'exploitation et la protection de ces ressources, mais leur importance n'est pas mise en évidence, leur contenu est trop abstrait et général, ou même vide. La loi sur la prévention de la pollution de l'eau ne contient pas de dispositions sur la pollution de l'eau dans l'agriculture par

exemple. Les dispositions relatives à la prévention et la réparation des dommages liés à la pollution de l'eau dans la loi sur la prévention de la pollution de l'eau ne concerne que les villes, elles ont pour but de satisfaire la demande en eau potable des villes ; ces textes ne se préoccupent pas du problème des campagnes. Par exemple, la loi sur l'eau n'a rien prévu sur les procédures administratives de gestion de l'eau, ce qui entraîne de sérieuses difficultés d'application en pratique.

- Deuxièmement, les relations entre les lois et les règlements liés à l'eau dans l'agriculture ne sont pas claires, ce qui peut limiter encore leur application.

Les lois sur l'eau ont le même effet juridique. Toutefois, du point de vue théorique et pratique, la gestion des ressources en eau, la conservation du sol et des eaux, la prévention des inondations, la protection de l'environnement et la prévention et la réparation des dommages liés à la pollution de l'eau ne sont évidemment pas des problèmes de même niveau, qui devraient être traités par différents niveaux de juridiction.

En vertu de l'article 26 de la Constitution, la protection de l'environnement est une question fondamentale de politique nationale. En conséquence, une législation de protection de l'environnement a été élaborée, elle comporte une « loi sur la protection de l'environnement ». Ses dispositions relatives à la gestion des ressources en eau doivent servir de ligne directrice pour les autres lois. Après la modification de la loi sur l'eau, qui constitue la base de la législation sur l'eau, les autres lois - sur la prévention de la pollution de l'eau, sur la conservation du sol et des eaux et sur la prévention des inondations - devraient faire l'objet d'ajustements correspondants. Ainsi le système de gestion intégrale des ressources en eau des bassins versants et des administrations doit se refléter dans la prévention de la pollution de l'eau, la conservation des sols et des eaux et la prévention des inondations. Tant que ces textes ne seront pas modifiés, le nouveau système de gestion des ressources hydriques ne pourra pas être applicable.

- Troisièmement, les dispositions réglementaires se contredisent. Dans le système actuel de la réglementation, chaque ministère considère l'eau comme un des sujets de sa législation. Par exemple le Ministère de l'eau a adopté une loi sur l'eau, une loi sur la conservation des sols et des eaux, une loi sur la prévention des inondations et des mesures concernant l'application du système de licence de prélèvement d'eau et de gestion des rivières. Le Ministère de la protection de l'environnement a adopté une loi sur la prévention de la pollution de l'eau. D'autres Ministères comme celui de l'agriculture, la

pêche, les transports et les ressources minières ont tous leur propre réglementation sur l'eau. Ces textes juridiques normatifs confient aux différents Ministères des tâches de gestion et de contrôle fondées sur leurs propres systèmes de gestion. La gestion des prélèvements, de l'adduction et des rejets d'eau est gérée séparément faute de coordination entre les Ministères. Leurs objectifs et leurs contenus sont souvent contradictoires. Les contradictions normatives se manifestent encore davantage à l'échelle locale. Les habitudes historiques de gestion morcelée des bassins versants a conduit également à des décisions contradictoires dans le même sous-bassin. De telles mesures sans objectif juridique unique sont extrêmement nocives et conduisent à une gestion purement locale ou à l'absence de gestion des bassins versants.

### **1.3.2. Les problèmes de gestion des ressources en eau**

Notre système de gestion de l'environnement se fonde sur la prévention et la réparation des dommages liés à la pollution des villes, en négligeant la pollution agricole. Ce système est faible et inapplicable à cause d'un manque de législation, à cause de l'absence d'organismes de gestion, de correspondance entre les responsabilités liées à la protection de l'environnement et celles qui sont liées à la nature de la pollution, de l'absence enfin de statistiques et de contrôle à tous les niveaux. Par exemple, le système des quotas des rejets de polluants n'est efficace que pour les pollutions ponctuelles, mais pas pour les pollutions étendues, ce système n'a guère de sens dans le domaine agricole. La surveillance et le contrôle de la pollution des PME sont difficiles à réaliser à cause des coûts trop élevés de gestion.

Notre système de gestion est hiérarchisé, le Ministère des travaux hydrauliques se situe tout en haut, il est directement responsable devant l'Assemblée. En dessous du Ministère, se situent les bureaux départementaux, puis les bureaux municipaux, et tout en bas de l'échelle les bureaux de districts. Ces échelons, depuis les bureaux départementaux jusqu'aux bureaux de districts, doivent obéir à la direction de leurs gouvernements respectifs, en même temps les sept Commission de gestion des grands bassins versants doivent contrôler et gérer au niveau provincial dans chacun de leur bassin versant. Cela a créé une situation avec de multiples directions qui ne manque pas de créer des conflits. Les administrations des travaux hydrauliques et les administrations locales ne partagent pas les mêmes intérêts, ce qui conduit à des incohérences dans leurs actions. Les administrations locales cherchent à développer les économies locales en sacrifiant les

intérêts environnementaux, et les administrations des travaux hydrauliques ne peuvent pas les contrôler faute de pouvoir suffisant<sup>201</sup>. Sur le plan régional, on trouve une forte division entre la ville et la campagne ; sur le plan de la gestion technique, on observe une division entre les Ministères ; sur le plan juridique, on trouve des directions multiples. Tout cela conduit à l'absence de planification, d'attribution et de protection unifiées des ressources en eau.

Dans le système actuel de gestion des eaux, il est facile pour les unités de gestion de perdre l'initiative. En particulier dans les zones rurales, la gestion des zones irriguées est confrontée au dilemme entre « le statut d'unité publique ou celui d'entreprise », ces zones ne possèdent ni statut juridique ni autonomie de gestion. En tant qu'unités publiques, elles ne disposent ni d'effectifs, ni de budget. On exige également d'elles une gestion d'entreprise privée, elles peuvent donc être amenées à encourager la consommation d'eau afin d'accroître les recettes. Ainsi elles se heurtent à de nombreuses contraintes faute de statut juridique. Si elles font des économies d'eau dans une zone irriguée, les économies qu'elles réalisent peuvent être attribuées gratuitement aux autres unités, ce qui limite proportionnellement leur initiative pour économiser l'eau.

### **1.3.3. Un système de protection juridique incomplet**

La législation devrait se concentrer sur des aspects scientifiques, rigoureux et pratiques. Les dispositions relatives à la protection des ressources en eau dans l'agriculture sont essentiellement des déclarations, elles se contentent de prononcer des principes et des propositions en négligeant les sanctions. Peu de dispositions sont applicables, comme l'article 25, l'article 35, l'article 50 de la loi sur l'eau, l'article 37 de la loi sur la prévention et la réparation de la pollution de l'eau et l'article 19 de la loi sur l'agriculture. On trouve beaucoup de dispositions d'interdiction mais peu de sanction. Or il n'y a pas de bonnes protections des ressources en eau sans un système juridique complet.

### **1.3.4. Une application faible du droit**

Tout d'abord, les textes de loi ne sont pas appliqués. Selon les statistiques de l'Administration nationale de la protection de l'environnement, 311 personnes responsables ont été impliquées dans l'application de la législation environnementale en 2005. Mais en réalité, les responsabilités sont encore très difficiles à déterminer : d'une part, certains gouvernements locaux exercent une résistance et

---

<sup>201</sup> CHENG Xiaoling, FANG Tian, « L'État actuel de l'utilisation et de la gestion des ressources en eau dans l'agriculture en Chine », *Économie agricole*, 2006, 4

protègent même ouvertement les responsables. Certains gouvernements locaux ont publié des documents créant des catégories d'entreprises dites « entreprises tranquilles » qui dérogent à l'application de la loi pendant 25 jours par mois. C'est le cas dans beaucoup de provinces.

Ensuite, si le coût des infractions à loi est faible, le coût du respect de la loi est lourd. Les sanctions administratives pour un incident environnemental sont relativement faibles dans certains endroits. En vertu de l'article 43 du règlement de l'application de la loi sur la prévention et la réparation de la pollution de l'eau, les applications des amendes prévues par l'article 53 de cette loi sont les suivantes : (A) pour l'entreprise responsable d'incident de pollution de l'eau, le calcul de base de l'amende est de 20% de la perte directe, mais l'amende ne peut pas excéder 200 000 yuan ; (B) pour l'entreprise responsable d'un grave incident de pollution de l'eau, le calcul de base de l'amende est de 30% de la perte directe, mais l'amende ne peut pas excéder un million de yuan. Manifestement, ce genre de dispositions qui implique de très faibles coûts pour les entreprises en infraction conduit à soupçonner que l'on tolère les entreprises responsables de pollution.

De plus, l'application de la loi souffre de sous-effectifs et de manque de qualification des personnels administratifs. Le corps pléthorique des ministères demeure un problème, mais les administrations de la protection de l'environnement sont l'exception. Cela est lié au choix de privilégier le développement économique et de négliger la protection de l'environnement. Par exemple le bureau régional de la protection de l'environnement du Heilongjiang est en sous-effectif. Il n'y a qu'une douzaine de personnes pour appliquer la loi, parmi elles, aucune n'a de diplôme de droit. Dans la Commission chargée de l'agriculture de la ville de Haerbin, parmi 60 personnes, on ne trouve que quatre diplômés en droit. Ceci nuit gravement à l'efficacité des législations concernées.

## **2. L'expérience acquise des juridictions étrangères**

La pollution et la pénurie en eau sont des problèmes communs à de nombreux pays : afin de résoudre cette question, certains États ont adopté des mesures et des méthodes parmi lesquelles les moyens légaux de contrôle sont les plus couramment utilisés.

### **2.1. Un système juridique complet de protection des ressources en eau : une loi spécifique concernant l'eau pour l'agriculture**

La gestion des ressources en eau doit être protégée par la loi. La gestion des ressources en eau dans d'autres pays met l'accent sur la législation. La protection des ressources en eau est la base de la protection de l'environnement et des ressources naturelles. De nombreux pays se sont dotés d'un système juridique complet de protection des ressources en eau, par exemple la législation française comprend environ 50 lois, règlements et décrets. Du point de vue du contenu, les champs d'application des législations sont très larges et comportent des lois spécifiques sur les ressources en eau pour l'agriculture. On trouve ainsi :

- une loi sur l'eau, comme la loi sur la protection des ressources en eau du Royaume-Uni, la loi sur l'eau en France ;
- une loi sur l'exploitation de l'eau, comme la loi sur l'approvisionnement en eau des États-Unis, la loi sur l'irrigation de l'Inde ;
- une loi sur les travaux hydrauliques, comme la loi fédérale sur les travaux hydrauliques des États-Unis ;
- une loi sur le transport par eau, comme la loi sur les voies de navigation de divers pays ;
- une loi sur l'énergie de l'eau, comme la loi sur l'énergie hydroélectrique de plusieurs pays ;
- une loi sur la prévention et la réparation des dommages liés à la pollution de l'eau, comme la loi du Royaume-Uni sur le drainage, la loi des États-Unis sur la prévention et la réparation des dommages liés à la pollution de l'eau ;
- une loi sur la protection des ressources en eau, comme la loi des États-Unis sur la conservation et l'exploitation du sol et des eaux ;
- une loi sur la prévention des inondations dans plusieurs pays ;
- une loi spécifique sur la prévention des pollutions, comme la loi du Royaume-Uni sur les rivières et celle du Japon ;
- d'autres lois pertinentes sur l'exploitation et la protection de l'eau, comme les dispositions sur l'exploitation et la protection des ressources en eau présentes dans les lois sur l'agriculture et le milieu rural.

### **2.2. Un système efficace et scientifique de gestion des ressources**

Les systèmes de gestion des ressources en eau des autres pays reflètent essentiellement leur sensibilisation à la réalité des ressources

en eau, la tendance générale est d'adapter la maîtrise de l'eau par l'homme en tenant compte de la réalité des ressources. Une gestion unifiée remplace une gestion divisée - on passe d'une gestion par unité administrative à une gestion par unité de bassin versant, et à une gestion globale du prélèvement, de l'adduction et du rejet de l'eau dans les villes.

La France a créé un système efficace de gestion de ses ressources en eau, considéré comme un des meilleurs du monde, dont l'une des caractéristiques les plus remarquables est la division en six grands bassins hydrographiques, et la création dans chaque bassin d'Agences de l'Eau. Les conditions écologiques des rivières de France se sont sensiblement améliorées grâce à ce système de gestion.

Les Pays-Bas sont un grand pays agricole et un grand pays de travaux hydrauliques. Du fait de leur faible altitude, 65% des terres des Pays-Bas seraient submergées en l'absence de barrages. Par conséquent, au début du 20<sup>ème</sup> siècle, les Hollandais ont construit le deuxième plus grand projet de conservation de l'eau du monde. Les grands travaux hydrauliques des Pays-Bas ont été réalisés pour leur survie, mais aussi pour leur développement économique. Avec un grand sens de l'adversité, le gouvernement attache une grande importance aux travaux hydrauliques, c'est pourquoi un système de gestion administrative efficace, notamment une Commission de la gestion de l'eau a été créée. Une organisation centralisée de la gestion des travaux hydrauliques a été créée par le gouvernement et s'occupe de la gestion des travaux hydrauliques pour tout le pays. Elle a mis en place des commissions de coordination au sein du Ministère de la protection de l'environnement et du Ministère de l'agriculture. De plus, le gouvernement a mis en place des Bureaux des travaux hydrauliques au niveau local, sous tutelle du gouvernement central, mais indépendants financièrement. Ces bureaux jouent un rôle très important dans la construction et la gestion des travaux hydrauliques locaux.

Israël est un pays bien connu pour son déficit hydrique, le montant des ressources en eau par habitant n'est que d'un peu plus de 2 millions, ce qui est bien moins que pour la Chine. Cependant, ils ont exploré les moyens de résoudre les tensions concernant les ressources en eau en adoptant une gestion nationale unifiée. Cette gestion est unique. Le gouvernement nomme un directeur du contrôle des eaux nationales, qui gère les ressources en eau, tandis que le ministre de l'agriculture est responsable de l'application de la loi sur l'eau. Conformément à la loi, une commission des travaux hydrauliques, présidée par le ministre de l'agriculture, a été mise en place. Cette commission est chargée d'adopter les critères d'attribution de l'eau.

Deux tiers des membres de cette commission sont élus par le public, un tiers des membres sont nommés par le gouvernement. Un tribunal des travaux hydrauliques a été créé. Le mécanisme s'est avéré très efficace dans la pratique.

### **2.3. La mise en œuvre efficace des mesures de protection des ressources**

Si on regarde la protection des ressources en eau des autres pays, on constate une mise en œuvre efficace. Certaines expériences sont remarquables :

#### **2.3.1. La planification intégrée des ressources en eau.**

La planification des ressources en eau des autres pays comprend généralement l'exploitation, la protection et l'amélioration des ressources en eau. Il est rare de voir une planification sans prévention ni réparation des dommages liés à la pollution de l'eau. Ce qui démontre que combiner l'exploitation et la protection des ressources en eau avec la prévention et la réparation de la pollution de l'eau est possible. Cela non seulement est conforme aux lois écologiques, mais cela évite aussi des conflits entre différentes administrations, cela accroît l'efficacité et cela facilite la gestion.

#### **2.3.2. Un système d'enregistrement des droits sur l'eau**

Afin d'atténuer les conflits de plus en plus graves dans l'utilisation de ressources limitées et de réaliser une gestion plus efficace, beaucoup de pays ont établi un système d'enregistrement des droits sur l'eau. La région de Taïwan a un système complet et efficace d'enregistrement des droits sur l'eau, et constitue un bel exemple dans ce domaine.

#### **2.3.3. Des systèmes d'économie d'eau**

Le manque d'eau potable est devenu commun à de nombreux pays. Certains pays ont adopté des systèmes d'économie d'eau considérés comme un principe juridique fondamental.

### **2.4. L'importance attachée à la démonstration scientifique et à la participation du public**

De nombreux pays ont établi une gestion scientifique dans l'exploitation des ressources en eau. Beaucoup d'experts siègent dans les organismes chargés de la gestion des ressources en eau ; ils sont consultés et donnent leur avis.

En outre, étant donné que tous les secteurs de la société sont intéressés par ce sujet, on attache également une importance considérable à la participation du public, en intégrant un grand nombre de résidents, de représentants associatifs. Une participation active de

toutes les parties intéressées, la transparence des informations sur les procédures de planification et de décision, sont essentielles. Augmenter la transparence du processus décisionnel et promouvoir le dialogue sur un pied d'égalité entre les parties concernées (y compris tous les utilisateurs d'eau) est la meilleure façon de résoudre les conflits. La directive cadre sur l'eau de l'UE exige la participation du public dans son application, elle exige également trois concertations publiques lors de la planification et un accès du public aux informations. Les mécanismes de participation varient selon les différents contenus et exigences de gestion. Ils comprennent par exemple la participation aux organes de décision, de gestion ou de consultation, ainsi que la participation à la planification, à la consultation, aux audiences de planification ou à la diffusion des informations dans les groupes concernés.

### **3. Propositions pour l'amélioration de la réglementation juridique chinoise de la protection des ressources en eau pour l'agriculture.**

L'existence d'une loi applicable est la condition préalable. Dans tous les aspects de protection, la législation est prépondérante. La législation fournit non seulement une base juridique, mais détermine aussi son statut juridique. Par la législation, on peut définir une politique de base, des principes fondamentaux, des mesures et un ensemble de normes qui les gouvernent.

#### **3.1. L'adoption d'une loi**

Bien que notre législation de protection des ressources en eau prenne de l'envergure, le système n'est pas encore constitué. On a vu que l'on pouvait trouver certaines dispositions de protection dans certains textes, mais cette question n'a pas suscité l'inquiétude et l'attention de la société dans son ensemble. En tant que grand pays agricole, la Chine devrait adopter une loi sur la protection des ressources en eau pour l'agriculture qui offre une protection juridique complète. À cette fin, je propose que l'État lance des travaux législatifs.

##### **3.1.1. La ligne directrice de la loi**

La ligne directrice de la loi doit être de favoriser l'exploitation et la protection rationnelles des ressources, la prévention et la réparation de la pollution, ainsi que l'exploitation durable des ressources en eau dans l'agriculture.

##### **3.1.2. Les principes fondamentaux de la loi**

Le premier principe est d'attacher autant d'importance à l'exploitation qu'à la protection.

Ce principe se fonde essentiellement sur sa nature économique. L'agriculture a besoin d'eau, l'eau est vitale pour

l'agriculture, il n'y a pas d'agriculture sans eau. On doit protéger les ressources en eau afin de les exploiter. L'affectation des ressources en eau se fera inmanquablement sentir après l'exploitation, par exemple un barrage aura une incidence sur les conditions hydrologiques de la rivière, l'utilisation de l'eau provoquera tous les jours le rejet des eaux usées dans le réservoir et l'utilisation d'engrais chimiques et de pesticides causera des changements dans la qualité de l'eau. Puisque le changement et la pollution sont inévitables, on doit attacher autant d'importance à l'exploitation qu'à la protection, notre but n'est autre que de mieux les exploiter.

Le deuxième principe est une gestion intégrale du processus de d'utilisation de l'eau dans l'agriculture. Les caractéristiques de l'agriculture demandent une unification des forces des administrations chargées des questions agricoles, des travaux hydrauliques, de la protection de l'environnement. Une législation unifiée et intégrale est exigée, c'est cela aussi l'exigence de la réalité.

Le troisième principe est d'économiser l'eau de manière scientifique. Actuellement, l'irrigation agricole en Chine manque d'efficacité. Les agriculteurs s'habituent à l'irrigation par submersion et à l'irrigation de drainage, cela cause non seulement un grand gaspillage d'eau, mais aussi une déperdition du sol. Dans les pays extrêmement secs, comme Israël et l'Afrique du Sud, on utilise les nouvelles technologies dans l'irrigation. Nous avons un grand potentiel pour économiser l'eau, nous devons mener des recherches scientifiques et augmenter notre efficacité grâce aux technologies.

Le quatrième principe est la participation du public. Les principaux utilisateurs d'eau sont les agriculteurs. Les agriculteurs ne sont pas suffisamment sensibilisés aux questions liées à la protection de leur environnement, à la science et à la technologie à cause de leurs méthodes de production et de leur mode de vie. On doit donc faire un effort de communication dans les zones rurales, encourager les agriculteurs à participer activement à la gestion et au contrôle, développer une approche démocratique et scientifique de l'exploitation de nos ressources.

### **3.1.3. Un système juridique de protection des ressources en eau**

La législation actuelle ne se prononce pas sur le système de protection des ressources en eau dans l'agriculture. Le système juridique de protection devrait être le suivant :

3.1.3.1. Un système qui favorise le développement de l'agriculture. Les pays développés et les pays en voie de développement attachent tous une grande importance aux dégâts des eaux liés à

l'exploitation agricole intensive, essentiellement les engrais chimiques et les pesticides dans les eaux usées. Une loi sur la protection des ressources en eau pour l'agriculture devrait établir une coordination entre les administrations agricoles et les administrations chargées de la protection des ressources en eau.

3.1.3.2. Un système de contrôle intégré de protection. Il faut déterminer des quotas d'utilisation d'engrais chimiques et de pesticides en identifiant les capacités locales, et encourager en même temps l'utilisation d'engrais biologiques.

3.1.3.3. Il convient de mettre en place des mesures d'économies d'eau. À cette fin, il faut déterminer les obligations respectives des agriculteurs et des administrations et proposer des mesures d'encouragement.

3.1.3.4. Il faut obliger les gouvernements locaux à appliquer la politique de restructuration agricole et restituer les terres agricoles aux forêts, prairies, zones humides et autres.

3.1.3.5. Il faut encourager la construction de fermes écologiques, augmenter le taux d'utilisation des déchets agricoles et le taux de traitement des déchets quotidiens des agriculteurs.

3.1.3.6. Il convient de créer un système d'évaluation de l'impact agricole sur l'environnement aquatique. Compte tenu du caractère indispensable des ressources en eau pour le développement durable de l'agriculture et compte tenu de l'irréversibilité de la pollution ou des destructions, il est urgent d'établir un système d'évaluation de l'impact agricole sur l'environnement aquatique qui devra déterminer les effets de toutes les activités agricoles sur les ressources en eau et interdire celles qui causent des dommages irréversibles.

### **3.2. Il faut améliorer notre système juridique de protection**

Notre législation ne peut plus satisfaire les exigences de la société. Cette législation qui avait pour but de maintenir l'ordre social et favoriser le développement économique fait aujourd'hui obstacle au progrès. De plus, en raison de la multiplicité des législateurs, on trouve un manque de coordination entre les dispositions, ce qui fait obstacle à l'application de la loi. Les phénomènes sociaux sont variés et en constante évolution, de nouveaux problèmes émergent sans arrêt, si la législation ignore la recherche scientifique, elle sera confrontée à un vide juridique.

Sur cette base, je suggère que l'on modifie et que l'on améliore les dispositions existantes. Nous devons corriger les contradictions entre les textes par une coordination renforcée. Deux problèmes devraient être réglés : d'une part, on doit procéder à une analyse globalement des textes en vigueur, modifier les dispositions

pertinentes et supprimer les contradictions ; d'autre part, on doit modifier les dispositions actuelles, clarifier et augmenter les responsabilités des pollueurs. Une fois ces coûts augmentés, les personnes physiques et/ou morales n'oseront plus rejeter gratuitement les eaux usées et ignorer la loi.

### **3.3. Réformer le système de gestion**

Il est internationalement reconnu qu'une gestion efficace de l'eau peut économiser environ 50% d'eau. Un seul Ministère doit prendre en charge la gestion des ressources en eau. Selon les expériences acquises, la plupart des pays confient la gestion à un seul Ministère, soit le ministère des travaux hydrauliques, soit le ministère de la protection de l'environnement.

#### **3.3.1. La mise en œuvre d'une gestion unique de la qualité et de la quantité de l'eau.**

La qualité et la quantité des ressources en eau sont indissociables, les pays développés et certains pays qui ont une bonne gestion des ressources en eau gèrent tous la qualité et la quantité de l'eau en même temps. Dans notre système d'intégration de gestion des bassins versants et des administrations, la section de gestion de l'eau du Conseil d'Etat gère et surveille la gestion des ressources en eau de tout le pays. Dans le service administratif le plus élevé, on peut mettre en place une commission chargée de la gestion des ressources en eau pour l'agriculture qui veillera à l'exploitation et à la protection des ressources, on peut également mettre en place des commissions de coordination au sein du Ministère des travaux hydrauliques et du Ministère de la protection de l'environnement chargées de la coordination entre ces deux ministères en matière de gestion et de protection.

#### **3.3.2. L'établissement d'un système de gestion local intégrant les zones urbaines et les zones rurales**

Si notre objectif est l'exploitation durable des ressources en eau, l'amélioration de l'efficacité de l'exploitation des ressources en eau est le fondement de la gestion et les droits sur l'eau le point-clé. Pour cela, on doit établir un système de gestion intégrant les zones urbaines et les zones rurales au niveau local. Un seul organisme devrait réaliser la gestion intégrale des questions relatives à l'eau comprenant la prévention des inondations, les prélèvements d'eau, l'adduction d'eau, le rejet des eaux usées, le recyclage de l'eau et la protection de l'eau.

#### **3.3.3. La mise en place de services administratifs chargés de la gestion des ressources en eau au niveau des districts**

On peut mettre en place au niveau des districts des services dotés des fonctions agricoles, des travaux hydrauliques et de la protection de l'environnement qui se chargent de la gestion, de l'exploitation et de la protection des ressources en eau.

#### **3.4. Renforcer les organismes chargés de l'application de la loi et améliorer leur qualité**

On doit unifier les organismes d'application de la loi, incorporer les services de la protection dans l'administration nationale, donner aux services des pouvoirs indépendants d'exécution et améliorer leurs qualités professionnelles et politiques afin qu'ils osent faire respecter la loi et l'appliquent correctement. Les différents services de répression doivent strictement se conformer aux exigences de la loi. On ne peut pas se contenter de se focaliser sur certains points seulement. On doit contrôler tout le processus afin de réaliser la prévention et la réparation. On doit progressivement passer de la répression à la prévention, parce que cette dernière est plus économique et plus efficace.

#### **3.5. Établir un système de contrôle de l'application de la loi**

On doit établir un système de contrôle efficace de l'application de la loi en améliorant la direction hiérarchique. Sur le plan social, on doit mettre en place un système d'audience publique et encourager la participation du public. On doit également assurer la transparence des politiques des administrations de gestion des ressources en eau, publier les données, les procédures, les résultats et ouvrir des 'hot lines' sur ces questions afin de réaliser un contrôle par le public de l'application de la loi.

#### **Bibliographie :**

[1] HUANG Xisheng, « Étude du système du droit sur l'eau », *Science Press*, 2005, 3

[2] CAI Shouqiu, « Le développement durable et la construction du système juridique des ressources environnementales », *Presses du système juridique chinois* : Beijing, 2003, 3

[3] LIANG Congjie, « La situation critique de l'environnement chinois et ses solutions », *Éditions des Documents en Sciences sociales* : Beijing, 2006, 3

[4] LI Weixiang, « Situation de la protection des ressources en eau dans l'agriculture de la province de la Heilongjiang et ses solutions », *Presses de l'industrie chimique* : Beijing, 2001

[5] YAO Huie, « Droit de la protection de l'environnement », et « Loi sur la protection de la nature », *Éditions du système juridique de Chine* : Beijing, 2004, 9

- [6] YANG Jiadong, QIN Xingfang, CHAN Yihu, « L'Urbanisation dans les zones rurales et la sécurité écologique », *Éditions des documents en Sciences sociales* : Beijing, 2005, 6
- [7] LI Qiang. « Problèmes de l'eau en Chine: la recherche sociologique sur la gestion des ressources en eau ». *Chine People's University Press* : Beijing, 2005
- [8] YUAN Hongren, WU Gouping, « Protection et législation sur les ressources en eau », *Éditions de la conservation de l'eau et de l'hydroélectricité de Chine* : Beijing, 2002
- [9] Commission de la rivière Haihe du Ministère des travaux hydrauliques, Division des politiques et des règlements du Ministère des travaux hydrauliques, *Compilation des règlements sur l'eau à l'étranger*, 2000
- [10] Division des politiques et des règlements du Ministère des travaux hydrauliques, *Compilation des règlements sur l'eau*, 2001, 8
- [11] ZHANG Lian, « Systèmes administratifs environnementaux en Europe », *Environnement du monde*, 2002, 5
- [12] Centre de recherche sur l'environnement et le développement de l'Académie chinoise des sciences sociales, « Commentaires sur l'environnement et le développement en Chine », Beijing: *Éditions des documents en Sciences sociales*, 2001, 3
- [13] JIANG Hong, « Sur l'utilisation durable des ressources en eau pour l'agriculture de la province de Heilongjiang », *La communication agricole de Heilongjiang*, 2005 n° 12
- [14] LI Hengyuan, Chang Jiwen, « Le droit de l'environnement en Chine Vol. 2006 », Beijing: *Presses de l'environnement de Chine*, 2007
- [15] LV Zhongmei, Xu Xiangmin. « Droit de l'environnement (tome 3) ». Beijing : *Éditions du Droit*, 2003,6
- [16] CHENG Xiaoling, FANG Tian, « Etat actuel de l'utilisation et de la gestion des ressources en eau pour l'agriculture en Chine », *Économie agricole*, 2006, 4
- [17] LIU Wen, Deng Xiaobo, « Analyse de la sécurité des ressources en eau pour l'agriculture en Chine », *Économie agricole*, 2006, n ° 10
- [18] « Les ressources en eau, problèmes environnementaux des ressources en eau et construction du système juridique », séminaire de droit de l'environnement, 2003





## **Les droits sur l'eau des retenues collinaires sur le plateau du Loess**

*par*

HU Desheng

Professeur de droit, Université de Zhengzhou, Institut du Droit, Henan,  
Zhengzhou

**Résumé:** *pour des raisons climatiques et historiques, les conditions naturelles sur le Plateau du loess sont très rudes, il y a d'importantes déperditions des sols et de l'eau avec de forts ravinements. La retenue collinaire a une fonction sociale, écologique et économique, elle joue un rôle important dans le développement et la protection de l'environnement écologique du Plateau de loess. L'eau dans les retenues collinaires est à la fois un objet social et économique, elle est la clé du bon fonctionnement des retenues collinaires. Il existe des contradictions, des incohérences et des incertitudes dans la législation chinoise sur la définition des droits liés à l'environnement en général et de la protection des droits de la propriété sur l'eau en particulier. On doit résoudre ces problèmes en améliorant les dispositions légales concernées avec notamment pour objectif le développement durable du Plateau de loess.*

### **1. La retenue collinaire et ses fonctions**

Le Plateau du loess, situé au centre du bassin du fleuve Jaune, est la plus grande zone de dépôt de loess du monde. Son altitude est entre 1000 et 1500 mètres, sa surface couvre 640000 Km<sup>2</sup>. Il couvre toute la province du Shanxi, la plupart de la province du Sanxi, du Gansu et du Ningxian, une partie de la province du Qinghai, du Heinan et de la Mongolie intérieure. À part quelques montagnes rocheuses, le Plateau est couvert d'épaisses couches de loess, en général son épaisseur varie entre 50 et 80 mètres, à l'endroit le plus épais, il peut atteindre une épaisseur de 150 à 180 mètres. Le Plateau du loess appartient aux régions arides ou semi-arides avec une précipitation annuelle de 200-700 mm essentiellement sous forme d'orages d'été. La séparation entre la partie de sols arides et la ceinture montagneuse couverte de végétation est très nette. On trouve des sols bruns, verts, jaunes et des sols gris calcaire. La végétation est essentiellement constituée de prairies puis de forêts et de steppes. Il existe une grosse déperdition de des sols et de l'eau du fait d'une haute humidité des sols, la consistance du sol, la concentration des précipitations et l'absence de

cultures protectrices. La surface du sol est morcelée<sup>202</sup>, on y trouve plus de 270000 ravins de plus de 500 mètres de longueur<sup>203</sup>.

### **1.1. Définition de la retenue collinaire**

Il y a 400 ans, les agriculteurs ont construit des digues dans les ravins, profitant parfois des glissements de terrain, afin de former de la terre cultivable en accumulant les sédiments amenées par les précipitations. C'est l'origine de la retenue collinaire. Selon les historiens, en l'an 1569 sous la dynastie Ming, dans la province du Shanxi, lorsqu'un glissement de terrain a formé une couche naturelle de sédiment, une retenue collinaire de 60 mètres de haut a été construite sur cette base d'une surface de plus de 800 mu. La plus ancienne description de construction de retenue collinaire se trouve dans les annales de Fengxi dans la province du Shanxi, on y lit que, pendant l'époque Wangli de la dynastie Ming (1573-1619), certains agriculteurs construisaient des retenues collinaires dans les ravins en accumulant les sédiments amenées par les glissements de terrain en période de pluies<sup>204</sup>. La construction de retenues collinaires a été généralisée par la dynastie Qing. Selon les descriptions historiques, les gouvernements locaux sur le Plateau du loess se sont beaucoup préoccupés de ces travaux. Depuis 1949, surtout ces dernières années, la construction de retenues collinaires se développe rapidement sous la direction des administrations des travaux hydrauliques. Selon les statistiques, après 50 ans de construction, il y a plus de 110000 retenues collinaires, leur surface est passée à 4 500 000 mu, capables de retenir 21 000 000 000 mètres cubes de sédiments<sup>205</sup>.

La retenue collinaire moderne consiste en des travaux de conservation du sol et des eaux, situés dans les ravins, utilisant les dépôts de sédiment, afin de développer la production agricole. Ils ont également pour fonction de prévenir les inondations, de faire des réserves d'eau et de protéger l'environnement.

### **1.2. Les fonctions de la retenue collinaire**

---

<sup>202</sup> Bureau de gestion du fleuve Jaune, *Planification sur la retenue collinaire*, 2005, p.14-18.

<sup>203</sup> YAO Fan, Grave déperdition de terre et d'eau en Chine, fort protectionnisme, *Journal du droit*, 29 juin 2007.

<sup>204</sup> Bureau de gestion du fleuve Jaune, *Planification sur la retenue collinaire*, 2005, p.39-40.

<sup>205</sup> Bureau de la direction nationale des affaires rurales, bureau de conservation des sols et de l'eau du Ministère des travaux hydrauliques, Centre de contrôle et de conservation des sols et de l'eau du Ministère des travaux hydrauliques, Centre de recherche et de développement du Ministère des travaux hydrauliques, Commission des travaux hydrauliques du fleuve Jaune du Ministère des travaux hydrauliques, *Rapport spécial sur les retenues collinaires sur le Plateau du loess*, le 20 décembre 2002.

La retenue collinaire a plusieurs fonctions : écologiques, sociales et économiques. Elle peut augmenter la surface des terres cultivables, améliorer les conditions de production agricole, prévenir la déperdition de sols et de l'eau, enrichir les ressources en eau et en sol, prévenir les inondations, fournir l'eau potable et améliorer l'environnement écologique.

### **1.2.1. Fonctions écologiques**

1.2.1.1. La prévention de la déperdition des sols et de l'eau. La retenue collinaire empêche les sédiments d'être emportés par l'eau. D'après les scientifiques, une grande retenue collinaire peut retenir 8720 tonnes de sédiments par mu, une moyenne 6720 tonnes, une petite 3430 tonnes. Surtout, c'est la retenue collinaire standard qui a le plus de capacité à retenir les sédiments<sup>206</sup>.

1.2.1.2. L'enrichissement des ressources en eau et en terre. En bloquant ou en ralentissant le courant la retenue collinaire aide l'eau de surface à alimenter la nappe phréatique. L'implantation de végétaux autour des retenues collinaires peut non seulement embellir l'environnement, mais aussi enrichir les ressources en eau et en terre.

1.2.1.3. La prévention des inondations. La structure échelonnée de la retenue collinaire peut ralentir les courants d'eau formés au moment des grosses précipitations ou les guider vers les grandes rivières. C'est ainsi que les inondations sont évitées.

1.2.1.4. L'équilibrage de la répartition des ressources en eau. La retenue collinaire peut servir directement comme réservoir d'eau, elle aide aussi à alimenter la nappe phréatique en favorisant l'imprégnation de l'eau. Elle peut conserver les excédents de précipitations pendant la saison des pluies, cela favorise l'équilibre des ressources en eau sur le Plateau du loess.

1.2.1.5. Le développement des forêts et des prairies. L'augmentation des terres cultivables aide à la reconstitution des forêts et des prairies. La réforestation va améliorer l'environnement écologique, en stockant plus de CO<sub>2</sub>.

### **1.2.2. Une fonction sociale**

1.2.2.1. Beaucoup de régions sur le Plateau du loess souffrent de pénurie d'eau à cause du climat aride ou semi-aride. Les gens ont du mal à se procurer de l'eau potable. L'eau conservée dans la retenue collinaire peut aider à résoudre ce problème.

1.2.2.2. Répondre aux besoins d'irrigation pour la production en autoconsommation. Sur le Plateau de loess, la production agricole

---

<sup>206</sup> Bureau de gestion du fleuve Jaune, *Planification sur la retenue collinaire*, 2005, p.39-40.

est destinée essentiellement à la consommation propre des agriculteurs,. Avoir suffisamment d'eau d'irrigation est un droit humain très important.

### **1.2.3. Une fonction économique**

1.2.3.1. Augmenter la surface des terres cultivables de bonne qualité. Normalement, 3 ou 5 ans après l'achèvement d'une retenue collinaire, on peut obtenir une terre cultivable au sein de la retenue. La terre contient essentiellement les sédiments de surfaces glissées depuis les pentes qui contiennent beaucoup de substances organiques par exemple les feuilles mortes et les déjections animales. Donc les sols sont fertiles et humides, ce qui garantit un haut rendement.

1.2.3.2. La retenue collinaire augmente la surface de terre cultivable, elle favorise ainsi un développement efficace de l'agriculture en multipliant les activités agricoles. En outre elle permet de relier les deux côtés d'un ravin, ce qui améliore les transports.

Les fonctions ci-dessus forment un ensemble cohérent où l'eau est prépondérante pour le bon fonctionnement de la retenue collinaire. L'eau étant l'élément essentiel de la retenue collinaire, son utilisation engendre donc obligatoirement des relations de droits et de devoirs qui requièrent des encadrements juridiques.

## **2. Problème des droits sur l'eau des retenues collinaires**

### **2.1. L'apparition des droits sur l'eau**

L'article 3 alinéa 2 de la loi sur le fermage permet d'attribuer aux foyers dans les collectivités rurales des terres cultivables ; par ailleurs les montagnes non cultivées, les ravins non cultivés, les berges humides inappropriées au fermage familial peuvent être louées en adjudication, aux enchères ou/et en négociation libre, ou être exploitées en coopération par les membres des collectivités rurales en vertu de l'article 46 alinéa 1. Elles peuvent également être louées par des personnes physiques et/ou personnes morales en dehors des collectivités où ces zones se situent (articles 47 et 48).

Le fermage est le mode d'exploitation légal des terres labourées, des domaines forestiers, des prairies et autres terres agricoles qui appartiennent aux collectivités rurales ou à l'État (article 124 alinéa 2 de la loi sur la propriété de 2007). Le preneur a le droit de posséder, d'utiliser et de jouir des montagnes non cultivées, des ravins non cultivés, des berges humides qu'il loue, et il a aussi le droit d'y exercer des activités agricoles telles que culture, sylviculture et/ou élevage (article 125 de la loi sur la propriété de 2007).

En conséquence, si des personnes physiques et/ou morales ont le droit de prendre en fermage des terres agricoles dans et/ou hors des

collectivités rurales sur le Plateau de loess et d'y construire des retenues collinaires, des problèmes de droits sur l'eau vont donc apparaître.

L'article 16 alinéa 1 de la loi sur le fermage prévoit que le preneur du fermage a le droit d'utiliser et de jouir des terres agricoles qu'il loue, il a le droit de céder le fermage, il a le droit d'exploiter les terres qu'il loue et de disposer des récoltes librement. L'article 25 de la loi sur la propriété de 2007 dispose que le preneur du fermage a le droit de posséder, d'utiliser et de jouir des montagnes non cultivées, des ravins non cultivés, des berges humides qu'il loue, et il a le droit d'y exercer des activités agricoles telles que culture, sylviculture et/ou élevage. Ces textes laissent donc entendre que le preneur du fermage a le droit de disposer librement de l'eau des retenues collinaires.

Certes, l'article 8 alinéa 1 de la loi sur le fermage indique que le preneur a l'obligation d'assurer une exploitation rationnelle et durable de la terre ; l'article 17 de la même loi impose au preneur: l'obligation de maintenir l'exploitation agricole, d'assurer une exploitation rationnelle, l'interdiction de toute exploitation non agricole et tout dommage durable les terres, etc. L'article 46 alinéa 2 de la même loi précise que le preneur a l'obligation de prévenir la déperdition des sols et de l'eau, et de protéger l'environnement.

Toutefois, se pose la question de savoir si comme conséquence naturelle des retenues collinaires, l'eau est considérée comme un produit d'exploitation du preneur du fermage ? Autrement dit, a-t-il le droit de disposer librement de l'eau des retenues collinaires?

## **2.2. Contradictions législatives**

En vertu de l'article 2 alinéa 2 de la loi sur l'eau de 2002, on entend par ressources en eau, les eaux de surface et les eaux souterraines. L'article 3 de la loi sur l'eau, indique que l'eau est un patrimoine commun de la nation, le Conseil des affaires d'Etat exerce des droits de propriété sur l'eau au nom de la nation. Les droits d'utilisation de l'eau des étangs dans les collectivités rurales et de l'eau dans les réservoirs construits par les collectivités rurales reviennent aux collectivités. Selon l'article 7 de la même loi, en dehors ces cas, un système d'autorisation et une tarification s'appliquent à l'utilisation de l'eau. Les travaux hydrauliques effectués par les collectivités rurales ou/et ses membres et l'eau conservée dans ces travaux hydrauliques doivent être gérés et exploités rationnellement, selon le principe suivant lequel : l'exploitation revient à celui qui construit (article 25 alinéa 2 de la loi sur l'eau). En dehors de l'eau pour la consommation domestique et l'eau d'abreuvoir en petite quantité, les personnes physiques et/ou morales doivent obtenir une licence d'utilisation après avoir demandé

l'autorisation auprès des administrations compétentes et effectué le paiement avant de puiser l'eau dans les cours d'eau, dans les lacs ou la nappe phréatique (article 48 alinéa 1 de la loi sur l'eau).

Le règlement de 2006 sur la licence d'utilisation de l'eau et son paiement détaille les modalités d'utilisation (article 4). Les utilisations ne nécessitant pas une licence d'utilisation de l'eau sont les suivantes : l'utilisation par les collectivités rurales et ses membres de l'eau des étangs des collectivités et de l'eau dans les réservoirs construits par les collectivités rurales ; l'utilisation de l'eau pour des fins domestiques et de l'eau d'abreuvoir en petite quantité ; le pompage et l'évacuation de l'eau d'urgence pour la sécurité des exploitations minières ; le pompage de l'eau d'urgence pour la sécurité publique ; le pompage de l'eau pour prévenir la sécheresse et protéger l'environnement

Après avoir analysé les dispositions ci-dessus, les questions suivantes peuvent être identifiées :

Premièrement, est-ce que le fait que le propriétaire, l'exploitant ou/et le gestionnaire de la retenue collinaire, soit une collectivité ou le membre d'une collectivité ou non, a un impact sur les droits sur l'eau des retenues collinaires ? Si c'est le cas, propriétaire, exploitant ou/et gestionnaire de la retenue collinaire, ont le droit d'utiliser l'eau des retenues collinaires au sein de la collectivité.

Deuxièmement, lorsque les retenues collinaires se trouvent dans des ravins où il n'y a des cours d'eau que pendant la saison des pluies, peut-on considérer ces ravins comme des cours d'eau ? - Si la réponse est non, je pense que les retenues collinaires qui retiennent l'eau devraient être incluses dans les étangs. Si la réponse est oui, les retenues collinaires qui retiennent l'eau devraient être incluses dans les réservoirs d'eau.

Troisièmement, dans le cas où les retenues collinaires qui retiennent l'eau sont qualifiées d'étangs, les problèmes suivants se posent : d'une part, est-ce que l'eau des retenues collinaires est une ressource en eau de surface ? - La Chine n'a pas donné une définition juridique claire de l'eau de surface comme certains pays (par exemple l'Afrique du sud et la Nouvelle Zélande ou l'Australie)<sup>207</sup> ; d'autre part, il existe des dispositions claires sur l'utilisation de l'eau des étangs dans les collectivités rurales, mais il n'existe pas de dispositions précises sur l'utilisation de l'eau des étangs hors des collectivités rurales. La question est de savoir si l'eau des étangs hors des collectivités rurales

---

<sup>207</sup> HU Desheng, « La définition juridique des ressources en eau en Chine en comparaison avec l'Australie et l'Afrique du sud », *Développement des travaux hydrauliques*, 2004.

est la propriété de l'État ? - Si elle appartient à l'État, il faut appliquer les dispositions légales concernées, mais on ne trouve pas de dispositions légales à cet effet. Si elle n'appartient pas à l'État, elle est privée, le propriétaire a le droit de la posséder, de l'utiliser, d'en jouir et d'en disposer.

Quatrièmement, dans le cas où les retenues collinaires qui retiennent de l'eau sont qualifiées de réservoirs d'eau, on trouve des dispositions légales sur la gestion et l'exploitation de l'eau de réservoirs d'eau construits par les collectivités rurales. Le problème se pose lorsque les retenues collinaires n'ont pas été construites par les collectivités rurales et/ou le propriétaire, l'exploitant et/ou le gestionnaire n'est pas une collectivité rurale ou un de ses membres, on peut se demander quels sont ses droits ? Est-ce que le système de licence d'utilisation de l'eau et son paiement s'appliquent ?

Cinquièmement, que veut dire exactement l'utilisation rationnelle ? Est-ce que le propriétaire, l'exploitant et/ou le gestionnaire d'une retenue collinaire a le droit d'autoriser ou d'interdire l'utilisateur de l'eau sans licence ? Est-ce que le propriétaire, l'exploitant et/ou le gestionnaire a le droit de facturer l'utilisation de l'eau à l'utilisateur sans licence ? Est-ce qu'il est rationnel de facturer l'utilisation de l'eau pour l'usage agricole qui nécessite une licence ?

On observe que ces dernières années, les autorités nationales des travaux hydrauliques ont élaboré des réglementations (la directive concernant la gestion des retenues collinaires sur le Plateau du loess et le règlement d'exploitation des retenues collinaires sur le Plateau du loess édictés par le Ministère des travaux hydrauliques, le règlement de gestion des travaux de conservation du sol et des eaux édicté par le Commission nationale du développement et des réformes et le Ministère des travaux hydrauliques), certaines provinces ont également élaboré des réglementations (règlements d'exploitation des retenues collinaires sur le Plateau du loess de la province du Shanxi, de la région autonome de Mongolie intérieure, de la région autonome du Gansu, de la province du Shanxi ). Cependant, ces réglementations n'ont pas résolu les problèmes mentionnés.

### **3. Quelques recommandations**

Les recherches entreprises par l'Unesco montrent que la plupart des crises liées aux ressources en eau ont été causées par une mauvaise<sup>208</sup>. Les chercheurs considèrent que la législation doit jouer un

---

<sup>208</sup> Unesco, et al., The United Nations World Water Development Report: Water for People, Water for Life, Unesco Publishing/Berghahn Books, Paris, Chapitre 2, 2003.

rôle vital dans le développement, l'utilisation et la protection des ressources en eau<sup>209</sup>. La stabilité des droits sur l'eau est un grand principe de la loi sur l'eau<sup>210</sup>. Dans un pays comme la Chine qui est en manque de ressources en eau, surtout sur le Plateau du loess, une législation qui garantisse une utilisation efficace, équilibrée, rationnelle et durable de l'eau est indispensable.

### **3.1. Un développement scientifique et durable**

La retenue collinaire a des fonctions écologiques, sociales et économiques. Concrètement, on doit protéger les droits d'utilisation de l'eau des retenues collinaires dans la mesure où son utilisation favorise la protection et l'amélioration de l'environnement, contribue à réduire l'effet de serre et n'affecte pas la protection des droits de l'homme.

### **3.2. Égax en droit**

En principe, on ne distingue plus si le propriétaire, l'exploitant et/ou le gestionnaire des retenues collinaires, sont une collectivité rurale ou en sont membres, ils sont égaux en matière de droits sur l'eau.

### **3.3. Une propriété définie clairement**

Il a été démontré que les retenues collinaires sont les travaux hydrauliques les plus efficaces, les plus importants pour la conservation des sols et de l'eau sur le Plateau du loess. Non seulement ces travaux sont stratégiques, mais ils ont permis une rentabilité économique considérable. Par exemple, en aval du fleuve Jaune, l'investissement d'un mètre cube de sédiments est d'une dizaine de Yuan, en amont ou sur le cours moyen du fleuve, l'investissement d'un mètre cube de sédiments est de moins d'un Yuan<sup>211</sup>. Mais si la propriété n'est pas clairement définie, le site est susceptible d'être endommagé. Donc on doit définir clairement la propriété afin de stimuler les initiatives en matière d'investissement, de gestion et de maintenance.

D'une part, il faut clarifier la propriété des retenues collinaires. La retenue collinaire appartient aux personnes physiques et/ou morales, preneur du fermage, qui l'ont construite sur les terres louées. Mais il s'agit d'une propriété limitée à cause du contrat du fermage. D'autre

---

Unesco, et al., *The United Nations World Water Development Report: Water, A Shared Responsibility*, Unesco Publishing/Berghahn Books, Paris, 2006, p.12.

<sup>209</sup> Hu, D., *Water Rights: An International and Comparative Study*, IWA Publishing, London, 2006, p.2.

<sup>210</sup> Solanes, M. and Gonzalez-Villarreal, F., *The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management*, Global Water Partnership, Stockholm, 1999, p. 29.

<sup>211</sup> Bureau de gestion du fleuve Jaune, *Planification sur la retenue collinaire*, 2005, p.39-40.

part, il faut autoriser la séparation des droits de propriété, entre le droit de posséder, d'utiliser et/ou de jouir des retenues collinaires.

#### **3.4. Qualifier les retenues collinaires dotées de grande capacité de réservoirs d'eau pour leur gestion**

Bien que la plupart des ravins sur le Plateau du loess n'aient d'eau que pendant la saison des pluies, certains ravins ont en réalité de l'eau en permanence ou presque grâce à une gestion moderne. Du point de vue de la stabilité, ces ravins devraient être définis comme des cours d'eau tout en ayant un régime spécial. En conséquence, on devrait inclure les retenues collinaires dotées de grande capacité dans le système de gestion des réservoirs d'eau. En réalité, la conception, la construction, la gestion et la maintenance de ces retenues collinaires se réfèrent déjà aux normes concernant les réservoirs d'eau.

#### **3.5. Définir l'ordre approprié d'utilisation de l'eau des retenues collinaires**

L'eau des retenues collinaires répond principalement aux besoins suivants :

- l'eau potable pour l'homme et pour l'élevage, l'eau d'irrigation pour la production agricole d'autoconsommation.
- la protection de l'environnement. Ici ces besoins devraient être interprétés au sens large : toutes utilisations de l'eau favorables à la protection de l'environnement sur le Plateau du loess.
- les besoins du propriétaire, de l'exploitant et/ou du gestionnaire pour une exploitation agricole rationnelle.
- les besoins des secteurs secondaire et tertiaire autres que ceux du propriétaire, de l'exploitant et/ou du gestionnaire de retenue collinaire.

En principe, on doit répondre à ces besoins dans cet ordre.

Dans la pratique, les trois premiers besoins se croisent d'une certaine manière. Par exemple le propriétaire, l'exploitant et/ou le gestionnaire a besoin de l'eau afin d'exercer ses droits humains. C'est un croisement du premier besoin et du troisième besoin. Lorsque le propriétaire, l'exploitant et/ou le gestionnaire utilisent l'eau pour développer la sylviculture, l'élevage, la pêche et le tourisme écologique qui favorisent la protection et l'amélioration de l'environnement, le deuxième besoin et le troisième besoin se croisent.

Certes, à côté de ces besoins, il faut réunir deux conditions pour répondre au quatrième besoin : d'une part, le propriétaire, l'exploitant et/ou le gestionnaire doit s'assurer qu'il reste de l'eau dans

la retenue après avoir pris toutes les mesures de protection de l'environnement et de conservation des sols et de l'eau. C'est-à-dire qu'il ne peut pas commercialiser l'eau s'il y a des déperditions ou des dégradations de l'environnement ; d'autre part, l'utilisation de l'eau des retenues collinaires doit appliquer le système de licence et de paiement de l'utilisation de l'eau.

**3.6. Il convient d'autoriser le propriétaire, l'exploitant et/ou le gestionnaire des retenues collinaires à facturer l'utilisation de l'eau.**

La construction, la gestion et la maintenance d'une retenue collinaire exigent beaucoup d'investissements financiers et de main d'oeuvre. L'interdiction de facturation de l'utilisation de l'eau des retenues collinaires à ses propriétaires, exploitants et/ou gestionnaires est une atteinte à leurs droits. Non seulement, cela ne favorise pas la construction et l'entretien des retenues collinaires, mais cela ne favorise pas non plus la protection et l'amélioration de l'environnement. En ce qui concerne la nature de cette facturation, ce devrait être considérées comme des frais d'utilisation de travaux hydrauliques. Bien sûr, il ne faut pas que cette facturation soit trop élevée, elle pourrait être négociée.



## Les mécanismes de règlement des conflits sur l'eau

par

YU Yaojun\* et LIU Cao\*\*

Institut du Droit, Université de Zhongnan, Wuhan

**Résumé:** *L'irrigation est vitale pour l'agriculteur chinois, de nombreux litiges au sujet de l'eau naissent entre agriculteurs lorsque cette ressource se fait rare. Ces litiges compromettent le développement de l'agriculture. Seules des solutions institutionnelles ou non-institutionnelles et une redéfinition des mécanismes de règlement des conflits sur l'eau peuvent garantir les conditions d'une plus grande sécurité environnementale pour l'agriculture chinoise.*

Afin de résoudre « les trois problèmes ruraux » ou *sannong*, une réforme fiscale commence à s'appliquer dans la plupart du pays : la taxe sur les produits agricoles est en train d'être diminuée, voire supprimée. Les agriculteurs vont profiter de cette réforme, mais des conflits se développent sur la question de l'irrigation. La résolution de ce problème devient vital pour la modernisation et la sécurité environnementale de la société rurale chinoise<sup>212</sup>.

**Première partie :** L'analyse des causes du contentieux sur l'eau d'irrigation - L'apparition et l'intensification du contentieux sur l'eau d'irrigation est liée à la rareté de l'eau.

### 1. L'importance de l'eau pour la production agricole

L'eau est la ressource la plus importante pour la production agricole<sup>213</sup>. Les ouvrages hydrauliques sont essentiels pour l'agriculture.

---

\* Ph.D en droit de l'environnement de l'Université de Wuhan, Professeur à l'Université d'économie et de droit de Zhongnan

\*\* Ph.D en droit civil de l'Université d'économie et de droit de Zhongnan

<sup>212</sup> Par l'analyse de deux cas, SU Li a démontré que le noyau du travail des tribunaux de base et des juges est de trancher les conflits, ils utilisent surtout leurs connaissances et les règles locales. Cela montre l'importance de la résolution des conflits dans les zones rurales. L'étude sur la résolution des conflits se trouve dans son livre « amener la loi dans la campagne—étude sur le système judiciaire de base », Editions de l'Université de politique et de droit de Chine, 2000, p.176-196.

<sup>213</sup> Les dernières recherches démontrent que la production d'une tonne de blé a besoin de 1 000 tonnes d'eau, la production d'une tonne de maïs a besoin de 1 200 tonnes d'eau, la production d'une tonne de riz a besoin de 2 000 tonnes d'eau. La production en rizière est généralement au mois deux fois plus élevée que la production en terre sèches, dans le nord, le rendement du blé irrigué en général est le double du blé non irrigué. Après 1949,

Dans les régions agricoles en particulier les zones de rizicultures, les ouvrages hydrauliques et l'eau d'irrigation sont les biens publics de production les plus importants, et sont déterminants pour la récolte et les revenus agricoles<sup>214</sup>. L'irrigation permet d'accroître les rendements de blé et de riz. L'importance décisive de l'eau d'irrigation pour la production agricole est donc la raison matérielle des conflits concernant l'eau.

## **2. Le résultat direct de la rareté des ressources en eau**

La rareté des ressources exige de chaque société et de chaque individu de faire des choix. Avec des ressources limitées, nous devons choisir quoi, comment et pour qui produire. Nous devons également définir à quel besoin précis les ressources doivent répondre. Il est nécessaire de distribuer efficacement les ressources. Le conflit d'intérêt provient de la demande de ressources limitées<sup>215</sup>. Les conflits apparaissent lorsque on essaie d'utiliser des ressources limitées, on a besoin de s'imposer mutuellement des contraintes pour résoudre les conflits.

### **2.1. Le manque réel des ressources en eau**

La pénurie d'eau est bien réelle. La Chine est un grand pays agricole avec une grosse population, la consommation d'eau dans l'agriculture représente environ 70 % de la consommation totale du pays, cette part d'eau est cruciale pour l'approvisionnement stable en produits alimentaires. C'est une question majeure dont la réponse peut garantir des bonnes conditions de vie, la stabilité sociale et la sécurité. Cependant, même si la totalité des ressources en eau est importante, le montant d'eau par habitant est vraiment faible. Selon les statistiques de l'Onu concernant 149 pays en 1997, la quantité d'eau par habitant en Chine n'est que de 2 340 mètres cubes, seulement un quart du montant mondial, ce qui place la Chine au 109<sup>ème</sup> rang. Le débit par habitant est

---

il y avait moins de 20% de terres irrigables parmi les terres cultivables, la proportion a augmenté jusqu'à 40% à la fin des années 70, les rizières ont remplacé les cultures non irriguées. Le rendement de l'agriculture alimentaire a plus d'espace de développement grâce à la technologie.

<sup>214</sup> LOU Xingzuo, HEI Xuefeng, « organisation fondamentale des travaux hydrauliques ruraux—enquête sur les travaux hydrauliques à Jingmen », *Revue Xuehai*, 2003, N° 6, p.38.

<sup>215</sup> Harold Demsetz : "Toward an economic of property rights", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1967, vol.57, n°2.

de 2 239 mètres cubes, 121<sup>ème</sup> du monde. La Chine est citée parmi les 13 pays du monde souffrant d'un déficit d'eau<sup>216</sup>.

La pénurie est relative. En économie classique, le terme de pénurie relative désigne l'insuffisance des ressources naturelles par rapport aux besoins et aux souhaits de l'homme. La pénurie relative des ressources en eau se réfère ici spécifiquement à l'insuffisance de l'eau par rapport aux besoins en eau d'irrigation. On peut considérer plusieurs raisons:

- Première raison, une pénurie qualitative : La pollution de plus en plus grave de l'eau a causé une grave pénurie d'eau de bonne qualité. La Chine possède 50 000 Km de cours d'eau principaux selon un rapport de la FAO. 80% de l'eau de rivières est pollué, les poissons ne peuvent plus y vivre. Au sud et sud est de la Chine, là où les ressources en eau sont abondantes, la pénurie d'eau est en train de devenir "qualitative" ou "fonctionnelle"<sup>217</sup>. Le développement des méthodes de contrôle de la pollution est en retard par rapport à la vitesse de l'industrialisation. À cause des substances toxiques émises par des entreprises en amont, de plus en plus d'eau de rivières est devenue impropre à l'irrigation. Actuellement, on a évalué 123000 Km de fleuve en Chine de la manière suivante :

- catégorie 1 : 5,6%
- catégorie 2 : 33,1%
- catégorie 3 : 26%
- catégorie 4 : 12,2%
- catégorie 5 : 5,6%
- catégorie 6 (très mauvaise qualité) : 17,5%

La situation des trois lacs que le gouvernement est en train d'aménager est la suivante: 16,5 % de l'eau du lac *Taihu* est en catégorie 2 et 3, 75,3% en catégorie 4, 8,2% en catégorie 5, 16,5% est à un niveau moyen d'éléments fertilisant, 83,5% de l'eau est à un haut niveau d'éléments fertilisant. La qualité de l'eau du lac *Dianshi* est en catégorie 5 et catégorie 6, à un haut niveau d'éléments fertilisant. La qualité de l'eau de l'est du lac *Chaohu* est en catégorie 4, avec un niveau moyen d'éléments fertilisant, la qualité de l'eau de l'ouest du lac *Chaohu* est en catégorie cinq, avec un haut niveau d'éléments

---

<sup>216</sup> ZENG Shuijing, SHI Haifeng, « Analyse raisonnable des tendances de l'utilisation des ressources en eau en Chine », *Étude du régime de l'eau en Chine*, 2000, n°14.

<sup>217</sup> WANG Xi, « L'attribution et la gestion de l'eau pour le développement durable : la politique et la législation chinoises des ressources en eau », *Journal de l'Université des Transports de Shanghai, (philosophie et science sociale)*, 2005, n° 1, p.6.

fertilisant<sup>218</sup>. La qualité de l'eau du fleuve Jaune se détériore à cause de la dégradation de l'environnement du bassin du fleuve Jaune, de la diminution des précipitations et donc de sa capacité à diluer les polluants. Actuellement l'eau du fleuve contient de nombreux métaux lourds et d'autres éléments toxiques, l'eau n'est plus appropriée pour l'irrigation, encore moins à la consommation humaine<sup>219</sup>.

- Deuxième raison, l'insuffisance des travaux hydrauliques : Les travaux hydrauliques sont essentiels pour surmonter les limites de l'environnement naturel et optimiser l'utilisation des ressources naturelles. En particulier en Chine, la quantité et la répartition des ressources en eau ne sont pas idéales pour la production agricole. Pour toutes ces raisons davantage de travaux hydrauliques sont nécessaires pour résoudre la pénurie d'eau et sa répartition inégale suivant les saisons et les régions. Or ces travaux sont devenus insuffisants<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> Ces informations sont le résultat de recherches du Ministère des Ressources en eau en 2002. Ces sont des conclusions sur la qualité de l'eau après avoir comparé les eaux des rivières, des lacs et des réservoirs d'eau, selon « les critères de qualité de l'eau de surface » (GB3838-2002). Selon WANG Xi, « L'attribution et la gestion de l'eau pour le développement durable : la politique et la législation chinoises des ressources en eau », *Journal de l'Université des transports de Shanghai, (philosophie et science sociale)*, 2005, n° 1, p.6.

<sup>219</sup> Selon « les critères de qualité de l'eau de surface » (GB3838-2002), l'eau potable doit satisfaire au moins aux critères de catégorie 2 ou/et catégorie 3, l'eau d'irrigation agricole doit satisfaire au moins aux critères de catégorie 5. En 2001, la pollution du fleuve Jaune était grave, il y avait 62,9% d'eau de catégorie 5 et de catégorie 6. Voir «La situation environnementale en Chine en 2001» publié par l'Administration de la protection de l'environnement. « La qualité de l'eau du fleuve Jaune et son évolution sur les 10 dernières années » publié par le Centre de surveillance du fleuve Jaune a démontré que la pollution de l'eau du fleuve Jaune s'est aggravée ces 10 dernières années. En 2003, il y avait 78,6% de l'eau du fleuve Jaune qui dépassait les normes de sécurité, par rapport à 1994 où le chiffre était de 68,8%, la pollution est devenu plus grave. Ces 10 dernières années, les pires années ont été 1997 et 2002, leurs pourcentages respectifs sont de 80% et 80,6%. le document « Les recherches de la Commission de contrôle des ressources en eau » démontrent que la pollution de l'eau du bassin du fleuve Jaune s'aggrave, <http://www.chinanews.com.cn/news/2005/2005-01-06/26/524962.shtml>.

<sup>220</sup> La capacité totale de stockage des travaux hydrauliques de Hainan est de 9.449 milliards de mètres cubes, mais selon les statistiques, 768 travaux hydrauliques ne répondent pas aux normes de sécurité, la capacité réelle d'approvisionnement en eau est de 5,4 milliards de mètres cubes. «La pénurie d'eau, un embarras pour nous», <http://www.people.com.cn/GB/huanbao/1075/2429382.html>. La province de Jiangxi a 142 milliards de mètres cubes de ressources en eau par an et 4000 mètres cubes d'eau par habitant, soit 1,5 fois la moyenne du bassin du fleuve Yangtse et 1,6 fois la moyenne nationale. C'est le véritable pays de l'eau. Toutefois, les variations saisonnières des pluies et l'irrégularité dans le temps et dans l'espace entraînent des sécheresses fréquentes. La grave sécheresse de l'automne 2003 et du printemps 2004 dans le Jiangxi a été causée par l'insuffisance des travaux hydrauliques [http://www.jx.xinhuanet.com/ztdj/2004-07/13/content\\_2486814.htm](http://www.jx.xinhuanet.com/ztdj/2004-07/13/content_2486814.htm).

Après la fondation de la nouvelle Chine, le gouvernement a attaché une grande importance aux travaux hydrauliques, de nombreux travaux hydrauliques ont été réalisés. Jusqu'en 2000, la Chine a construit 85000 réservoirs, plus de 800000 barrages, plus de 30000 écluses et plus de 5 500 grandes et moyennes stations de pompage. Bien que la Chine possède 838 millions de *mu* (1/15 d'hectare) de terres irriguées et drainées, près d'un million de *mu* n'est pas irrigué en raison de la vétusté des installations. La Chine manque de 30 milliards de mètres cubes d'eau d'irrigation chaque année. Les conséquences néfastes de la pénurie d'eau ont mis en évidence l'insuffisance d'investissement dans les travaux hydrauliques. Dans le passé, la construction des travaux hydrauliques reposait sur les agriculteurs et les bénévoles, mais la réquisition de ces deux types de main-d'oeuvre a été annulée par la réforme fiscale dans les zones rurales. Par conséquent, la vétusté des travaux hydrauliques est de plus en plus grave. Dans de nombreuses régions, il manque une maintenance efficace des travaux hydrauliques, les installations sont incomplètes. Les services d'approvisionnement d'eau n'arrivent pas à répondre correctement aux besoins des agriculteurs. De plus, l'absence d'un système de gestion de l'eau au niveau local a entraîné beaucoup de gaspillage.

- Troisième raison, le gaspillage lié aux méthodes d'irrigations traditionnelles.

L'inefficacité de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture est liée non seulement à des installations incomplètes, à la mauvaise gestion et au peu de motivation des agriculteurs pour économiser l'eau, mais aussi aux techniques arriérées d'irrigation. De nombreuses régions utilisent encore la technique arriérée de l'immersion. L'irrigation par aspersion, l'irrigation au goutte à goutte et la nouvelle technologie d'irrigation par infiltration ne sont pas encore appliquées - on utilise donc deux ou trois fois plus d'eau d'irrigation qu'il n'en faut. La déperdition d'eau occasionnée par la combinaison de l'irrigation par immersion et l'utilisation de canaux d'irrigation en terre est inévitable. Le coefficient d'utilisation effective d'eau d'irrigation en Chine est seulement d'environ 0,4 tandis que les pays développés sont à 0,7-0,8.

## **2.2. Les failles du système**

La Chine est un pays en voie de développement où l'agriculture occupe une grande place dans l'économie. En raison du retard technologique et de la contrainte démographique, l'échelle de production agricole reste encore au niveau de la famille, il est difficile de faire une production intensive. Ce statu quo conduit non seulement à de faibles niveaux de rendements agricole et à un énorme gaspillage des

ressources, et encore à des coûts élevés pour parvenir à un consensus sur des sujets d'intérêt général. Pour l'utilisation de l'eau dans l'agriculture, dans des circonstances où seule la coopération collective permet une utilisation optimale, la concertation entre de nombreux participants va entraîner des coûts extrêmement élevés<sup>221</sup>, mais aussi peut aussi facilement conduire à des conflits<sup>222</sup>.

## **Deuxième partie : Les différents types de conflits et les raisons pour lesquelles il est difficile de les résoudre**

### **1. Les différents types de conflits**

Tout d'abord, des conflits naissent entre les autorités compétentes et les utilisateurs. Cela est principalement le fait des factures d'eau qui soulèvent le mécontentement des agriculteurs. La facturation de l'eau est directement liée aux travaux hydrauliques, c'est la principale ressource financière de l'autorité de gestion des travaux hydrauliques pour leur entretien et leur renouvellement. Toutefois, la majorité des agriculteurs pensent que l'eau d'irrigation est une ressource naturelle, que c'est un bien naturel, donc la règle possession vaut titre s'applique, celui qui l'obtient le premier a le droit de l'utiliser. Ainsi, les frais d'eau sont souvent impayés. De plus, les agriculteurs les considèrent comme une surcharge imposée<sup>223</sup>.

Les agriculteurs dans différentes zones de la même vallée d'un fleuve pensent tous qu'ils peuvent utiliser l'eau librement, de nombreux conflits se produisent pendant la période d'irrigation, voire des

---

<sup>221</sup> Dans un modèle de négociation sur l'environnement entre une usine et les habitants, le coût de la conciliation est loin d'être nul, il peut devenir très élevé. Au minimum, l'usine et les habitants doivent passer du temps et dépenser de l'argent pour se regrouper afin de discuter, négocier, et contracter, même entre les habitants. De plus, le coût peut encore augmenter lorsqu'il y a des monopoles et plusieurs participants. Voir Richard A. Posner, *Analyse économique du droit*, JIANG Zhaokang, *Encyclopédie de la Chine*, p.76.

<sup>222</sup> Il y a des gaspillages importants de ressources en eau dans les zones rurales chinoises. Il y a des sécheresses dans certaines zones. Le coefficient d'utilisation de l'eau en agriculture par système d'irrigation est de 0,4 à 0,6, c'est-à-dire que la moitié de l'eau est gaspillée.

<sup>223</sup> Selon l'enquête, les solutions pour le non-paiement des factures d'eau sont les suivantes : pas de moyen efficace, rappel à la loi, abandon des poursuites, multiples notifications, coupure d'eau après avertissement, coupure d'eau, paiement en nature, voire intervention de la police après avertissement. Ces moyens ne sont pas efficaces, de plus ils peuvent intensifier les conflits sociaux.

affrontements collectifs, ce qui peut avoir de graves conséquences sociales.

On observe ensuite des conflits entre les différentes administrations chargées de la gestion d'un même bassin versant. Il y a de grandes différences entre la division administrative et la division géographique.

Enfin des conflits surgissent entre les agriculteurs même au niveau du village. Le présent article se concentre sur ce problème, parce que la résolution de ce problème a une grande importance sociologique, dans le contexte d'une « Chine non équilibrée »<sup>224</sup>.

## **2. Le point de départ des difficultés est le contentieux entre les agriculteurs**

Les conflits entre les autorités et les agriculteurs et entre les différents bassins versants seront progressivement résolus avec le progrès social, le développement économique et l'amélioration du système, car le pouvoir de l'État peut obtenir les effets souhaités au niveau national. Mais les conflits au niveau du village et des micro communautés seront toujours là. Ceci s'explique par la manière d'exercer le pouvoir d'État, les conflits concernant l'eau étant souvent historiquement liés à d'autres conflits.

### **2.1. Le contexte des changements sociaux**

Les litiges sur l'eau ne sont qu'un aspect de conflits plus complexes liés aux changements sociaux que connaît le monde rural.

Avec l'avènement de la période de transition sociale, les méthodes de contrainte sociales et les valeurs de la société rurale sont en mutation. Lorsque les nouveaux systèmes sociaux ne sont pas complètement mis en place, des nouveaux conflits apparaissent avant que les conflits préexistants ne soient résolus. L'individualisation des activités de production et la diversification des champs d'activité diminue l'interdépendance et la solidarité entre voisins. Les relations humaines dans la société rurale se raréfient sous l'influence de l'économie moderne. Avec l'augmentation de la population et la diminution des ressources naturelles, la recherche des intérêts individuels engendre des conflits de voisinage. Les gens se disputent les ressources matérielles afin de protéger leurs propres intérêts et recherchent plus d'intérêts encore. Ces disputes sont liées non seulement à la protection des biens personnels, mais aussi au droit d'utilisation des biens publics, surtout vis-à-vis des biens publics sur

---

<sup>224</sup> La signification de la « Chine non équilibrée » se trouve dans : HEI Xuefeng « Conscience de la situation nationale dans les recherches en sociologie rurale », *Peuple du Hubei*, 2004, p.24, p.301.

lesquels la définition du droit n'est pas nette, par exemple sur les mines et le sous-sol. Les conflits concernant l'eau en sont un bel exemple.

### **2.2 Le décalage entre les conflits d'intérêts et le retard dans la conceptualisation de la notion de propriété**

Les conflits sur l'eau sont des conflits d'intérêts, cependant la notion de propriété de l'eau n'est pas encore acceptée. L'eau est toujours considérée comme une ressource inépuisable qu'on peut user librement. Lorsqu'il y a un problème de pénurie les conflits deviennent un problème social majeur. Beaucoup d'articles expliquent les facteurs déclenchants, les intérêts concernés et les stratégies possibles de résolution de ces conflits<sup>225</sup>.

### **2.3 Un vide juridique**

Il n'existe pas de système juridique efficace pour régler les conflits sur l'eau, la voie judiciaire est le dernier recours. Selon l'analyse de 45 exemplaires de questionnaires remplis par les agriculteurs, la situation se reflète comme suit :

Résolution de conflits sur l'eau	Par conciliation		Par us et coutumes	Conflits non résolus	Procès
	Sans l'intervention de cadre	Avec l'intervention de cadre			
Nombre	12	18	8	6	1
Proportion	26,7%	40%	17,8%	13,3%	2,2%

Ces statistiques démontrent qu'en Chine les conflits sur l'eau dans les zones rurales sont aujourd'hui essentiellement résolus par la conciliation. En fait, les us et coutumes, en tant que ressources institutionnelles, sont un moyen efficace, mais ici on constate qu'ils jouent un rôle peu important ; le changement social, la pluralité des valeurs et la prise de conscience des droits individuels ont atténué leur importance. On se tourne vers la conciliation, tandis que la forte

---

<sup>225</sup> À travers l'étude des différents résultats de l'utilisation d'un canal commun d'irrigation entre le village de Dongyuan et le village de Xiaole dans la province du Heinan, certains chercheurs ont tiré la conclusion que la courte vue des agriculteurs est la cause de la destruction du canal. Ensuite, ils ont conclu que le point faible naturel des agriculteurs chinois est de ne pas pouvoir coopérer entre eux. CAO Jinqing, « La Chine au bord du fleuve Jaune : observations et réflexions d'un chercheur sur la société rurale », *Littérature et art de Shanghai*, 2000. Cependant, certains chercheurs pensent qu'il faut analyser le problème du point de vue de l'intérêt, il n'est pas nécessaire de parler de la nature des agriculteurs chinois. WU Si, « La loi du sang : les jeux de survie dans l'histoire chinoise », *L'ouvrier chinois*, 2003, p.250.

proportion de l'intervention des cadres indique l'influence des pouvoirs publics. Cependant, le problème est que les accords n'interviennent que pour les conflits non essentiels ou pour certaines populations stables ou encore sur des problèmes à court terme<sup>226</sup>. Tant que les intérêts fondamentaux ne sont pas touchés, il n'y a pas de conflits inconciliables. Mais en période de sécheresse et quand la récolte dépend directement de l'eau d'irrigation, les conflits deviennent un sujet primordial pour les agriculteurs, il est très difficile de parvenir à une conciliation.

Un autre point qui mérite notre attention est que les conciliations sont beaucoup plus efficaces dans les régions de forte tradition ou bien lorsque les cadres participant aux conciliations sont des autorités locales. Ces sont des communautés à fort lien social. Mais il existe certains villages, comme dans certaines zones d'immigration, où l'absence de liens historiques et de bonnes relations durables entre les gens<sup>227</sup> diminue fortement l'efficacité de la participation des cadres dans les conciliations<sup>228</sup>. Dans l'étude, un seul conflit a été résolu par la voie judiciaire, ce qui représente 2,2% des conflits analysés. Nous pouvons constater le rôle joué par la loi dans les conflits ruraux (bien sûr, la loi peut jouer un rôle potentiel ou devenir une référence lors des conciliations entre les parties en conflits).

#### **2.4. L'introduction de nouvelles variables influe sur la complexité des conflits et augmente la difficulté de leur solution**

Auparavant les conflits concernant l'eau restaient des conflits d'utilisation de l'eau, mais avec le progrès social, la sensibilisation à l'environnement et la dégradation de l'environnement, de nouveaux conflits apparaissent, notamment, les conflits relatifs au rejet des eaux usées. L'interaction entre l'utilisation de l'eau et le rejet de l'eau utilisée dans la production agricole multiplie les conflits alors que les conflits sur l'utilisation de l'eau ne cessent d'augmenter<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> Eriksson a démontré que les bergers dans la même communauté considèrent leurs gains et leurs pertes dans le long terme. Roert C. Eriksson, SU Li, « L'ordre sans juridiction—la résolution des conflits entre voisins », *Université des Sciences politiques et juridiques de Chine*, 2003, p.200-203.

<sup>227</sup> QUAN Zhihui, HEI Xuefeng, « Le lien social dans la société rurale, la base sociale de la société rurale », *Science sociale chinoise*, 2002, n° 3

<sup>228</sup> Par exemple, au village de Maopin du district Zigui de la province du Hubei, l'intervention des cadres de base dans la conciliation des conflits sur l'eau est payante (50 yuan chaque fois). Mais tous les conflits ne finissent pas par une conciliation, parfois ils peuvent déclencher des affrontements collectifs.

<sup>229</sup> L'utilisation des engrais chimiques, pesticides et herbicides a causé de graves pollutions dans les zones rurales, la santé publique dans les zones rurales est menacée, mais le public n'a pas encore pris conscience du danger qu'il est en train de courir. LI

### Troisième partie : Résolutions institutionnelles et non institutionnelles

Compte tenu des difficultés de résolution de ces conflits multiples, nous devons chercher activement les méthodes de résolution institutionnelle en nous référant aux méthodes existantes ou en créant de nouvelles méthodes.

Le système peut être divisé en démarche « interne » et « externe ». La démarche interne consiste à résoudre un problème en fonction de l'expérience positive de la société. Ceux qui enfreignent les règles sont souvent punis officieusement par d'autres membres de la communauté, ce qui n'empêche pas des sanctions officielles pour la mise en œuvre des règles. La démarche externe consiste à agir selon un groupe de règles établies par l'autorité à travers les processus politiques, ces règles sont imposées de haut en bas avec la mise en œuvre de différentes méthodes formelles, leurs applications sont assurées par une répression légale<sup>230</sup>.

Nous devons ainsi élargir notre vision pour trouver des solutions, non seulement en nous concentrant sur le système formel, mais aussi en utilisant toutes les solutions informelles. Toutes les solutions formelles et informelles doivent être utilisées : tout d'abord, le rétablissement de la confiance dans les échanges humains<sup>231</sup>, la réduction des coûts de transaction dans les interactions humaines et finalement, l'efficacité de la prévention et de la résolution des conflits. En même temps il faut tenir compte de l'augmentation de la mobilité sociale, de la pluralité des valeurs sociales et de l'affaiblissement des liens sociaux dans les communautés<sup>232</sup>. L'émergence de ce problème a un large éventail de causes historiques et sociales, il faut le résoudre en accord avec le contexte social actuel. Il est tout aussi important de chercher des solutions sous l'angle historique, il est impossible d'ignorer le système existant et de nier l'histoire. Nous ne pouvons que

---

Guibao, WANG Dongsheng, TANG Hongwu, ZHU Yao, « La dégradation de l'environnement hydrique dans les zones rurales et ses solutions », <http://www.snzg.net/shownews.asp?newsid=1870>.

<sup>230</sup> [Allemagne] KE Wugang, SHI Manfei, « Économie historique—l'ordre social et la politique », *Commerce*, 2000, p.36-37.

<sup>231</sup> [US] Roert C Eriksson, SU Li, « L'ordre sans juridiction—la résolution des conflits entre voisins », *Université des Sciences politiques et juridiques de Chine*, 2003, p.200-203.

<sup>232</sup> HUANG Zongzhi, « L'agriculture et le changement social dans le nord de la Chine », *Chine*, 2000, p.30, p.314. HUANG Zongzhi, « L'agriculture et le changement social dans le Triangle du fleuve Yangtse », *Chine*, 2000, p. 159.

projeter des solutions qui concordent avec le niveau de productivité et les systèmes de d'organisation sociale actuels. Dans ce contexte, la solution est multiforme, nous devons utiliser toutes les ressources disponibles, mais nous devons aussi nous soumettre à certaines contraintes.

### **1. La tarification de l'eau détourne et résout des conflits**

Comment résoudre les conflits sur l'eau dans les zones rurales ? - Nous pouvons peut-être trouver des mesures juridiques modernes, mais il existe certaines incompatibilités avec la réalité sociale des zones rurales. Nous devons chercher activement les mécanismes de naissance des conflits et leur résolution. Étant donné que les conflits sur l'eau ont toujours existé lors de la pleine saison agricole, il est inévitable qu'ils se propagent à grande échelle, jusqu'à des affrontements de foules. Nous pouvons envisager l'introduction d'une démarche externe afin de résoudre ces conflits qui viennent de l'intérieur des zones rurales. La tarification de l'eau peut jouer un rôle dans ce sens. La construction, l'entretien et la gestion des travaux hydrauliques sont des services publics. La garantie d'efficacité est assurée par les taxes et frais administratifs imposés par la loi<sup>233</sup>.

Concrètement, pourquoi la tarification de l'eau joue-t-elle ce rôle ? – On a dit plus haut que l'une des raisons du contentieux est l'incompréhension générale de la nature de l'eau d'irrigation. L'eau d'irrigation serait selon l'opinion commune un bien sans propriétaire, il n'est pas nécessaire de payer. La tarification de l'eau permet une prise de conscience que l'eau est devenu un bien qui a un propriétaire.

En clarifiant la nature du droit de propriété sur l'eau, la tarification réalise sa fonction sociale et politique et résout les conflits.

Cependant, beaucoup de cadres de base ne suivent pas ces bons principes, et font même preuve d'obscurantisme sur cette question, ils pensent qu'il suffit de faire payer les agriculteurs pour résoudre les conflits sans expliquer les fondements de cette mesure (parfois c'est parce qu'ils sont incapables de le faire). Pour que les cadres de base jouent un rôle plus positif dans la résolution des conflits, il faut qu'ils expliquent pourquoi l'on procède à une tarification. Ils doivent donc eux-mêmes comprendre l'intérêt économique, social et politique de la tarification d'eau<sup>234</sup>. La tarification est le signe d'un renforcement du pouvoir d'État, elle concrétise la modernisation du pouvoir dans les

---

<sup>233</sup> WU Si, « La loi du sang : les jeux de survie dans l'histoire chinoise », *L'ouvrier chinois*, 2003, p.250-251.

<sup>234</sup> LI Hua, LIU Chao, « Analyse sociale de la tarification de l'eau—du point de vue de la tarification de l'eau dans l'agriculture », *Chinese soft sciences*, 2005, n° 3.

zones rurales ; elle détourne et dilue les conflits sociaux; elle permet de transmettre l'information : les décisions et les prévisions politiques peuvent prendre en compte les informations ainsi transmises entre l'État et les agriculteurs; elle peut réduire les influences négatives des clans ruraux. C'est seulement quand nous réalisons ces enjeux politiques que nous prenons conscience de son importance. Nous devons donc combiner la résolution des conflits et la tarification de l'eau.

## **2. La construction d'une démocratie de base et son impact positif sur la résolution des conflits**

Les conflits sur l'eau entre les différentes zones peuvent être résolus par le biais d'une amélioration du système de gestion des droits de propriété sur l'eau. Cependant, on trouve beaucoup de conflits au sein d'un même village, y compris les conflits sur le rejet des eaux usées. La démocratie de base et l'autonomie des villageois constituent un système innovant pour résoudre les conflits. Les conflits sur l'eau dans les villages sont une manifestation locale de la « Chine non-équilibrée », le « savoir local » est nécessaire pour les résoudre<sup>235</sup>. Il est difficile de trouver un système unique efficace face à la complexité locale, le moyen le plus efficace est de résoudre les conflits par zone. La démocratie locale a cette fonction.

Le 14 octobre 1998, la 15<sup>e</sup> session du Comité central du Parti communiste chinois (PCC) a adopté, à la troisième séance plénière, le rapport intitulé « Les grandes décisions du Comité central du PCC sur l'agriculture et les zones rurales ». Le rapport fait clairement observer que le respect des directives du Parti, le renforcement de la démocratie de proximité, la garantie des droits démocratiques directs des agriculteurs sont des objectifs de constructions d'une nouvelle campagne socialiste à la chinoise d'ici à 2010. Pour atteindre ces objectifs, nous devons renforcer la démocratie de proximité en milieu rural et promouvoir globalement l'autonomie des villages.

L'autonomie des villageois est un système de gestion publique au sein duquel tous les villageois dans le même village, selon les dispositions légales et les principes démocratiques, établissent leurs organismes de gestion et définissent les règlements internes. En réalité, il est difficile de gérer l'irrigation de chaque agriculteur à cause de leur dispersion<sup>236</sup>. Nous devons changer de point de vue quand nous

---

<sup>235</sup> LINAG Zhipin, « Explication culturelle du droit », *Editions Sanlian de Beijing*, 1994, p.73-171.

<sup>236</sup> L'irrigation est encore individuelle dans les zones rurales faute d'innovation technologique, la plupart des conflits sur l'eau surgissent du fait de ce modèle

examinons le lien entre les conflits sur l'eau, la tarification et ses fonctions sociales. Si on arrive à réduire les conflits, alors on pourra mieux organiser l'utilisation de l'eau d'irrigation et sa tarification sera mieux acceptée. Les redevances payées par chaque ménage contribuent au bon fonctionnement des travaux hydrauliques et des services administratifs concernés. Les réactions à court terme des agriculteurs, dans les conflits conduisent souvent au non paiement des factures. Ces sont des actes qui ont des impacts négatifs sur la production agricole. La résolution des conflits sur l'eau devient une affaire publique.

Comment le système doit être adapté ? - Nous sommes en train de convertir les systèmes de gestion dans les zones rurales et nous devons adapter les solutions selon le niveau de vie des communautés. Il y a plusieurs possibilités, par exemple, la motivation par l'éducation, par la récompense et la punition et par la force de la loi<sup>237</sup>.

L'autonomie des villageois, comme révolution pacifique, est considérée comme un processus de changement d'une démocratie formelle à une démocratie concrète, la pratique de la démocratie formelle peut donc aider les agriculteurs à réaliser une démocratie concrète. C'est-à-dire que les villageois, autrefois gouvernés, exercent leurs pleins droits démocratiques en participant pleinement à la gestion communale. La coopération entre les agriculteurs, les élites locales et les cadres de base assurent une bonne gestion communale et une gestion rationnelle. Dans de telles circonstances, la résolution des conflits peut être incluse dans la gestion autonome des villageois, en effet, nous ne pouvons pas utiliser la force de la loi ni des mesures punitives pour régler les conflits d'intérêts individuels légitimes. Les villageois doivent avoir la possibilité de maîtriser la gestion des affaires publiques de leur commune sur le fondement du principe d'autonomie.

Les conflits sur l'eau impliquent de multiples parties prenantes. Les agriculteurs ont leurs propres critères de justice : ceux qui compte n'est pas ma perte ni mon bénéfice, ceux qui compte est que les autres ne puissent pas tirer profit gratuitement de mon exploitation<sup>238</sup>. C'est pour cette raison que certains agriculteurs ne suivent pas les us et

---

d'irrigation. La gestion de l'irrigation à grande échelle est rare, l'irrigation individuelle est admise, les cadres de base ne font qu'éviter les grands affrontements ou participer à la conciliation.

<sup>237</sup> ZHANG Houan, XU Yong, XIANG Jiqian, « La gestion des communautés rurales chinoises - analyse et comparaison de 22 villages », *Université du centre de la Chine*, 2002, p.64-65.

<sup>238</sup> HE Xuefeng, « Modèles de comportement dans une société de connaissances », *Journal de l'Université du centre de la Chine (sciences humaines)*, 2004, n° 1, p.6.

coutumes établis par l'histoire, ils utilisent l'eau d'irrigation en appliquant le principe de profit maximal.

Les villageois peuvent trouver des solutions efficaces en organisant des assemblées de consultation. Le principe de l'autonomie des villageois réaffirme l'autorité des cadres de base, les conforte dans leur fonction lors de la résolution des conflits. Les villageois peuvent également établir le statut de la distribution de l'eau, conformément à la loi. Les règles constituées reflètent les intérêts des agriculteurs, ils sont donc plus motivés à assurer la bonne application des règles. Le principe d'autonomie des villageois refonde l'autorité locale et diminue le coût de transaction entre l'État et les agriculteurs<sup>239</sup>.

### **3. Il faut utiliser les éléments raisonnables du système de clans pour résoudre les conflits.**

La communauté rurale est « une société, sans but précis, née en raison de la proximité »<sup>240</sup>. C'est une société attachée à la terre, avec le village comme unité, qui est caractérisée par la vie en groupe. Les communautés rurales actuelles en Chine gardent certains de leurs caractères en dépit des progrès sociaux, même si c'est loin d'être la société rurale idéale telle que décrite par Monsieur FEI.

Dans beaucoup d'études théoriques sur les modèles de l'État moderne et des communautés rurales, certains chercheurs qui ont développé les concepts d'« harmonie rurale » et selon QIN Hun de « petite communauté », considèrent que l'autonomie des villageois ou du clan (par rapport à l'intervention de l'État) et leur harmonie (par rapport à leurs divisions internes) sont une caractéristique essentielle de la culture chinoise<sup>241</sup>. De ce point de vue, en l'état actuel, la société moderne et la société rurale coexistent. Dans le contexte géographique et social des zones rurales, le pouvoir d'État perd de certaine manière son sens.<sup>242</sup> Cela provient du fait que la société rurale n'est pas aussi structurée que la société moderne, ainsi le pouvoir d'État ne peut pas bien s'y exercer. En même temps, l'autonomie des villageois peut présenter aussi des inconvénients. Nous devons donc envisager d'autres sources informelles telles que le système du clan.

---

<sup>239</sup> WANG Zhengyao, « Systèmes de représentations dans les communautés rurales chinoises », *La société chinoise*, 1995. XU Yong, « Le mécanisme d'autonomie, amortisseur des conflits sociaux », *Université du centre de la Chine*, 1997, p.274-288. HE Xuefeng, « L'autonomie des agriculteurs », *La recherche socialiste*, 1999, n°6, p.60.

<sup>240</sup> FEI Xaitong, « la Chine rurale », Université de Beijing, 1998, p.9.

<sup>241</sup> QIN Hui, « dix essais sur la tradition - systèmes, culture et changements dans la société traditionnelle », Université Fudan, 2003, p.65.

<sup>242</sup> SU Li, « amener la loi dans la campagne - étude sur le système judiciaire de base », Editions de l'Université des sciences politiques et juridiques de Chine, 2000, p.39.

### **3.1. La prise de conscience des inconvénients du système de clan et son incompatibilité objective avec la résolution des conflits sur l'eau**

Il faut admettre clairement que le clan a des impacts négatifs inévitables :

Tout d'abord, que ce soit dans le sens traditionnel de clan ou dans le modèle de grande communauté associée à un pseudo-individualisme décrit par QIN Hui, le clan ne joue un rôle important que lorsque « le pouvoir d'État s'arrête au district » (bien que QIN Hui ait émis des réserves sur ses sources historiques) ou lorsque le pouvoir d'État n'a pas beaucoup d'influence dans les zones rurales. Le pouvoir d'État peut contrôler les zones rurales grâce au renforcement du pouvoir moderne et au progrès technologique, par contre, le clan peut devenir un des facteurs principaux qui pousse les conflits concernant l'eau vers l'affrontement collectif. La construction du système démocratique doit compenser ces effets négatifs en introduisant le pouvoir d'État et le droit moderne.

Deuxièmement, la société rurale devient une société ouverte, sous l'influence de la civilisation moderne. Le modèle social est changé par la diffusion de l'information et le développement des outils de production. Les mass media et le développement des transports ont élargi les visions des gens. Les gens commencent à collecter et analyser les informations, l'autorité du clan est remplacée par des analyses rationnelles. Sous l'empire de l'individualisme, l'exacerbation des conflits d'intérêts concernant l'eau remplace le rôle d'inspiration et de dissuasion du clan.

Troisièmement, la société moderne offre plus d'options, les agriculteurs ont un large éventail de choix entre l'agriculture et d'autres activités, ils peuvent même déménager. Lorsque la mobilité des gens augmente et que l'interdépendance des gens se réduit, l'impact du clan sur la régularité de la production diminue mécaniquement, ce qui correspond au déclin de l'autorité du clan pour la résolution des conflits sur l'eau.

Enfin, le respect des intérêts individuels est une exigence essentielle de la société moderne. Ces exigences au sein du clan augmentent excessivement le coût de la conciliation dans un clan, ce qui fait que le clan ne constitue plus un choix avantageux pour résoudre les conflits. Il se peut que l'intervention des cadres de base, ayant connaissance des circonstances et possédant le statut de représentants du pouvoir public, joue un rôle plus efficace dans le règlement des conflits entre les agriculteurs.

### **3.2. L'intervention de la référence au système de clan pour la résolution des conflits sur l'eau**

En même temps, objectivement, tout en étant conscient de ses inconvénients, nous ne pouvons pas considérer que le système du clan n'a aucun côté positif. Le système du clan comporte certainement des éléments raisonnables liés à ses conditions historiques. Nous devons surmonter ses impacts négatifs et les modifier pour les rendre plus efficaces.

Tout d'abord, le plus grand avantage du clan est, à l'heure actuelle, de surmonter les limites de la production à l'échelle familiale et d'aider les ménages à résoudre leur problèmes de production et de subsistance.

En outre, il peut jouer un rôle positif dans la nouvelle structuration économique rurale, surtout pour la formation de l'industrie rurale<sup>243</sup>. C'est un point vital pour la résolution des conflits sur l'eau. Comme mentionné ci-dessus, le facteur important des conflits est retard technologique dans la production agricole, tandis que la contrainte démographique empêche le développement de la production agricole à grande échelle. La production agricole demeure toujours à l'échelle familiale, l'irrigation est toujours menée par les agriculteurs individuellement. Les villages ne peuvent que jouer sur la prévention et la résolution des conflits. Le clan peut servir de médiateur entre les pouvoirs publics et les agriculteurs et résoudre les conflits avant qu'ils ne surgissent.

Deuxièmement, le système de clan maintient la tradition. Dans un contexte de polarisation socio-économique rigide entre villes et campagnes, les foyers agricoles supportent la quasi-totalité de la pension de vieillesse et des soins médicaux des agriculteurs qui ne travaillent plus, chaque adulte a la lourde responsabilité de ses parents et de ses enfants. Comment peuvent survivre des agriculteurs âgés sans capacité de s'alimenter ni aucune pension ? - Ils ne peuvent compter que sur leurs familles. Pour les personnes âgées seules, le clan est le dernier recours. L'existence des liens dans le clan assure la stabilité et l'harmonie dans les communautés rurales<sup>244</sup>. Dans les clans qui jouent un rôle positif dans la vie des communautés rurales, dans un monde où l'expérience tient un grand rôle, les personnes âgées ont plus d'autorité grâce à leur expérience. Dans une certaine mesure, ils régulent la société. Il est donc possible d'établir certaines règles d'utilisation de

---

<sup>243</sup> CUI Shuyi, « Trois essais sur le problème actuel des clans », *Études du Zhejiang*, 1996, n° 4, p.92.

<sup>244</sup> LI Chenggui, « Étude sur le clan actuel en Chine », *La gestion*, 1994, n° 5, p.186.

l'eau avec l'autorité des certaines personnes âgées. Une fois que les règles sont mises en place, les agriculteurs peuvent surmonter les inconvénients de la dispersion de leurs productions. Même si des conflits surgissent, nous pouvons appliquer ces règles pour les résoudre.

Troisièmement, le système de clan aide à établir une prévoyance rationnelle des utilisations en eau et des conflits entre agriculteurs pour les éliminer dès le début. Les agriculteurs, agissant pour leurs propres intérêts, sont souvent en conflit. De plus ces conflits sont encouragés par les carences du système actuel et par les lacunes de la législation. Les agriculteurs ne peuvent qu'agir à court terme faute d'appui réglementaire, mais ils peuvent avoir une vision plus claire si le système de clan fonctionne. Avoir un comportement correct dans la distribution de l'eau est une condition préalable importante pour être reconnu, accepté et respecté. L'esprit de coopération et de solidarité démontré dans la distribution de l'eau est aussi une condition importante pour obtenir l'aide des autres membres du clan. Dans ces conditions-là, les agriculteurs doivent prendre en considération plus de facteurs avant de rentrer en conflit.

Enfin, le clan peut limiter certains pouvoirs négatifs locaux dans les zones rurales. Lorsque le pouvoir d'État pénètre fortement dans la société rurale, la famille devient le point d'appui pour chaque agriculteur en difficulté qui manque de ressources. Les actions qui ont pour but d'augmenter les ressources de la famille afin d'avoir la garantie d'une meilleure qualité de vie ont lieu dans tous les aspect de la vie, c'est pourquoi nous ressentons fortement la présence du clan sans avoir l'impression de le voir réellement<sup>245</sup>. A ressources données et contraintes technologiques égales, le clan est l'organisme le plus efficace grâce aux liens de sang. L'unification de la pensée, la simplicité des modes d'action et l'équilibre entre les membres du clan réduisent au minimum le coût des consensus internes. Dans ce cas, les conflits sur l'eau entre les membres du même clan peuvent être résolus en appliquant les règles internes ou les usages de ce clan.

#### **4. La structuration et l'amélioration des juridictions jouent un rôle prépondérant dans la résolution des conflits sur l'eau**

Les multiples conflits sont les résultats directs de l'absence d'un système de distribution de l'eau d'irrigation. Les conflits surgissent à cause de la pénurie d'eau, donc la médiation et la conciliation sont nécessaires. Mais ces mesures n'interviennent qu'a

---

<sup>245</sup> TANG Jun, CHENG Wuqing, HOU Honglei, « Recherche théorique sur le problème du clan dans le régime d'autonomie des communautés rurales », *La sociologie*, 2004, n°3, p.76.

posteriori, les frottements internes et les gaspillages sociaux sont inévitables. Le point clé est de prévenir les conflits avant qu'ils ne surgissent au moyen d'un système rationnel de distribution de l'eau. Une juridiction sur l'eau serait un système très efficace, mais même les spécialistes se disputent sur ce sujet. Nous pouvons résoudre les conflits concernant l'eau en perfectionnant le système actuel de distribution de l'eau.

#### **4.1. L'importance du droit d'accès à l'eau, des droits sur l'eau d'irrigation et des droits à l'eau des agriculteurs**

Les universitaires ne partagent pas le même avis sur la définition et la portée du droit sur l'eau. Il y a trois théories :

- une théorie moniste qui considère que le droit sur l'eau est un droit exercé par les personnes physiques et morales d'utiliser et exploiter les ressources en eau conformément à la loi ;
- une théorie dualiste qui considère que le droit sur l'eau consiste en un droit d'exploitation de l'eau et en un droit à la propriété de l'eau ;
- une théorie pluraliste, sur laquelle la plupart des universitaires se range, qui considère que le droit sur l'eau est un ensemble de droits comprenant le droit d'exploitation des ressources en eau et la propriété de l'eau<sup>246</sup>.

On distingue l'eau « naturelle » et l'eau « marchandise ». L'eau « naturelle » comprend les ressources en eau douce dans la nature, y compris les ressources en eau douce issues des travaux hydrauliques. L'eau en tant que « marchandise » est l'eau qui se trouve sur le marché après avoir été traitée. Contrairement à l'eau « marchandise » qui est privée, l'eau « naturelle » est propriété de l'État. Le gouvernement exerce son droit à l'eau pour le compte de l'État, il assure également sa gestion administrative. Le gouvernement gère aussi l'industrie qui fabrique l'eau « marchandise ».

L'exercice du droit sur l'eau comprend le droit de puiser l'eau, le droit de distribuer l'eau, le droit de faire des réserves d'eau et le droit de rejeter l'eau. Le transfert de la propriété de l'eau se réalise généralement en exerçant le droit de puisage et d'adduction de l'eau<sup>247</sup>, c'est ainsi que se fait le passage du propriétaire au détenteur du droit sur l'eau. Le droit relatif à l'eau d'irrigation comprend le droit d'utiliser l'eau de surface et l'eau souterraine pour l'approvisionnement agricole. On doit clarifier les questions suivantes : tout d'abord, étant donné que

---

<sup>246</sup> HUANG Xisheng, « Les droits sur l'eau », *Le droit moderne*, 2004, n° 4, p.134.

<sup>247</sup> CUI Jianyuan, « Quasi propriété », *Le droit*, 2003, p.289.

la plupart des conflits sur l'eau sont des conflits de puisage et d'adduction d'eau depuis les travaux hydrauliques, l'analyse des droits de puisage et d'adduction est très importante ; d'autre part, l'eau d'irrigation est consommable, c'est-à-dire que l'eau d'irrigation ne peut pas être recyclée (reconduite à sa source ou avoir une autre utilisation), une fois utilisée, ce qui fait de la quantité de l'eau un indice très important, source de nombreux conflits. En même temps, l'obtention des droits sur l'eau d'irrigation signifie le transfert de la propriété de l'eau. Quels sont les principaux détenteurs des droits sur l'eau ? Certains universitaires pensent que ce sont les autorités locales de chacun des 7 bassins hydrographiques principaux, certains universitaires pensent que chaque région doit avoir accès aux droits sur l'eau<sup>248</sup>. D'autres pensent que le plus rationnel serait qu'aucune des autorités dans ces bassins hydrographiques en soit propriétaire, qu'elles en soit simplement gestionnaire. La plupart des licences pour le puisage de l'eau est délivrée dans les zones d'irrigation, les agriculteurs hors des zones d'irrigation n'ont pas accès aux licences, seules certaines administrations de gestion de l'eau y ont accès. C'est-à-dire que seuls les agriculteurs qui ont un grand besoin d'eau d'irrigation peuvent jouir des droits sur l'eau<sup>249</sup>. Les agriculteurs en dehors des zones d'irrigation n'ont qu'une créance d'eau liée avec un contrat tacite.

Les conflits sur l'eau entre les différentes zones peuvent être bien résolus avec cette théorie : les droits sur l'eau appartiennent aux zones d'irrigation, la définition est claire, c'est une bonne solution pour les conflits entre les différentes zones.

Cependant, sous ce régime, les agriculteurs hors des zones d'irrigation ne bénéficient pas des droits sur l'eau, ils ne disposent que d'une simple créance d'eau liée avec un contrat tacite, donc il peut y avoir plusieurs créances sur le même bien et ces créances ne peuvent être réalisées que s'il n'y a pas de grands écarts entre le prix exigé et la capacité de payer. Ce régime n'est pas propice à la protection des agriculteurs hors des zones d'irrigation, ce qui ne favorise pas le développement stable de la production agricole. Il est donc important de garantir l'approvisionnement de l'eau d'irrigation lorsque l'on établit le système de l'eau. Il n'y aura pas trop de conflits si tous les agriculteurs bénéficient des droits sur l'eau.

En même temps, le plus important est que les agriculteurs aient un accès à l'eau d'irrigation fondé sur la propriété. Les agriculteurs

---

<sup>248</sup> WANG Yahua, HU Angang, « Le changement du système de l'eau en Chine », *Les droits et le marché de l'eau*, 2002, p.352-353.

<sup>249</sup> CUI Jianyuan, « Quasi propriété », *Le droit*, 2003, p.294-298.

auront plus d'autonomie et plus d'initiative si on leur attribue des droits sur l'eau. Les transactions des droits sur l'eau se font sur le marché secondaire une fois que la propriété de l'eau est clairement définie. Le problème est donc la configuration initiale du droit sur l'eau - le système chinois est loin d'être parfait sur ce point. Par conséquent, nous pouvons nous inspirer des expériences des autres pays.

#### **4.2. Quelques modèles de configuration des droits sur l'eau pour les agriculteurs**

Les droits sur l'eau sont divisibles, c'est-à-dire qu'ils peuvent être divisés en propriété de l'eau et en droit d'utilisation de l'eau. Il peut y avoir différents utilisateurs, et le droit d'utilisation de l'eau peut faire l'objet d'une transaction. En Chine, l'État est le seul propriétaire de l'eau. Mais le développement de l'économie et de la société moderne et la tendance à valoriser le droit d'utilisation décrit dans la loi sur la propriété font que les études sur le droit d'utilisation de l'eau prennent tout leur sens, c'est aussi l'objet de la juridiction sur l'eau. L'État en tant que propriétaire des ressources en eau n'exerce pas en général directement ses droits, il les délègue aux administrations de gestion de l'eau, dont le rôle est de répartir le droit d'utilisation de l'eau par l'émission de licences. Par conséquent, l'amélioration de la répartition initiale des droits de l'eau d'irrigation aux agriculteurs sous le principe d'appropriation nationale des ressources en eau est fondamentale pour prévenir et résoudre les conflits concernant l'eau.

En 2002, la Chine a promulgué la nouvelle « Loi sur l'eau » avec un système de compensation pour l'utilisation des ressources en eau. Cependant, les droits sur l'eau n'ont pas encore été clairement définis. Les dispositions légales existantes sont trop brèves, brutes et floues, il n'y a pas de définition claire des droits sur l'eau, ce qui provoque des débats académiques. L'absence de définition claire de la portée des droits conduit les parties prenantes à interpréter la loi à leur façon. L'absence d'un système de répartition et de règles de conduite claires pour les agriculteurs ne facilite pas le fonctionnement effectif de la distribution de l'eau. La Chine a longtemps distribué l'eau dans une économie planifiée, donc comme la propriété et les droits sur l'eau ne sont pas clairement définis, comme les pouvoirs, les responsabilités et les avantages n'ont pas été énoncés clairement, le niveau de la commercialisation de l'eau est faible. Les usagers ne peuvent pas obtenir des droits sur le marché, ils ne peuvent les obtenir qu'avec les procédures administratives, une fois obtenues, les droits deviennent rigides. L'exploitation, l'utilisation et la gestion des ressources en eau sont dans un état de désordre, la répartition des ressources en eau est déséquilibrée, le gaspillage et le manque de ressources coexistent.

De graves problèmes écologiques apparaissent à cause de l'utilisation sauvage de l'eau, ce qui se manifeste dans des conflits concernant l'eau entre les secteurs en amont et les secteurs en aval, et aussi entre deux rives des rivières. Tous ces problèmes ne peuvent pas être résolus uniquement par le passage à la commercialisation<sup>250</sup>. Même s'il existe des agriculteurs prioritaires, l'article 21 de la loi sur l'eau prévoit que l'exploitation et l'utilisation des ressources en eau doivent d'abord répondre aux besoins domestiques des zones urbaines et rurales, puis intégrer les besoins de l'agriculture, de l'industrie, de l'environnement et des transports par eau. L'article 5 de la directive du système de licence sur l'eau dispose que les autorités définissent la distribution de l'eau dans leurs zones de juridiction selon les circonstances locales. Mais ces dispositions générales ne peuvent résoudre les conflits dans une même zone d'irrigation, ils ignorent également l'importance des us et coutumes locaux.

Par conséquent, nous pouvons nous inspirer de certains modèles étrangers en les combinant avec la réalité de notre pays afin de rendre plus efficace la résolution des conflits. La répartition des droits sur l'eau présente les principes et les modèles suivants.

Le premier est le principe qui dit que « en fait de meubles, possession vaut titre » (première occupation), c'est-à-dire qu'on attribue des droits sur l'eau au premier arrivé. Cette règle est aussi l'application du principe « premier arrivé, premier servi ». Le plus grand avantage de ce principe est de définir la propriété avec un moyen simple et de faible coût<sup>251</sup>. Ce principe a été appliqué de façon limitée dans la Chine ancienne<sup>252</sup>.

À l'époque moderne, les gens exigent la priorité des ressources non exploitées selon ce principe. Dans l'ouest des États-Unis, chaque État a sa propre gestion des droits sur l'eau, mais il y a beaucoup de similitudes, le principe de première occupation s'applique. Dans les États où ce principe s'applique, la répartition des droits sur l'eau doit être rationnelle, c'est-à-dire bénéficier aux agriculteurs, s'exercer dans un délai raisonnable et conduire à une irrigation correcte. La date d'obtention des droits sur l'eau définit la priorité des utilisateurs, celui qui arrive en premier a la priorité sur les autres, celui qui arrive au dernier doit laisser la place aux autres. Dans les périodes sèches, ceux

---

<sup>250</sup> ZAO Hailing, ZAO Ming, MAO Cunmei, ZHU Hongwen, « Réforme du système de l'eau en Chine », *Économie et travaux hydrauliques*, 2003, n° 4, p.7.

<sup>251</sup> [US] Robert Scott, Thomas Uren « Le droit et l'économie », traduit par Zhang Jun, *Éditions Shanghai Sanlian*, 1994, p. 171,174.

<sup>252</sup> XIAO Zhenghong, « Environnement et technologie », *La science sociale*, 1998, p.297.

qui ont la priorité sont autorisés à utiliser l'eau pour tous leurs besoins, tandis que ceux qui n'ont pas de priorité sont forcés de limiter, voire de supprimer leur utilisation d'eau. Pour obtenir des droits sur l'eau, les usagers doivent déposer une demande écrite et passer par certaines procédures administratives ou judiciaires<sup>253</sup>. Ce principe est un principe pour définir la propriété. En revanche, en Chine, où l'Etat est le seul propriétaire des ressources naturelles, ce principe est incompatible avec notre système politique. Toutefois, ce principe peut définir efficacement la priorité des utilisateurs de l'eau dans la réalité, établir un lien logique entre l'antériorité d'accès aux ressources en eau et les niveaux de priorité. En Chine, la répartition des droits sur l'eau est une répartition des droits d'utilisation. Le principe du premier arrivé ne peut pas s'appliquer, mais nous pouvons distribuer les droits d'utilisation de l'eau selon ce principe. On observe aussi que dans les États américains, ce principe s'applique aux zones arides et semi-arides de l'Ouest. Les lois et les règlements prévoient que les ressources en eau à l'intérieur des frontières sont publiques ou reviennent à l'État. L'attribution des droits sur l'eau se réduit à l'attribution de droits d'utilisation quand l'État est propriétaire des ressources en eau. C'est-à-dire que les États de l'Ouest des États-Unis attribuent Des droits d'utilisation de l'eau selon ce principe. Est-ce que nous pouvons introduire ce genre de dispositions ?

Le deuxième principe est celui des droits des riverains. Il se réfère aux droits sur l'eau qui s'attachent aux terres adjacentes à l'eau sur lesquels les propriétaires exercent leurs droits. Dans la Chine ancienne, ce principe était très important, il est également devenu la théorie officielle dans l'ouest des États-Unis. Selon cette théorie, les propriétaires riverains sont libres d'utiliser les ressources en eau pourvu qu'ils n'entravent pas l'usage raisonnable des autres utilisateurs<sup>254</sup>. Aux États-Unis, ce principe s'applique aux États de l'est, de Sud-est et du Midwest où les ressources en eau sont abondantes. Ce principe est adapté pour les pays riches en ressources en eau, mais la Chine a un grand déficit en eau, donc ce principe n'est pas adapté. En même temps, en Chine, les droits sur l'eau ne sont pas liées à la propriété foncière, puisque les ressources en eau sont publiques, l'État est le seul propriétaire. Ce principe donne aux propriétaires fonciers le droit d'obtenir l'accès à l'eau. Le fondement de cette obtention est leur

---

<sup>253</sup> ZAO Hailing, ZAO Ming, MAO Cunmei, ZHU Hongwen, « Réforme du système de l'eau en Chine », *Économie et travaux hydrauliques*, 2003, n° 4, p.6.

<sup>254</sup> [US] Robert Scott, Thomas Uren « *Le droit et l'économie* », traduit par Zhang Jun, *Éditions Shanghai Sanlian*, 1994, p. 176.

propriété foncière. L'application de ce principe est simple et peu coûteuse. En particulier, pour les droits d'irrigation, si nous lions directement les droits d'irrigation et les besoins d'irrigation, nous pouvons non seulement résoudre les conflits concernant l'eau, mais aussi les prévenir. La production agricole serait mieux protégée. Mais ce principe est donc actuellement inapplicable en Chine.

Troisièmement, le principe des us et coutumes. Depuis les temps anciens, l'eau d'irrigation agricole a toujours été la garantie de la récolte et de la stabilité du pays. Pendant la dynastie Tang, l'eau d'irrigation avait la priorité, ensuite venait le transport, et finalement l'eau pour les moulins. « *Les 6 Codes de la Dynastie Tang* » prévoyaient que 'lorsqu'il y a besoin d'irrigation, le décorticage du riz ne peut pas rentrer en conflit avec celui-ci'. Dans la société moderne, l'eau d'irrigation a également la plus haute priorité, de sorte que lorsqu'il y a des conflits concernant l'eau pour les différentes utilisations, dans le contexte spécifique des zones rurales, l'eau d'irrigation est absolument prioritaire. Lorsque deux parties entrent en conflit pour l'eau d'irrigation, certains usages peuvent également s'appliquer. Par exemple, le principe de priorité des zones en amont s'applique en Chine, alors qu'au Japon s'appliquent le principe de priorité des zones en amont, de priorité des anciens champs de riz et de priorité des bénéficiaires de barrage<sup>255</sup>. Ces usages antiques peuvent devenir une inspiration pour définir une attribution efficace des droits sur l'eau et résoudre les conflits. Ils devraient être traduits par la loi.

En bref, établir et améliorer un système formel des droits sur l'eau, attribuer les droits sur l'eau aux utilisateurs en conflit selon des règles juridiques formelles et définir clairement les droits et les devoirs sont essentiels pour prévoir et résoudre efficacement les conflits sur l'eau en Chine.

---

<sup>255</sup> CUI Jianyuan, « Quasi propriété », *Le droit*, 2003, p.308.



**VI**  
**DROIT INTERNATIONAL ET**  
**SYNTHÈSE**



## **Agriculture et environnement dans le cadre de l'OMC**

*par*

Jean-Yves DE CARA

Professeur agrégé à l'Université Paris Descartes, Directeur de  
l'université Paris Sorbonne -Abu Dhabi

Il y a quelque paradoxe à évoquer les rapports de l'agriculture et de l'environnement dans le cadre de l'OMC.

D'une part, les liens entre agriculture et environnement sont manifestes et les accords de Marrakech de 1994 notamment l'accord sur l'agriculture tendent à une intégration plus complète des produits agricoles dans le cadre du libre-échange mondial.

D'autre part, dans la mesure où la protection de l'environnement n'entre pas dans la compétence de l'OMC, la liberté des Etats prévaut et par conséquent, l'invocation d'objectifs environnementaux pourrait être de nature à constituer un obstacle aux échanges de produits agricoles.

Pourtant, si l'environnement n'a pas fait en tant que tel l'objet de négociations au cours du cycle d'Uruguay, cela ne signifie pas que les considérations environnementales étaient totalement absentes des préoccupations des négociateurs.

Tout d'abord, très tôt, dès 1971, préparant la conférence sur l'environnement de Stockholm, le secrétariat du GATT a exprimé sa crainte que les mesures nationales de lutte contre la pollution et pour la protection de l'environnement ne constituent un « protectionnisme vert » de nature à entraver le commerce multilatéral. Toutefois, le « Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international » constitué alors n'a jamais fonctionné et il faut attendre 1991 pour qu'il soit convoqué à l'approche de la CNUCED.

A diverses reprises les pays en développement ont exprimé leur inquiétude face aux exportations de produits interdits dans les pays développés en raison des risques qu'ils présentaient pour l'environnement, la santé ou la sécurité ; les pays industrialisés ont examiné dans quelle mesure les règlements techniques et les normes liés à la protection de l'environnement ou de la santé pouvaient constituer des obstacles au commerce. Puis, les discussions ont porté sur les rapports entre le taux de croissance, le progrès technologique et la conservation des ressources.

Ensuite, dans la ligne du rapport Brundtland qui évoquait le « développement durable », la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement - Sommet de Rio en 1992 - a

insisté sur le lien entre le commerce international dans la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement en concluant qu'un système commercial multilatéral ouvert, équitable et non discriminatoire a un rôle essentiel à jouer dans les efforts de protection et de conservation des ressources naturelles et pour la promotion d'un développement durable.

*« 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 ».*

Dès lors, et enfin, le cycle d'Uruguay ne pouvait éviter les questions d'environnement liées au commerce. Le préambule de l'Accord sur l'OMC évoque l'objectif de développement durable et la nécessité de protéger et de préserver l'environnement<sup>256</sup>. Cela, selon la jurisprudence de l'OMC, montre que les « signataires de l'accord étaient tout à fait conscients de l'importance et de la légitimité de la protection de l'environnement en tant qu'objectif de la politique nationale et internationale »<sup>257</sup>.

Toutefois, le « principe » du développement durable pouvait apparaître flou dans sa conception et dans sa mise en oeuvre pratique. Il pouvait apparaître comme une illusion destinée à masquer les échecs du dialogue Nord Sud ou comme une tentative de concilier la préservation de la biosphère et la croissance économique qui permettent de dissimuler la volonté des Etats développés et des Etats en développement de faire prévaloir l'aspiration à la croissance sur la défense de l'environnement et même, pour certains, de camoufler un « droit de polluer »<sup>258</sup>.

Aussi, à l'échelon mondial, contrairement au cadre plus étroit, plus homogène et plus intégré d'organisations ou de zones régionales de libre échange ou il semble plus facile de combiner les préoccupations commerciales et celles relatives à l'environnement, la coopération prévaut.

Cela laisse aux Etats une certaine latitude. Les pays en développement y sont attachés, plus soucieux d'assurer le décollage de

---

<sup>256</sup> « l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ».

<sup>2</sup> Etats-Unis, Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, rapport de l'organe d'appel WT/DS 58/AB/R 12 octobre 1998.

<sup>3</sup> S. Maljean-Dubois et R. Mehdi (éd.), Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable, 7es rencontres d'Aix-en-Provence, Paris, 1999.

leurs économies et l'insertion dans les échanges internationaux que de subir de nouvelles contraintes.

Au terme d'un équilibre bien compris des intérêts des divers groupes d'Etats, les Parties contractantes du Gatt-Omc sont convenues par l'article XI qui tend à éliminer les restrictions quantitatives, qu'il n'est pas permis d'interdire ou d'entraver les échanges de marchandises qui, par nature ou en raison de leur mode de production, peuvent être dommageables à l'environnement. L'invocation d'exceptions tenant à la santé ou à la vie des personnes ou des animaux, à la préservation des végétaux et à la conservation de ressources naturelles non renouvelables n'est possible que dans la mesure où les mêmes restrictions s'appliquent aux productions nationales.

Cet équilibre général des accords se reflète dans les dispositions et la pratique pourtant encore peu étendue des organes de l'OMC relatives aux rapports de l'agriculture et de la protection de l'environnement.

**La sécurité environnementale que les Etats ont la liberté et le devoir d'assurer ne peut restreindre la libéralisation des échanges agricoles (1) mais en même temps la nécessaire libéralisation des échanges agricoles implique que l'environnement soit partie intégrante de l'accord sur l'agriculture (2).**

#### **I - L'environnement ne peut restreindre la libéralisation des échanges agricoles**

L'Etat désireux (et libre de le faire) d'adopter des mesures de protection de l'environnement susceptibles d'affecter le commerce international peut se fonder sur deux sortes de dispositions. Encore faut-il que ces mesures soient nécessaires qu'elles évitent toute discrimination injustifiée ou arbitraire ou toute restriction déguisée au commerce international.

##### **A - La liberté des Etats**

La compétence exclusive des Etats en matière d'environnement dans le cadre de l'OMC résulte des textes ; elle est un droit autonome des Etats.

1) Dans le silence des accords du Gatt-OMC, en matière d'environnement les Etats sont compétents. Dès 1947, les Parties contractantes ont envisagé des aménagements à la liberté du commerce des marchandises, maintenus en 1994 et que les membres de l'OMC peuvent invoquer pour assurer la protection de l'environnement.

Selon l'article XX, « ... rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures :

*b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux,*

*g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales... »*

Par conséquent, en matière agricole comme en toutes autres, sous réserve des dispositions particulières relatives aux soutiens internes et aux subventions, les Etats membres peuvent adopter des mesures « nécessaires » à la protection de la santé ou de la vie, à la préservation des végétaux ou à la conservation des ressources naturelles épuisables, soit de façon unilatérale soit en application d'engagements conventionnels.

Toutefois il existe des dispositions spécifiques.

En matière agricole, les dispositions les plus importantes sont formulées dans l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

Au titre de cet accord, les gouvernements peuvent appliquer des mesures destinées à garantir que les produits alimentaires sont exempts des risques résultant d'additifs, de contaminants, de toxines ou d'organismes pathogènes, d'empêcher la diffusion d'organismes pathogènes végétaux, animaux ou autres et de prévenir l'apparition de parasites ou de lutter contre eux. Ces mesures sont appliquées aux produits alimentaires d'origine nationale ou aux maladies locales des végétaux et des animaux aussi bien qu'aux produits en provenance d'autres pays. Le contenu des mesures sanitaires est large car il couvre non seulement le stade du produit final, mais aussi tous les procédés et méthodes de production.

L'accord SPS reconnaît que les gouvernements ont légitimement le droit de maintenir le niveau de protection sanitaire qu'ils estiment approprié mais en même temps il vise à garantir qu'ils ne font pas un usage abusif de ce droit et qu'il n'en résulte pas d'obstacles non nécessaires au commerce international.

Pour cette raison, les Etats sont encouragés à harmoniser leurs prescriptions SPS, en les fondant sur des normes ou des lignes directrices ou recommandations internationales élaborées par des organisations internationales telles que la commission FAO/OMS du *Codex alimentarius*, l'Office international des épizooties et la Convention internationale pour la protection des végétaux.

Les gouvernements peuvent fixer des normes nationales plus rigoureuses si les normes internationales ne répondent pas à leurs besoins. Dans ce cas, les mesures nationales doivent avoir une justification scientifique ou être établies sur la base d'une évaluation

des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux. Les procédures et les décisions appliquées par un Etat dans le cadre d'une évaluation des risques seront communiquées à la demande des autres Etats.

L'accord SPS reconnaît même explicitement aux gouvernements le droit de prendre des mesures préventives provisoires lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes, tout en s'efforçant d'obtenir des renseignements complémentaires.

D'autres accords comportent des prévisions qui vont dans le même sens :

- L'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) vise les mêmes objectifs. L'article 27 qui définit les objets brevetables permet aux Etats d'exclure certaines inventions de la brevetabilité pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux ou pour éviter de graves atteintes à l'environnement. Il prévoit que les végétaux et les animaux sont exclus de la brevetabilité mais les micro-organismes peuvent être brevetables de même que les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux et les nouvelles variétés végétales doivent pouvoir être protégées par des brevets ou par un système spécifique ou par une combinaison des deux moyens. Toutefois, il n'est pas clair que ces dispositions visent tous les secteurs environnementaux tels les océans, les eaux douces ou l'atmosphère ou même les ressources renouvelables<sup>259</sup>.

- L'accord relatif aux obstacles techniques au commerce reconnaît que rien ne saurait empêcher les Etats d'adopter, d'appliquer les règlements et des normes techniques ainsi que de mettre en oeuvre les procédures d'essai et de certification qui les accompagnent pour protéger la santé et la vie des personnes et préserver les végétaux ou protéger l'environnement ; il s'agit là d'« *objectifs légitimes* » qui seront atteints en prenant en compte les données scientifiques et techniques disponibles et les normes internationales pertinentes qui peuvent exister en la matière<sup>260</sup>. De façon complémentaire, l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires reconnaît aux Membres de l'OMC le droit d'adopter de telles mesures dans le dessein de protéger l'environnement et pour garantir l'inocuité des produits alimentaires, la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.

---

<sup>259</sup> A. Kiss et JP Beurrier, Droit international de l'environnement, Paris, 2000, p 356.

<sup>260</sup> Article 2 de l'accord OTC.

- L'article XIV de l'accord général sur le commerce des services (AGCS ou GATS) formule une disposition similaire<sup>261</sup> et les autres accords comportent aussi des aménagements qui illustrent la compétence nationale en la matière.

Il ne s'agit pas là d'exceptions mais d'un droit des Etats. Ainsi dans l'affaire des mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones) l'organe d'appel a dit que « *le droit d'un Etat membre d'établir son propre niveau de protection...est un droit autonome et non une exception à une obligation générale* », la formule visait l'article 3.3 de l'accord SPS mais elle est généralisable.

Il s'agit d'une compétence de droit commun. Dans l'affaire relative à la prohibition à l'importation de certaines crevettes qui opposait l'Inde et d'autres pays aux Etats-Unis, les rapports du groupe spécial et de l'organe d'appel établissent clairement qu'au titre de l'OMC, les Etats ont droit de prendre des mesures commerciales pour protéger l'environnement ainsi que les espèces en voie d'extinction et les ressources épuisables ; il n'appartient pas l'OMC de leur « *accorder* » ce droit.

« *Nous n'avons pas décidé que les nations souveraines qui sont membres de l'OMC ne peuvent pas adopter de mesures efficaces pour protéger les espèces menacées telles que les tortues marines. Il est évident qu'elles le peuvent et qu'elles le doivent...* »<sup>262</sup>

Et l'organe d'appel a rappelé que « *Les nations souveraines peuvent et doivent adopter des mesures efficaces pour protéger l'environnement...* ».

Mais l'organe d'appel ajoute que ces nations souveraines « *peuvent et doivent agir de concert dans un cadre bilatéral, plurilatéral ou multilatéral ou dans le cadre de l'OMC ou d'autres organismes internationaux pour protéger les espèces menacées ou protéger d'une autre façon l'environnement* ».

Tant il est vrai que dans l'exercice de leur compétences les Etats ne doivent pas porter atteinte ou restreindre abusivement la liberté des échanges qui est l'objectif ultime de l'accord sur l'agriculture et plus généralement des accords de l'OMC.

#### **B - La liberté des échanges**

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de l'accord SPS ou des dispositions générales, les mesures nationales doivent être appliquées de façon non discriminatoire.

---

<sup>261</sup> Article XIV b) de l'AGCS.

<sup>262</sup> Etats-Unis Crevettes, WT/DS58/AB/R, 6 novembre 1998.

1) De façon générale, le principe de non-discrimination qui s'impose ici comporte deux aspects :

d'une part il implique l'égalité de traitement des partenaires commerciaux selon la clause généralisée de la nation la plus favorisée ; sous réserve des accords régionaux et des régimes préférentiels dont bénéficient les pays en développement et les pays en transition, selon l'article I du GATT un Etat membre de l'OMC ne peut accorder un traitement plus favorable aux produits d'un autre pays que celui qu'il accorde aux produits des autres membres de l'OMC<sup>263</sup>.

D'autre part, sous son second aspect, le principe, consacré à l'article III du GATT<sup>264</sup>, suppose le traitement national c'est à dire une égalité de traitement entre les marchandises ou services étrangers et nationaux. Les marchandises et les services doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui accordé aux marchandises et services nationaux équivalents (identiques ou similaires).

Sous ces deux formes le principe de non-discrimination fait obstacle à l'application abusive de règles nationales relatives à l'environnement.

De façon spécifique, l'accord SPS formule des exigences de proportionnalité et de transparence.

Il prévoit que les mesures doivent être adaptées à la situation sanitaire de la zone dont provient le produit et à la zone à laquelle il est destiné. Lorsque les gouvernements peuvent prendre des mesures différentes, économiquement et techniquement possibles, ils doivent choisir celles qui ne sont pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau de protection souhaité.

Il prévoit aussi que les gouvernements sont tenus de notifier aux autres Etats les mesures restrictives pour le commerce et même d'établir des « points d'information » pour répondre aux demandes de renseignements supplémentaires. Par ailleurs, le comité SPS permet aux Etats membres de l'OMC d'échanger des renseignements sur tous les aspects de la mise en oeuvre de l'accord, d'examiner le respect de ses dispositions et de maintenir la coopération avec les organismes techniques compétents. Enfin, lorsqu'un différend commercial relatif à l'application d'une mesure SPS soulève des questions scientifiques ou techniques, l'accord dispose que le groupe spécial devrait demander des avis d'experts.

2) La jurisprudence met en lumière ces obligations et des difficultés pratiques.

---

<sup>263</sup> Article I du GATT, article II(2) de l'accord sur les services, article 4 de l'ADPIC.

<sup>264</sup> Article XVII de l'accord sur les services, article 3 de l'ADPIC.

Trois illustrations de ces difficultés peuvent être relevées :

1<sup>e</sup> difficulté : l'appréciation de l'équilibre à tenir entre la liberté des échanges et la protection de l'environnement.

Ainsi, une interdiction d'importer ou d'exporter sur le fondement de dispositions nationales relatives à la conservation et à la gestion des ressources est contraire aux dispositions de l'OMC et elle ne saurait être justifiée par l'exception de l'article XX g). Les groupes spéciaux du GATT se sont prononcés en ce sens contre les Etats-Unis et le Canada qui maintenaient de telles restrictions au titre de régimes de conservation des ressources halieutiques destinés à préserver les stocks de poisson dans ces Etats<sup>265</sup>. Dans la première affaire, le groupe spécial n'a pu établir que les mesures de rétorsion prises par les Etats-Unis contre le Canada avaient été appliquées « *conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation américaines de toutes sortes de thon et de produits du thon* » ; ces mesures ne pouvaient être justifiées au regard de l'article XX g). Dans la deuxième affaire, la groupe spécial est convenu avec les parties que les mesures canadiennes visaient à la conservation des stocks de saumons et de harengs qui sont considérés comme des ressources naturelles épuisables ; en revanche, s'interrogeant sur le rapport qui doit exister entre les mesures commerciales et la conservation, il a constaté que les prohibitions considérées ne visaient pas « *principalement* » à la conservation des stocks. Or des mesures restrictives pour bénéficier de l'application de l'article XX g) doivent viser principalement la conservation d'une ressource naturelle épuisable et également « *à la réalisation des objectifs de l'Accord général* ».

De même, il y aura lieu de s'interroger sur la nécessité des mesures pour satisfaire aux objectifs de protection et du même coup sur le caractère proportionné ou disproportionné de la mesure nationale pour atteindre le but visé.

Les dispositions fiscales ou l'imposition de normes de qualité sont aisément utilisées à des fins discriminatoires ou de restriction déguisée<sup>266</sup>.

A cet égard, il a été observé qu' un simple étiquetage relatif aux risques suffit à informer les consommateurs en leur laissant la

---

<sup>265</sup> Affaires relatives aux importations de thon et de produits à base de thon en provenance du Canada (22 février 1982) et à l'exportation de harengs et de saumons (22 mars 1988) : au Recueil des contentieux Gatt/Omc publié par E. Canal-Forgues, n° 33, p 138 et n° 49 p 250.

<sup>266</sup> Etats-Unis/Thaïlande, affaire des tabacs et cigarettes, rapport du groupe spécial du 7 novembre 1990 ; Etats-Unis/Brésil et Vénézuéla, affaire de l'essence, rapport de l'organe d'appel 20 mai 1996, Intl Legal Materials, 1996, 274.

liberté de choix entre les produits ou la liberté d'acheter ou non le produit<sup>267</sup>.

2<sup>e</sup> difficulté : elle tient à l'évaluation des risques et des sanitaires, phyto sanitaires ou environnementaux et à l'évaluation des mesures à adopter.

Dans l'affaire des hormones qui a opposé les Etats-Unis et le Canada à la Communauté européenne à la suite de l'interdiction de l'importation sur le territoire européen de viande de boeuf traitée aux hormones, l'organe d'appel a indiqué que « *le risque qui doit être évalué n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique mais aussi le risque pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité, autrement dit, les effets négatifs qu'il pourrait effectivement y avoir sur la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent* » et il ajoute, ce qui n'est pas un critère d'une cohérence absolue, qu'il importe seulement que l'Etat procède à sa propre évaluation des risques et que les mesures soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances : justification objective par évaluation comparative ou émanant d'une organisation internationale, par scientifiques mais pas nécessairement la majorité...etc en somme ce qui n'est pas acceptable, ce sont les incohérences arbitraires ou injustifiables.

Inversement, le membre qui conteste la mesure doit établir :

- que le membre qui a adopté la mesure incriminée a adopté ses propres niveaux appropriés de protection dans plusieurs situations différentes ;
- que ces niveaux de protection présentent des différences arbitraires ou injustifiables ;
- que ces différences entraînent une discrimination ou une restriction déguisée du commerce international.

L'organe d'appel a infirmé la constatation du groupe spécial selon laquelle la mesure des CE qui établissait des distinctions arbitraires ou injustifiables, entraînait une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international (en violation art 5.5 de l'accord SPS), notant que les éléments de preuve montraient qu'il existait de véritables craintes concernant l'innocuité des hormones, que la nécessité d'harmoniser les mesures faisait bien partie de l'effort à réaliser pour établir un marché commun intérieur pour la viande de

---

<sup>267</sup> Mexique/Etats-Unis, affaire du thon rapport non adopté mais distribué le 3 septembre 1991.

boeuf et que la constatation du GS n'était étayée ni par l'architecture ni par la structure des mesures.

3<sup>e</sup> difficulté : outre l'évaluation scientifique ou la « relation logique » entre la mesure en cause et l'évaluation des risques, les procédures d'approbation ou d'admission des produits, les mesures de quarantaine peuvent être incriminées.

Ainsi, dans l'affaire des mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques (OGM), les E-U et le Canada affirmaient que le moratoire appliqué par les CE depuis 1998 en ce qui concerne l'approbation des produits biotechnologiques avait restreint les importations de produits agricoles et alimentaires en provenance de ces deux Etats ; ils soutenaient que certains EM maintenaient à l'échelon national des interdictions de commercialiser et d'importer des produits, même si ceux-là avaient été approuvés par les CE à des fins d'importation et de commercialisation dans le marché commun.

Tout d'abord, le groupe spécial a demandé l'avis d'experts scientifiques et techniques. Il n'a pas considéré que les CE avaient agi de manière incompatible avec les dispositions relatives aux preuves scientifiques, à l'évaluation des risques ou à la détermination du niveau de protection sanitaire. En revanche, il a constaté que les CE avaient appliqué un moratoire de facto général sur l'approbation de produits biotechnologiques entre 1999 et 2003, bien qu'elles l'eussent nié catégoriquement. Or ce moratoire a occasionné des retards injustifiés dans l'achèvement des procédures d'approbation des CE.

Ensuite, s'agissant des mesures visant des produits spécifiques (24 produits sur 27), le groupe spécial a aussi constaté que les CE avaient agi de façon incompatible avec leurs obligations, parce qu'il y avait eu des retards injustifiés dans l'achèvement des procédures d'approbation de chacun de ces produits.

Enfin, s'agissant des mesures de sauvegarde des Etats membres des CE, le groupe spécial a constaté que les CE avaient agi de manière incompatible avec leurs obligations d'évaluation des risques (art. 5.1 SPS) et relatives aux preuves scientifiques (art. 2.2) parce que ces mesures n'étaient pas fondées sur des évaluations des risques répondant à la définition donnée dans l'accord SPS et qu'il pouvait donc être présumé qu'elles étaient maintenues sans preuves scientifiques suffisantes.

Le rapport du 26 novembre 2003 dans l'affaire Japon, mesures visant l'importation de pommes a interprété dans le même sens les dispositions pertinentes de l'accord SPS en considérant que l'évaluation du risque phytosanitaire par le Japon pour prendre des mesures

destinées à prévenir l'introduction du feu bactérien dans les vergers ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'accord ; il a précisé, en rejetant une allégation des Etats-Unis, que le groupe spécial disposait d'un large pouvoir d'appréciation pour faire des constatations et tirer des conclusions qui s'étendaient à toutes les pommes pouvant être exportées des Etats-Unis vers le Japon et non pas aux seules « *pommes mûres asymptomatiques* ».

Quoi qu'il en soit, remettre la protection de l'environnement exclusivement aux Etats, en matière agricole comme ailleurs, serait de nature à limiter la portée des engagements des Membres de l'OMC pour des raisons qui tiennent à la dimension transnationale des problèmes de l'environnement et aux liens très étroits et anciens entre l'activité agricole et la protection de la nature.

Cela n'a pas échappé aux organes de l'OMC qui dans l'affaire des thons dauphins où était en cause une réglementation américaine tendant à la protection des dauphins lors de la pêche en haute mer et applicable aux pêcheurs étrangers, le groupe spécial a considéré qu'en faisant droit à la thèse des Etats-Unis d'application extraterritoriale de leurs règles, la conséquence serait que « *toute nation aurait alors la faculté de justifier l'imposition unilatérale de ses propres normes dans le domaine social ou économique ou dans le domaine de l'emploi, en tant que critère d'acceptation des importations. Toute partie contractante influente pourrait dans la pratique réglementer l'environnement intérieur d'autres parties simplement en dressant des obstacles au commerce sur la base de politiques environnementales unilatérales* »<sup>268</sup>.

Le groupe spécial n'a pas entendu se prononcer sur l'adéquation de la politique de conservation des Etats-Unis mais il s'est borné à examiner la question à la lumière des dispositions du GATT. Il n'en a pas moins formulé des conclusions générales sur les rapports entre la protection de l'environnement et les règles du commerce international<sup>269</sup>.

Une leçon se dégage clairement : « *une partie contractante ne peut pas limiter les importations d'un produit simplement parce que celui-ci provient d'un pays dont les politiques en matière d'environnement sont différentes des siennes* ».

---

<sup>268</sup> Selon la communication du Venezuela, rapport du groupe spécial du 3 septembre 1991, § 4.27.

<sup>269</sup> Voir D. Carreau et P. Juillard, *Chronique*, AFDI, 1991 pp 694-699 ; B. Kingsbury, *The tuna-dolphin controversy, the World Trade Organization, and the liberal project to reconceptualize international law*, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol.5, 1994, pp 1-40.

Cela justifie que l'environnement soit partie intégrante de l'accord sur l'agriculture.

## **II - L'intégration de l'environnement dans l'accord sur l'agriculture**

Le préambule de l'accord sur l'agriculture (§6) fait de la protection de l'environnement une partie intégrante des dispositions de l'accord. Mais cette intégration est incomplète ou imparfaite de l'environnement et cela est de nature à constituer une source de conflits entre les normes internationales applicables. Aussi l'environnement est un des objectifs du mandat des négociations qui se poursuivent (A) et les organes de l'OMC s'attachent à établir un lien entre l'accord sur l'agriculture et les accords environnementaux multilatéraux (B)

### **A - Le mandat de négociation : le lien entre les échanges agricoles et l'environnement**

Selon l'article 20 de l'accord sur l'agriculture, à long terme, l'objectif des négociations de l'OMC en matière agricole est la réduction des soutiens à la production et l'exportation en vue de leur retrait progressif (1); d'autre part, cet objectif s'inscrit dans un processus continu de réforme qui devrait tenir compte de considérations autres que d'ordre commercial et qui concernent notamment l'environnement (2).

#### *(1) - La réduction des soutiens.*

En principe, la réduction des soutiens nationaux et des subventions à l'exportation devrait aboutir à une production moins intensive et plus durable en raison de l'utilisation limitée d'intrants agricoles tels que les pesticides et engrais chimiques. Cela est de nature à favoriser l'amélioration de l'environnement.

En ce sens, l'accord sur l'agriculture vise une réforme à long terme du commerce des produits agricoles et des politiques agricoles des Etats membres de l'OMC ; il tend à orienter les échanges agricoles vers le marché par des engagements relatifs à l'accès aux marchés, au soutien interne et à la concurrence à l'exportation.

A cette fin, les parties s'engagent à réduire le soutien interne à la production agricole, notamment sous la forme de subventions liées à la production.

En particulier, l'annexe 2 de l'accord énumère les différents types de subventions non soumis aux engagements de réduction ; cela vise différentes sortes de mesures relatives à la protection de l'environnement. Il s'agit, en particulier, des aides aux services de caractère général, notamment dans le domaine de la recherche, de la lutte contre les maladies et les parasites, de la formation, de la

promotion, de l'infrastructure. Mais il peut s'agir aussi des versements directs aux producteurs et des versements au titre de la protection de l'environnement. Encore faut-il que le droit de bénéficier des versements directs soit fondé sur des programmes publics clairement définis de protection de l'environnement ou de conservation et que le montant des versements soit limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu qui découlent de l'observation du programme.

Ces différentes mesures de soutien dites de la « *boîte verte* » ne peuvent donner lieu à une action destinée à l'application de droits compensateurs dans le cadre des échanges internationaux (article 13 a de l'accord sur l'agriculture).

Par ailleurs, les Membres de l'OMC sont libres d'adopter de nouvelles mesures au titre de l'annexe 2 ou de modifier celles qui existent à la condition unique qu'elles répondent à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges doivent être nuls ou, tout au plus, minimes, et ici encore qu'elles s'inscrivent dans le cadre de programmes publics financés par des fonds publics.

Il s'agit d'un régime spécifique aux produits agricoles mais cela ne rompt pas l'unité du droit de l'OMC : dans l'affaire du coton Upland l'organe d'appel a rappelé qu'en l'absence d'indication contraire, les membres de l'OMC doivent satisfaire à leurs obligations des accords de l'OMC simultanément. Les Etats-Unis avaient tenté de soutenir qu'une subvention agricole est soumise aux dispositions de l'accord sur l'agriculture qui autorise certaines mesures de soutien interne, mais qu'elle n'était pas soumise aux dispositions de l'accord sur les subventions. Pour l'organe d'appel, dès lors qu'il n'existe dans l'accord sur l'agriculture aucune dérogation relative aux subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux plutôt qu'à celle de produits importés, et qui sont, elles, prohibées par l'accord sur les subventions, il n'y avait pas lieu de déroger à l'interdiction quand il s'agissait d'une subvention agricole : il n'y a donc pas une parfaite autonomie du régime des subventions agricoles, qui peut être éclairé par les dispositions de l'accord sur les subventions tel qu'interprété par les organes de l'OMC<sup>270</sup>.

Il faut rappeler, d'ailleurs, qu'aux termes de cet accord sur les subventions, les aides destinées à promouvoir l'adaptation d'installations existantes aux prescriptions environnementales ne peuvent donner lieu à une action.

---

<sup>270</sup> Etats-Unis, subventions au coton upland, WT/DS267/AB/R 21 mars 2005.

Dans les deux cas – subventions agricoles ou aides non destinées à l’agriculture – cela confirme que les accords de l’OMC qui ne traitent pas de l’environnement de façon spécifique laissent aux Etats membres une certaine latitude dès lors que sont en cause des mesures relatives à l’environnement.

#### *2 - Les considérations autres que d’ordre commercial*

Tout en reprenant les objectifs généraux des accords de l’OMC, le Mandat de Doha (2001) confirme aussi que des considérations autres que d’ordre commercial telles que la protection de l’environnement, la sécurité alimentaire, le développement rural seront prises en compte dans les négociations.

Deux questions sont débattues :

Tout d’abord, la question se pose de savoir si les subventions « qui ont des effets de distorsion sur les échanges » ou celles qui ne relèvent pas de la catégorie verte sont nécessaires pour permettre à l’agriculture de remplir ses multiples fonctions, notamment environnementales.

Plusieurs positions sont défendues :

- position minimaliste : certains Etats soutiennent que tous les objectifs peuvent et doivent être atteints plus efficacement à l’aide de subventions de la catégorie verte : tel est le cas des stocks détenus à des fins de sécurité alimentaire, des versements directs aux producteurs, des programmes en faveur de l’environnement et des programmes d’aide aux régions qui ne servent pas à encourager la production agricole ou n’ont pas d’effet sur les prix. Il revient aux pays qui défendent des considérations autres que commerciales d’ordre environnemental de montrer que les dispositions en vigueur ne permettent pas de prendre en compte ces considérations de manière ciblée et non suivie d’effets de distorsion sur les échanges.

A cet égard les pays en développement exportateurs considèrent que les propositions tendant à faire accepter des mesures autres que celles qui relèvent de la catégorie verte sont une forme de traitement spécial et différencié en faveur des pays riches, mais certains pvd soutiennent que l’agriculture est un domaine à part.

- position maximaliste : d’autres Etats estiment que les considérations autres que d’ordre commercial ont un rapport étroit avec la production et des subventions liées à la productions sont nécessaires pour atteindre ces objectifs :

par exemple créer des rizières pour empêcher l'érosion des sols

- position médiane : quelques pays développés (Japon, Norvège, Corée) insistent sur la nécessité d'inclure la diversité de l'agriculture parmi les considérations autres que d'ordre commercial ; l'UE soutient que ces considérations devraient être précisées, ainsi la protection de l'environnement devrait être assurée par des programmes spécifiques comportant des mesures de soutien « *ciblées, transparentes et dont les effets de distorsion devraient être nuls ou minimales* ».

Ensuite, se pose la question des examens environnementaux pour accroître la complémentarité des politiques environnementales et commerciales et déterminer les actions qui renforcent les effets positifs et évitent les effets négatifs sur l'environnement. Le § 6 de la Déclaration de Doha s'y réfère. Les Etats apprécient et exécutent ces examens diversement :

- L'UE procède à des évaluations de l'impact du commerce sur le développement durable ; le Canada effectue des évaluations environnementales des négociations de l'OMC ; les Etats-Unis recourent à un examen environnementale des négociations du programme de Doha pour le développement...

- Les PVD estiment que les autorités nationales ne devraient pas être obligées d'effectuer de tels examens, que ceux-ci devraient être facultatifs et que quoi qu'il en soit ces procédures ne devraient pas être harmonisées, identiques ou similaires car ils devraient être conformes aux priorités nationales pour éviter d'alourdir la charge des PVD

Enfin, quelle portée reconnaître à ces études s'il en ressort que la libéralisation pourrait causer des dommages à l'environnement ?

Pour divers Membres, il faudrait que l'Etat cherche à concevoir des politiques qui allient les deux aspects ...

Pour d'autres les examens environnementaux ne devraient pas avoir d'effet contraignant : ils seraient un instrument d'autoévaluation et les parties devraient pouvoir agir en dehors de l'accord commercial pour atténuer l'impact sur l'environnement.

## **B – Le lien entre l’agriculture et les accords environnementaux**

Pour éviter le recours à des mesures unilatérales, facteur de protectionnisme et de discrimination déguisé, la Conférence des Nations Unies de Rio a insisté sur l’idée de négocier des accords environnementaux multilatéraux pour résoudre les problèmes à l’échelle mondiale. Le programme du sommet prévoyait des mesures en vue « *d’éviter toute action unilatérale pour faire face à des problèmes écologiques hors de la juridiction des pays importateurs. Les mesures de protection de l’environnement visant à remédier à des problèmes environnementaux transfrontières ou planétaires devraient, dans toute la mesure du possible reposer sur un accord international* ».

Les membres de l’OMC sont parties à de tels accords qui sont assez nombreux (250) mais dont les dispositions peuvent affecter ou influencer les échanges commerciaux par exemple en interdisant le commerce de certains produits ou en ouvrant la possibilité de restreindre les échanges dans certaines circonstances.

Des clauses ou des mesures de nature commerciale qui en résultent peuvent violer le principe de non discrimination consacré par le GATT-OMC : elles permettent le commerce d’un produit avec certains Etats mais non avec d’autres, ce qui est contraire à la clause de la nation la plus favorisée ; elles autorisent la discrimination entre produits nationaux et produits importés similaires, par dérogation au principe du traitement national.

Ainsi peut-il en être de la convention sur la diversité biologique (1992) à laquelle 190 Etats sont parties. Ces Etats ont adopté une résolution relative à la conservation et l’utilisation durable de la diversité biologique agricole qui couvre un large champ des activités agricoles qu’il s’agisse des ressources génétiques des végétaux, des animaux et des organismes microbiens, des intrants agricoles (pesticides, engrais, nutriments...) des savoirs faire ou des conditions dans lesquelles sont commercialisés les produits agricoles<sup>271</sup>.

Dans la ligne des principes élaborés par le PNUE applicables à l’échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l’objet de commerce international, la convention de Rotterdam du 10 septembre 1998 a précisé la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l’objet d’un commerce international : les produits en cause peuvent être interdits ou strictement réglementés par

---

<sup>271</sup> Décision III/11, UNEP/CBD/COP/38, page 83.

des mesures nationales<sup>272</sup>. Plus récemment la convention de Stockholm du 22 mai 2001 a porté sur les polluants organiques persistants.

La pratique en témoigne, des contestations peuvent surgir et illustrer, parfois de façon spectaculaire, de tels conflits de normes.

Par exemple, un tel conflit entre l'accord ADPIC et de la convention sur la biodiversité apparaît dans une affaire qui, de façon symbolique, touche à l'essentiel de la tension entre protection de l'environnement et commerce en opposant des conceptions utilitariste et spirituelle de la nature : une société transnationale a tiré d'une plante indienne une substance commercialisée sous le nom de Neemix pour laquelle un brevet a été accordé par les autorités américaines. Or l'Inde considère qu'il s'agit d'une violation de l'identité indienne dans la mesure où cette plante est connue pour ses vertus curatives dans le sous-continent indien depuis des temps immémoriaux ; dans ces conditions le Neemix ne saurait être considéré comme un produit nouveau et brevetable<sup>273</sup>.

Quand les Etats en cause sont parties aussi bien aux accords de l'OMC qu'aux accords relatifs à l'environnement les difficultés sont improbables. La convention de Vienne sur le droit des traités règle la situation<sup>274</sup>. En revanche, l'incompatibilité entre les normes peut apparaître lorsque le traité protecteur de l'environnement permet aux parties de prendre des mesures à l'encontre d'Etats non signataires. Le risque est d'autant plus fréquent qu'en dehors des accords multilatéraux conclus à l'échelle mondiale, la protection de l'environnement a donné lieu à de nombreuses conventions multilatérales régionales.

Il ne s'agit pas ici d'un pur exercice doctrinal exécuté régulièrement et depuis longtemps par les internationalistes<sup>275</sup>. Pour les chancelleries, la réponse est souvent commandée par l'opportunité. Devant les juridictions internationales, les solutions sont complexes, couvertes en partie par la convention de Vienne et par le principe selon lequel la règle particulière déroge à la règle générale<sup>276</sup>.

---

<sup>272</sup> A. Kiss et JP Beurier, *op.cit.*, pp 320 et ss.

<sup>273</sup> Voir Emily Marden, *The Neem Tree Patent : international conflict over the commodification of life*, Boston College International Comparative Law Review 1999, vol. XXII, n°2, pp 279-295.

<sup>274</sup> Article 30 § 3.

<sup>275</sup> Ch. Rousseau, *De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international*, RGDIP, 1932, pp 33-192 ; H. Lauterpacht, *The Covenant as the higher law*, BYBIL, 1936, pp 54-65 ; E. Roucouas, *Engagements parallèles et contradictoires*, RCADI, 1987, VI, vol 206, p 13-287.

<sup>276</sup> Voir notamment, Nguyen Quoc Dinh *Droit international public*, éd. P. Daillier et A. Pellet, Paris, 1999, pp 263-273.

A la conférence ministérielle de Doha en 2001, les Membres de l'OMC sont convenus d'engager des négociations sur la relation entre les règles de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux, notamment ceux qui contiennent des « obligations commerciales spécifiques ».

Evoquant cette difficulté, le Comité commerce et environnement de l'OMC conclut pour sa part que « *si toutes les parties à un accord concluent un accord plus spécialisé, les dispositions du second l'emportent sur celles du premier. ...nombreux (au sein du comité) sont ceux qui pensent que les mesures commerciales convenues entre les parties à un accord environnemental multilatéral pourraient être considérées comme une « lex specialis » primant les dispositions de l'OMC...même si les mesures sont incompatibles avec les règles de l'OMC. Il ne s'agit pas toutefois d'une interprétation définitive et nombre d'incertitudes subsistent. La discrimination commerciale à l'encontre des Membres de l'OMC qui n'ont pas signé l'accord multilatéral environnemental en cause est autrement problématique* ».

En outre, les discussions ont mis en lumière la nécessité de favoriser les échanges d'information entre secrétariats des AEM et les comités compétents de l'OMC. Cet objectif de coopération a été reconnu dans le Plan d'application du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (2002) et diverses formes de coopération ont été explorées et mises en place ; enfin, est également discutée la question des critères d'octroi du statut d'observateur aux secrétariats des AEM auprès du Comité du commerce et de l'environnement.

Pour le moment, l'organe de règlement des différends de l'OMC n'a été saisi d'aucune affaire mettant directement en cause un tel conflit de normes.

Le commerce comme la nature exigent du juriste une longue patience.



## Pour une bonne agriculture !

par

Anthony Chamboredon

Maître de conférences, Université Paris Descartes

*« Dieu regarda la terre, elle était corrompue, car toute chair avait corrompu sa voie sur la terre ».*

*Genèse, 6.12*

*« L'homme se règle sur la terre, la terre se règle sur le ciel, le ciel se règle sur la voie, la voie se règle d'elle même naturellement »*

*Lao Tseu, Tao tō King*

La situation de Noé nous renvoie à notre contexte actuel de risque écologique généralisé. Les plus récentes catastrophes climatiques mobilisent de nouveau le recours aux symboles mythiques : l'eau dévastatrice, purificatrice. Constamment présentes dans les textes bibliques, d'Adam à Sodome et Gomorrhe<sup>277</sup>, jusqu'à l'apocalypse de Saint Jean - « il fut donné au soleil de brûler les hommes par le feu ; et les hommes furent brûlés dans une grande chaleur... »<sup>278</sup>, l'univers de la Genèse est celui d'une suite de catastrophes<sup>279</sup>. « Toute la surface de la terre ... » est affectée dans son ensemble par l'action humaine - mais de quelle action s'agit-il ?

La première de toute, c'est l'action de se nourrir, de tirer les fruits nécessaires à notre subsistance, d'aménager pour cela notre terre maternelle, nourricière, de cultiver et de prélever tout être vivant, végétaux, animaux, jusqu'aux microbes ou champignons utiles à l'être humain - l'agriculture.

Avant les Lumières, les catastrophes étaient une punition divine de l'homme pécheur, une réprimande providentielle. Avec le progrès, la nature devient l'origine principale de la catastrophe. Puis, l'homme de la révolution industrielle est devenu l'artisan de la catastrophe. Face au déluge des expertises alarmistes, s'est développé une pensée magique « new age » divinisant la planète où l'homme serait

---

<sup>277</sup> Sodome, Gomorrhe, Adma et Seboïm furent détruites par le feu et le soufre venant du ciel.

<sup>278</sup> *Apocalypse de Saint Jean*, 16.9.

<sup>279</sup> Dans le théâtre grec, la catastrophe est la dernière des cinq parties de la tragédie, le dénouement où le héros recevait sa punition (catharsis).

presque de trop<sup>280</sup>. La terre n'appartient pas à l'homme, c'est l'homme qui appartient à la terre<sup>281</sup>. Les films d'Al Gore<sup>282</sup>, de Yann Arthus Bertrand<sup>283</sup> ou de Nicolas Hulot<sup>284</sup>, donnent à voir aux urbains sédentaires une pollution mondialisée, ultime catharsis de notre civilisation industrielle. À force de vouloir maîtriser la nature, de l'exploiter, d'en abuser, celle-ci « prend sa revanche » écrit ZHOU Yuhua<sup>285</sup>. L'Eden originellement protecteur serait devenu un lieu corrompu et peu sûr ; comment recréer aujourd'hui les conditions d'une sécurité prétendument perdue ?

Sécuriser notre environnement semble pourtant dépasser nos capacités de prévision – celles des scientifiques en général, celles des juristes en particulier, celle du Droit et de l'État à qui l'on ne cesse de demander de se substituer à la puissance divine. Dans un contexte mondialisé d'incertitude, l'État même « théologalisé » est en crise ; il peine à combler le vide laissé par un divin protecteur. L'ensemble des moyens déployés sous formes de politiques de « sécurité environnementale » apparaît paradoxalement très éloignés d'un idéal de sécurité juridique. L'incapacité des politiques législatives ou jurisprudentielles s'explique sans doute par l'usage de modèles fondés sur des conceptions réductrices et datées de notre rapport à la nature - modèles en vertu desquels la nature serait soit un objet, soit un sujet de droit<sup>286</sup>. Les notions de propriété et de responsabilité, fondées sur les idéologies politiques et économiques dominantes des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles<sup>287</sup>, les législations fondées sur ces notions, ne semblent plus en

---

<sup>280</sup> François WALTER, *Catastrophes. Une histoire culturelle (XVI-XXIe siècle)*, Paris : Seuil, L'Univers Historique, 2008. La mortalité due aux catastrophes naturelles a augmenté de 60 % entre les années 1980 et les années 2000.

<sup>281</sup> Citation attribuée au chef indien Sitting Bull, repris aujourd'hui comme un slogan.

<sup>282</sup> « Une vérité qui dérange » (*An Inconvenient Truth*), film documentaire réalisé en 2005, traitant du changement climatique, spécialement du réchauffement planétaire, réalisé par Davis GUGGENHEIM.

<sup>283</sup> « *Home* », film documentaire réalisé en 2008 par Yann ARTHUS-BERTRAND, montre la pression que l'Homme fait subir à l'environnement et les conséquences que cela entraîne sur le changement climatique.

<sup>284</sup> « *Le Syndrome du Titanic* », film documentaire réalisé en 2008 par Nicolas HULOT et Jean-Albert LIEVRE, sorti le 7 octobre 2009.

<sup>285</sup> ZHOU Yuhua, *infra*.

<sup>286</sup> François OST, Michel van de Kerchove, *Images et usages de la nature en droit*, Bruxelles : Fuisl, 1993.

<sup>287</sup> « Ce que l'homme veut aujourd'hui, c'est adapter la terre à ses besoins et d'en prendre possession complète pour en exploiter les richesses immenses », Élysée Reclus, « De l'action humaine sur la géographie physique, L'homme et la nature », chronique de *Men and nature, or physical geography as modified by human action* by George p marsh. London, Sampson low, Paris : *Revue des deux mondes*, 1er décembre 1864, p. 771.

mesure de garantir notre sécurité environnementale de plus en plus imprévisible<sup>288</sup>.

Par exemple, le Code civil français découpe, classe, catégorise la nature comme objet d'une appropriation exclusive; l'usus, le fructus, l'abusus, même les choses sans maître, non encore appropriées, sont appropriables<sup>289</sup>. Si les progrès techniques donnent l'illusion de cette capacité d'appropriation, le seul concept de propriété et son statut juridique, ne parvient plus que partiellement à protéger l'environnement, l'intégrité et les processus complexes de régénération des milieux naturels<sup>290</sup>.

De même, la responsabilité civile est un mécanisme de plus en plus difficile à mettre en œuvre pour réparer des dommages écologiques, des nuisances qui sont souvent collectives, avec des effets à long terme ou à retardement. La réparation n'est possible que si le dommage et l'auteur du dommage sont identifiables et certains. En outre, comment chiffrer ces dommages, comment réparer des intérêts qui ne sont pas directs ou personnels ? - Nos systèmes traditionnels de responsabilité, malgré des redéfinitions casuistiques, traitent très imparfaitement de ces problématiques actuelles<sup>291</sup>.

À partir de la fin du 19<sup>e</sup> siècle, on a vu alors se développer des recours à des dispositions impératives, susceptibles de combler les lacunes des modèles traditionnels et d'imposer des comportements conformes à l'intérêt général. La législation est devenue l'instrument privilégié des politiques publiques de protection de l'environnement. La nature est devenue un objet de gestion<sup>292</sup>. Mais une nouvelle fois, ces politiques environnementales sont apparues souvent inefficaces, inapplicables, voir frauduleusement détournées par les acteurs concernés<sup>293</sup>.

D'autres, pour qui les menaces globales sont imminentes, considèrent qu'il n'est plus possible de s'en remettre seulement à un

---

<sup>288</sup> François OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris : La découverte, 1995.

<sup>289</sup> « Par nature, je n'entends point quelque déesse, ou quelque autre puissance imaginaire, mais je me sers de ce mot pour signifier la matière » DESCARTES, *Discours de la Méthode*, chapitres 7, in *Oeuvres Philosophiques*, vol.1, éd. F. Alquié, Classiques Garnier, Paris, 1988. Voir *supra* HU Desheng.

<sup>290</sup> voir *supra* Bernard POUJADE,

<sup>291</sup> François OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris : La découverte, 1995.

<sup>292</sup> François OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris : La découverte, 1995 ; voir *supra* DAO MENG et Xavier LATOUR.

<sup>293</sup> Le manque de participation collective des principaux intéressés, voir *supra* ZHOU Yuhua et LI Zhiping, voir également plus loin nos développements.

Etat tutélaire. Au rapport objectivant du 19<sup>e</sup> siècle se substitue alors une attitude fusionnelle avec la nature, une naturalisation de soi, une humanisation de la nature<sup>294</sup>. On en vient à personnifier, à sacrifier la nature, à la sanctuariser. Ce sujet de non droit devient un sujet de droit<sup>295</sup>. On crée un droit d'action avec la Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982 ; l'Onu y consacre pour la première fois l'importance pour la survie de l'humanité de la protection de la nature et des écosystèmes. Toute forme de vie est unique et mérite d'être respectée, quelle que soit son utilité pour l'homme. C'est le premier texte qui proclame des « principes de conservation au regard desquels tout acte de l'homme affectant la nature doit être guidé et jugé »<sup>296</sup>. Mais ces modèles peinent encore à faire l'objet d'applications effectives.

Enfin, quel que soit le recours choisi, nous ne renonçons jamais vraiment au primat de l'économique<sup>297</sup>. Ne serait-ce que dans le contexte du commerce international où l'esprit de négociation domine et où la politique de protection de l'environnement constitue toujours un obstacle aux échanges qu'il convient de contourner ou un objectif finalement subsidiaire<sup>298</sup>. Comment garantir alors notre sécurité environnementale lorsque nos droits positifs restent trop souvent inefficaces?

L'agriculture intensive mais aussi certaines pratiques plus traditionnelles provoquent plusieurs formes d'insécurité environnementale que l'on pourrait énumérer comme on le ferait des plaies d'Égypte :

- la pollution des eaux, de l'air et des sols par les produits phytosanitaires engendrant des problèmes de santé environnementale<sup>299</sup> ;

---

<sup>294</sup> James LOVELOCK, *Gaia: a new look at life on Earth*, Oxford University Press, 1979 ; et du même auteur, *The Revenge of Gaia*, Basic Books, a subsidiary of Perseus Books LLC, 2006, trad. en français, *La revanche de Gaïa*, Paris : Flammarion, coll. « Nouvelle bibliothèque scientifique », 2007.

<sup>295</sup> François OST, *op.cit.*

<sup>296</sup> Dix ans après la conférence de Stockholm et 10 ans avant la conférence de Rio.

<sup>297</sup> Voir *supra*, Lucien BOURGEOIS.

<sup>298</sup> Voir *supra*, Jean-Yves DE CARA.

<sup>299</sup> « La pollution de l'air a entraîné en Chine une diminution des averses - essentielles pour l'agriculture et les ressources en eau -, selon une étude publiée le 15 août 2009 par le Journal of Geophysical Research. Le nombre de jours de petites précipitations, les plus facilement absorbées par les sols, s'est réduit de 23 % en Chine depuis cinquante ans. L'étude est parvenue à montrer que "les particules polluantes, appelées aérosols, empêchent les gouttes d'eau de s'agréger, ce qui fait qu'elles sont plus petites et qu'elles ne

- l'eutrophisation des eaux souterraines et de surface par les fientes ;
- la pollution, la régression et la dégradation des sols, notamment par les métaux (cadmium issu des engrais phosphatés, plomb, cuivre et autres métaux issus d'anciens pesticides, ou de lisiers ou boues d'épuration riche en métaux lourds) ;
- la dégradation de la biodiversité provoque parfois l'extinction de nombreuses espèces animales (dont des papillons, abeilles, guêpes, coléoptères, reptiles, amphibiens, épinoches, alouettes, etc.)<sup>300</sup>.
- l'érosion des sols provoquée par la turbidité des cours d'eau, des estuaires et de zones marines (à cause des sédiments en suspension et/ou de développement d'algues) ;
- les impacts en aval qui provoquent un appauvrissement des espèces marines (dystrophisation des estuaires, zones marines mortes dont la surface double tous les 10 ans depuis 1960)<sup>301</sup> ;
- les déchets plastiques ;
- les sources d'ammoniac et de méthane (un gaz à effet de serre 21 fois plus puissant que le CO<sub>2</sub>)<sup>302</sup> ;
- l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (O.G.M.) dans certains pays comme les États-Unis, le Canada, le Mexique ou la Chine, et les risques potentiels qui leur sont associés ;

À la lecture de cette liste, ce qu'écrivait déjà il y a plus d'un siècle le géographe Élysée Reclus demeure d'actualité : « Campé comme un voyageur de passage, le barbare pille la terre ; il l'exploite avec violence sans lui rendre en culture et en soins intelligents les richesses qu'il lui ravit; il finit même par dévaster la contrée qui lui sert de demeure et par la rendre inhabitable »<sup>303</sup>.

D'autres proposent de fonder une nouvelle éthique comportementale. À la recherche de l'équilibre naturel perdu, on nous exhorte aujourd'hui d'adopter de « bonnes » pratiques. L'adjectif qualificatif « bon » est utilisé dans de plus en plus de domaines : les codes de bonnes conduites se développent dans le monde des affaires

---

tombent plus sous forme de pluie", explique CHEN Deliang, professeur à l'université suédoise de Göteborg » in *Journal Le Monde* du jeudi 3 septembre 2009, p. 4.

<sup>300</sup> Voir *supra* Françoise NESI.

<sup>301</sup> Robert J. DIAZ et Rutger ROSENBERG, in *Science* 15 Août 2008, pp. 926-929.

<sup>302</sup> Le réchauffement climatique, objet de la conférence de Copenhague de décembre 2009.

<sup>303</sup>Élysée RECLUS, « De l'action humaine sur la géographie physique, L'homme et la nature », Paris : *Revue des deux mondes*, 1er décembre 1864, p. 763 chronique de *Men and nature, or physical geography as modified by human action*, de George P. MARSH. Londres : Sampson Low, 1864.

ou de l'industrie. Le principe éthique du « pollueur payeur » allie prévention, précaution et répression des dommages causés à l'environnement. Dans le domaine des travaux publics, le contexte de crise économique et de raréfaction des ressources conduit à préconiser une éthique écologique de la construction. On propose de construire un modèle de maison « passive », de « bonne maison »<sup>304</sup>. Mais qu'est-ce qu'une bonne pratique en agriculture, qu'est-ce qu'une éthique du comportement dans l'agriculture, qu'est-ce qu'une bonne agriculture ?

La bonne agriculture serait l'agriculture durable en application des principes reconnus depuis bientôt quarante ans par la communauté internationale. Dès la conférence Stockholm de 1972, les questions écologiques sont placées au premier rang de préoccupations internationales. La Charte mondiale de la nature de 1982 proclamait déjà une responsabilité partagée et l'urgente « nécessité de mesures appropriées, aux niveaux national et international, individuel et collectif, privé et public, pour protéger la nature et promouvoir la coopération internationale dans ce domaine »<sup>305</sup>. En particulier, l'alinéa 11d de la Charte dispose que l'agriculture, le pâturage, la sylviculture et la pêche ne doivent pas surexploiter les ressources naturelles fournies par les écosystèmes. Ces activités doivent de plus être adaptées « aux caractéristiques et limites naturelles des zones considérées »<sup>306</sup>. Que ce soit la Convention sur la diversité biologique du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en juin 1992, ratifiée aujourd'hui par plus de 192 États, ou le Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002 ratifiés par plus de 175 pays<sup>307</sup>, tous ces textes militent en faveur d'une bonne agriculture, pérenne, conjuguant les contraintes écologiques, économiques et sociales tout en assurant le maintien dans le temps de sa production.

Des codes de bonnes pratiques agricoles se sont depuis développés. Les BPA regroupent tout un ensemble de règles à respecter dans l'implantation et la conduite des cultures de façon à optimiser la production agricole tout en réduisant le plus possible les risques liés à ces pratiques, tant vis-à-vis de l'homme que vis-à-vis de l'environnement. Défini en application de la directive européenne

---

<sup>304</sup> Réalisée à l'initiative du photographe Yann Arthus BERTRAND, « la Bonne Maison » a été conçue par l'agence COSTE architectures et construite par le groupe GEOXIA (Maisons Phenix) <http://www.labonnemaison.fr/>.

<sup>305</sup> Charte mondiale de la nature, 1982.

<sup>306</sup> Charte mondiale de la nature, 1982.

<sup>307</sup> Rapport de la conférence des nations unies sur l'environnement et le développement chapitre 14, Cf. : Convention sur la diversité biologique, Sommet de la Terre, Rio 1992 ; Sommet de la terre de Johannesburg 2002.

91/676/CEE du 12 décembre 1991 dite directive « nitrates », un « code national des bonnes pratiques agricoles » a été adopté en France<sup>308</sup>.

Par ailleurs, la mise en place de systèmes de traçabilité est censée offrir des garanties sur la qualité sanitaire des produits agro-alimentaires. Ce qui devrait guider le consommateur dans son choix entre le supplément de risques inhérent à une agriculture intensive ou le prix plus élevé lié au développement de techniques agricoles alternatives, comme l'agriculture biologique, la permaculture, l'agriculture raisonnée et l'agriculture de précision.

Ou encore, pour enrayer l'érosion du sol, certains agriculteurs abandonnent le labour pour le semis direct, qui limite l'utilisation du tracteur et des émissions de CO<sub>2</sub>. Aux États-Unis en 2005, 15 % des terres arables étaient traitées de cette façon. Aussi, depuis les années 1990, des expériences de monitoring de la biodiversité se mettent en place et permettent notamment de quantifier les impacts de l'agriculture intensive et de mettre en évidence certains intérêts de l'agriculture biologique.

La bonne agriculture serait donc ce champ transdisciplinaire où se développent des domaines aussi variés que la botanique, la zootechnie, la phytotechnie, les sciences alimentaires, la géologie, la pédologie, l'hydrologie, la microbiologie, les biotechnologies, l'économie, les statistiques, la sociologie, le droit. Le dialogue, la concertation entre ces différentes disciplines constituent ce nouveau modèle qui devrait assurer un meilleur compromis entre sécurité alimentaire et sécurité environnementale.

Puisque les notions traditionnelles de propriété, de responsabilité, de législation, ne sont plus des recours suffisamment efficaces, il s'agit ainsi de dépasser l'alternative du sujet et de l'objet et de penser la complexité du « milieu » qui est à la fois ce qui est entre les choses et ce qui les englobe<sup>309</sup>. Ce dépassement requiert en premier lieu de la transdisciplinarité ; ce qui permet d'élargir les notions de propriété et de responsabilité, parfois mise en œuvre par les tribunaux judiciaires et administratifs<sup>310</sup>. La responsabilité se renforce en prévention, en prudence<sup>311</sup>, en indemnisation, en compensation, en

---

<sup>308</sup> Ce code a été rédigé par le Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Corpen), il ne traite explicitement que de la pollution des eaux par les nitrates issus des activités agricoles. L'objectif est de réduire les transferts de nitrates vers les eaux souterraines et de surface. Il a fait l'objet d'un arrêté du ministère de l'Environnement en novembre 1993.

<sup>309</sup> François OST, *op. cit.*

<sup>310</sup> Voir *supra* Michel DEGOFFE.

<sup>311</sup> Voir *supra* QIN Tianbao.

convention, dépassant les modèles d'objectivation et de personnification de la nature.

Pour reprendre une nouvelle fois Élysée Reclus, la bonne agriculture serait celle de « l'homme vraiment civilisé, comprenant que son intérêt propre se confond avec l'intérêt de tous et celui de la nature elle-même (...). Il répare les dégâts commis par ses prédécesseurs, aide la terre au lieu de s'acharner brutalement contre elle, travaille à l'embellissement aussi bien qu'à l'amélioration de son domaine. Non seulement il sait, en qualité d'agriculteur et d'industriel, utiliser de plus en plus les produits et les forces du globe; il apprend aussi, comme artiste, à donner aux paysages qui l'entourent plus de charme, de grâce ou de majesté. Devenu «la conscience de la terre», l'homme digne de sa mission assume par cela même une partie de responsabilité dans l'harmonie et la beauté de la nature environnante »<sup>312</sup>. Peut-on rester optimiste et espérer que l'homme civilisé d'Élysée Reclus soit celui du 21<sup>e</sup> siècle ?

Certes, on observe une prise de conscience planétaire sur les enjeux de sécurité environnementale dans l'agriculture. Les menaces sont aujourd'hui connues. Une volonté de plus en plus collective semble chercher des solutions. Nous prenons chaque jour plus conscience que nous en sommes responsables d'une technologie qui est en train de profondément altérer la nature<sup>313</sup>, nous prenons en même temps conscience que nous avons « autant de responsabilité que de pouvoir »<sup>314</sup>. Mais encore une fois cette responsabilité n'est plus celle du 19<sup>e</sup> siècle. Notre responsabilité écologique, notre responsabilité à l'égard des générations futures, n'est pas fondée sur une faute commise ; cette conception ne suffit plus à embrasser les nouveaux types de dommages. Ici, être responsable, c'est plutôt de répondre à un appel. Il s'agit de répondre collectivement pour l'avenir et non plus assumer une culpabilité pour un fait passé<sup>315</sup>. Ceci n'a plus rien à voir

---

<sup>312</sup>Élysée RECLUS, « De l'action humaine sur la géographie physique, L'homme et la nature », chronique de *Men and nature, or physical geography as modified by human action* de George P Marsh. Londres, Sampson Low, Paris :*Revue des deux mondes*, 1er décembre 1864, p. 76.

<sup>313</sup> Hans JONAS, *Le principe de responsabilité, Une éthique pour la civilisation technologique*, trad. Fr. par J. Greisch, Paris 1990 (L'édition allemande 1979).

<sup>314</sup> Paul RICOEUR, *Lectures I. Autour du politique*, Paris, 1991, p.281.

<sup>315</sup> « Au-delà de l'objet et du sujet, un projet pour le milieu », François OST, in François OST, Serge GUTWIRTH, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement - F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie - V.U.B.), Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Collection générale, 1996, p. 14.

avec la conception utilitariste de l'équilibre des intérêts entre des partenaires égaux ; au contraire, les responsabilités sont différentes en fonction de chacun des partenaires. Notre responsabilité est néanmoins collective, parce que nous sommes collectivement débiteurs des générations futures et créanciers des précédentes. Nous devenons collectivement responsables de l'intégrité du patrimoine commun de l'humanité<sup>316</sup>.

Certes, les prémisses d'un renouvellement d'une éthique environnementale pourraient voir le jour. Si certains cherchent à déterminer les conditions dans lesquelles on pourrait légitimement doter d'un statut moral, non seulement l'humanité, mais toutes les formes de vie animale, voir l'ensemble de nos écosystèmes<sup>317</sup>. D'autres militent pour une écologie démocratique<sup>318</sup> : l'écologisme aux « effets pervers », fasciné par des modèles politiques autoritaires et dogmatiques rejetant la culture moderne, renfermerait une contradiction interne du moment que « toute valorisation, y compris celle de la nature, est le fait des hommes et que, par conséquent, toute éthique normative est en quelque façon humaniste et anthropocentriste »<sup>319</sup>. Le rapport entre nature et culture devrait alors être régi par les idées de liberté, de beauté et de finalité<sup>320</sup>. Ce ne serait à partir de ces valeurs que l'on pourrait élaborer une théorie des devoirs envers la nature. L'écologie démocratique resterait ainsi humaniste tout en évitant les défauts du cartésianisme, de l'utilitarisme ou de l'écologie fondamentale : « L'homme peut et doit modifier la nature, comme il peut et doit la protéger ».

L'écologie démocratique exige l'information des citoyens, il s'agit donc de renouveler également nos modèles de formation et d'éducation. Pour que les destinataires de la norme environnementale renoncent à certains comportements. Pour qu'une norme contraignante « venue d'en haut » soit acceptée et appliquée efficacement, les destinataires de cette norme doivent recevoir une information

---

<sup>316</sup> François OST, *idem*.

<sup>317</sup> Julien DELORD, « L'éthique environnementale en perspective », Sciences humaines, H-S n° 49, juillet-août 2005, pp. 88-91. Raphaël LARRERE, « Quelle éthique pour la nature ? », in *Nature Sciences Sociétés* n° 13, pp. 194-197, 2005. Hicham-Stéphane AFEISSA, *Anthologie d'éthique environnementale: Nature, valeur, respect*, Paris : Vrin, 2008. Catherine LARRERE, Raphaël LARRERE, *Du bon usage de la nature, Pour une philosophie de l'environnement* : Paris : Flammarion, collection Champs Essais, 2009.

<sup>318</sup> Luc FERRY, *Le nouvel ordre écologique*, Paris : Grasset, 1992, p. 247, voir un commentaire sur : <http://id.erudit.org/iderudit/027247ar>

<sup>319</sup> *idem*, p. 242 et 243.

<sup>320</sup> *idem*, p. 258-262.

appropriée<sup>321</sup>. Il semble que la constitutionnalisation et la procéduralisation en cours du droit de l'environnement soient les expressions juridiques de ce renouveau éthique.

En France, la sécurité environnementale en agriculture est constitutionnalisée par l'insertion dans la Constitution de la Charte de l'environnement qui consacre les droits de l'homme et de la société dans son environnement, en reprenant des principes dits de "troisième génération" - les Droits de l'homme de 1789 étant la première génération et les droits sociaux du XXe siècle la deuxième. Dans les dix articles qu'elle contient<sup>322</sup>, cette Charte affirme le droit de chacun à

---

<sup>321</sup> Les connaissances environnementales (« relatives à la nature ») seront « largement diffusées par tous les moyens possibles, en particulier par l'enseignement mésologique qui fera partie intégrante de l'éducation générale »... et ceci dans la plus totale transparence (On s'efforcera sans cesse d'approfondir la connaissance de la nature grâce à la recherche scientifique et de diffuser les informations ainsi obtenues sans restriction d'aucune sorte précise l'Art 18.) -Tout plan ou programme doit contenir « parmi ses éléments essentiels », l'élaboration de « stratégies de conservation de la nature, l'établissement d'inventaires portant sur les écosystèmes et l'évaluation des effets sur la nature des politiques et activités projetées : tous ces éléments seront portés à la connaissance du public par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions ». (art 16) , ce qui sera permis par des « moyens financiers, les programmes et les structures administratives nécessaires pour atteindre les objectifs de la conservation de la nature ».

<sup>322</sup> Article 1er. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé (article 1er), le devoir de prendre part à la préservation de l'environnement et le principe d'une responsabilité écologique englobant le «principe pollueur-payeur» et le principe de précaution<sup>323</sup>.

La sécurité environnementale en agriculture est également procéduralisée. On sait déjà depuis un certain temps que seuls des droits fondamentaux compris comme droits procéduraux peuvent permettre aux citoyens de participer à la gestion de leur sécurité environnementale : le droit à l'information, à la concertation et aux recours judiciaires ou extra-judiciaires.

Ces droits finalisés par un intérêt tiers ou supérieur supposent une citoyenneté active, la norme environnementale n'a de chance de devenir effective que si elle fait l'objet d'une négociation avec l'ensemble des acteurs sociaux concernés : collectivités publiques locales, organisations non gouvernementales, associations de défense de la nature, entreprises, etc. Il ne s'agit pas d'une démission de l'État, mais d'une « réelle procéduralisation de la loi qui, tout en maintenant l'objectif de protection le plus élevée de l'environnement intègre les différents points de vue pertinents. (...) Cette procéduralisation implique l'existence d'associations fortes... recréant un troisième partenaire entre individus et État, entre sphère publique et sphère privée »<sup>324</sup>.

La Chine compte seize des vingt villes les plus polluées dans le monde ; qu'elle est le leader mondial en matière d'émission de dioxyde de soufre et de dioxyde de carbone ; que les coûts pour le système de santé chinois engendrés par la pollution de l'air et des eaux s'élevaient à environ 4,3% du produit national brut (PNB) de la Chine.

Pourtant, on a vu que le gouvernement chinois avait agi depuis la Constitution de 1978 : « L'État protège et améliore le milieu dans lequel les gens vivent et l'environnement écologique, et lutte contre la pollution et les autres nuisances ». Depuis cette date, une loi sur la protection de l'environnement a été promulguée en 1989. Une

---

Article 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

<sup>323</sup> Bertrand MATHIEU, « La constitutionnalisation du droit de l'environnement : La Charte adossée à la Constitution française », *Xèmes Journées juridiques franco-chinoises*, Paris 11-19 octobre 2006.

<sup>324</sup> « Au-delà de l'objet et du sujet, un projet pour le milieu », François OST, in François OST, Serge GUTWIRTH, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement - F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie - V.U.B.), Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Collection générale, 1996, p. 18.

multitude de textes relatifs à la sécurité environnementale en agriculture - en particulier la conservation des eaux et du sol, l'administration des terres, la planification urbaine, l'agriculture, les forêts, les herbages, la protection de la faune et la flore, l'environnement marin, la pêche, les animaux sauvages, la désertification, etc. ont été les sujets de textes de lois. Les gouvernements locaux ont en outre démultiplié ces textes en adoptant des centaines de règlements d'application. Le système juridique chinois en matière environnementale nous est ainsi apparu étonnamment exhaustif, moderne et sophistiqué.

Ce qui apparaît cependant c'est que cette législation semble rédigée afin d'assurer une grande marge d'appréciation aux institutions chargées de son application et de la subordonner aux objectifs politiques du moment. La difficulté est donc d'avantage dans la mise en œuvre des normes existantes.

Certes, riche de son héritage culturel et philosophique, de sa tradition taoïste où l'observation de la nature et de l'univers tout entier, constitue la source d'une morale fondatrice d'une éthique environnementale plusieurs fois millénaire, la Chine devrait nous montrer la « voie » juste, la voie correcte.

Pourtant, à la lecture de l'ouvrage de Roberto Saviano, *Gomorra*, le scepticisme l'emporte. Le capitalisme sauvage et sa recherche irraisonnée du profit immédiat, source d'une corruption jamais égalée, semblent nous condamner irrémédiablement aux enfers de l'apocalypse, à la terre des feux.

Dans son essai, Roberto Saviano décrit l'activité des *stakeholders*, sortis des grandes écoles comme la Bocconi de Milan. Ces experts spécialisés, consultants dans le domaine des politiques de protection de l'environnement, se révèlent comme de véritables cerveaux criminels. Ils imaginent en particulier la meilleure façon de traiter les déchets toxiques, de contourner les lois et d'offrir aux entrepreneurs les prestations clandestines les plus avantageuses. Le journaliste napolitain raconte ainsi comment sont mises en relation les entreprises avec les organisations criminelles, comment est gérée chaque étape du processus d'écoulement des déchets. Les *stakeholders* touchent alors un pourcentage sur ce qui est facturé par l'entreprise. L'auteur précise que si la justice en arrête toujours des nouveaux, leur responsabilité directe étant difficile à démontrer, les condamnations ne sont jamais lourdes.

On apprend ensuite qu'avec de l'expérience, certains *stakeholders* proposent des cours de formation professionnelle à des élèves chinois de Hong Kong. Les *stakeholders* d'Extrême-Orient apprennent ainsi de leurs collègues italiens comment négocier avec les

entreprises européennes. « En Mars 2005, la police portuaire néerlandaise a découvert à Rotterdam un chargement de mille tonnes de déchets ménagers anglais en partance pour la Chine, il s'agissait officiellement de papier à recycler. Un million de tonnes de déchets provenant des industries de haute technologie quittent l'Europe chaque année et sont déversés en Chine. Les *Stakeholders* les enfouissent à Guiyu, au nord-est de Hong Kong »<sup>325</sup>. Cette province aurait été si vite polluée que les nappes phréatiques seraient irrémédiablement touchées et qu'il faudrait faire venir l'eau potable de la province voisine. « Les stakeholders hongkongais rêvent de faire du port de Naples le lieu de triage de tous les déchets européens, un centre de collecte flottant où l'on entasserait dans les conteneurs l'or que sont les ordures destinées à être enfouies dans le sol chinois »<sup>326</sup>.

Roberto Saviano ajoute qu'en 2004, une opération policière a montré que les clans avaient réussi à broyer trois cent vingt tonnes de bitume, retiré de la chaussée, et trouvé un site de compostage qui les mélangeait à de la terre afin de les dissimuler dans la campagne ombrienne. « On ne se contentait pas de cacher des déchets toxiques on les transformait en fertilisants et on gagnait de l'argent en vendant ce poison. Quatre hectares de terrain proche de la côte du Molise avaient été cultivés en utilisant des engrais composés de déchets de tanneries : les neuf tonnes de blé qu'on y a récolté contenaient un taux très élevé de chrome »<sup>327</sup>.

Après une visite en scooter dans les décharges sauvages de Campanie, Roberto Saviano écrit : « Le paysage de la terre des feux semblait connaître une apocalypse permanente (...). Les enquêtes ont révélé un moyen permettant de décharger des déchets toxiques à l'abri du regard des policiers et des gardes forestiers (...) : en laissant « paître des brebis, des chèvres et quelques vaches », (...) « ce sont les bergers qui font le guet »<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> Roberto SAVIANO, *Gomorra, Dans l'empire de la Camorra*, trad. Française, Paris : Gallimard, 2007, p. 347.

<sup>326</sup> Roberto SAVIANO, *Gomorrha, Dans l'empire de la Camorra*, trad. Française Paris Gallimard, 2007, p. 348.

<sup>327</sup> *Ibidem*

<sup>328</sup> Roberto SAVIANO, *Gomorrha, Dans l'empire de la Camorra*, trad. Française Paris Gallimard, 2007, p. 353.

## Remerciements

**Je remercie tout particulièrement M. Jean-Pierre Machelon, doyen de la Faculté de droit de l'université Paris Descartes, dont le soutien constant est le gage de la réussite de nos projets de coopération avec nos partenaires chinois.**

**Mes remerciements les plus chaleureux vont à M. Wang Shuyi, professeur à l'université de Wuhan, directeur de l'Institut du droit de l'environnement, dont la confiance et l'amitié ont garanti le plein succès de l'organisation des nos colloques.**

**Ce projet a été en partie financé par la faculté de droit de l'université Paris Descartes et ses centres de recherches :**

- **Le centre de droit public Maurice Hauriou**
- **Le centre de droit international, européen et comparé**
- **Le centre Sécurité et défense**
- **L'institut droit et santé**

**Je remercie M. Quiniot, conseiller juridique de l'ambassade de France à Pékin, qui nous aide à renforcer nos échanges avec les universités chinoises.**

**Nous avons également reçu le soutien de la Cour de cassation et de son premier président, M. Guy Canivet ainsi que de celui de la Fondation pour le droit continental et de son directeur général, M. Jean-Marc Baïssus.**

**Je tiens à remercier tout particulièrement les membres actifs de l'AERJFC :**

- **Mme Stéphanie Balme, Vice-présidente ;**
- **Mme LI Qinglan, Secrétaire générale, et Mme LI Zuoya, secrétaire adjointe, chargées de la traduction des actes ;**
- **M. Xavier Cabannes, Trésorier, inspirateur du thème du colloque.**

**Anthony CHAMBOREDON**



## Table des matières

par François-Guy TRÉBULLE

*Préface*

Anthony CHAMBOREDON

Avant-Propos

### **I – LES ENJEUX DE LA SÉCURITÉ ENVIRONNEMENTALE DANS L'AGRICULTURE EN FRANCE ET EN CHINE**

Xavier CABANNES

*Agriculture et sécurité environnementale : vaste programme...*

Lucien BOURGEOIS

*Agriculture en France et défis à venir*

LUO Ji

*Réflexions générales sur l'agriculture chinoise et la sécurité  
environnementale*

*QI Daomeng*

*La législation sur la sécurité environnementale chinoise dans  
l'agriculture*

### **II – LA SÉCURITÉ ENVIRONNEMENTALE DANS L'AGRICULTURE EUROPÉENNE ET LES ORGANES GENETIQUEMENT MODIFIES (O.G.M.) EN FRANCE ET EN CHINE**

Xavier LATOUR

*La politique agricole commune et la sécurité environnementale*

Michel DEGOFFE

*La France et les OGM*

QIN Tianbao et XIANG Wen

*Les facteurs influents de la réglementation européenne sur les OGM: le  
point de vue de deux spécialistes chinois*

### **III – LA PROTECTION DES ESPÈCES, DES ZONES ET DES SOLS**

Françoise NÉSI

*La protection de la nature et de l'agriculture : une conciliation parfois difficile mais nécessaire*

Bernard POUJADE

*Agriculture et zones protégées*

WANG Shuyi

*La loi sur la pollution des sols*

### **IV – L'IMPACT DE L'EXPLOITATION AGRICOLE SUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE**

Loïc PIARD

*L'impact de l'agriculture sur la sécurité sanitaire*

LI Zhiping

*Application et développement des systèmes d'évaluation de l'impact de l'agriculture sur la sécurité environnementale*

### **V – L'EAU**

ZHOU Yuhua

*La protection juridique des ressources en eau pour l'agriculture en Chine*

HU Desheng

*Les droits sur l'eau des retenues collinaires sur le plateau du Loess*

YU Yaojun et LIU Cao

*Les mécanismes de règlement des conflits sur l'eau*

### **VI – DROIT INTERNATIONAL ET SYNTHÈSE**

Jean-Yves DE CARA

*Agriculture et environnement dans le cadre de l'OMC*

Anthony CHAMBOREDON  
*Pour une bonne agriculture !*



## Agriculture et sécurité environnementale

Les 24 et 25 octobre 2007 s'est tenu le deuxième colloque franco-chinois sur le droit de l'environnement à la faculté de droit de l'université de Paris Descartes.

Les interventions de spécialistes français et chinois, de droit public ou de droit privé, des magistrats, des avocats et des économistes spécialistes des questions relatives à l'environnement et à l'agriculture, ont révélé les nombreux enjeux liés à la production agricole et la sécurité environnementale et sanitaire. Si ces deux pays sont aujourd'hui confrontés à des défis communs, les moyens proposés et les possibilités de mise en œuvre de ces moyens, semblent souvent très différents. Le dialogue ainsi établi va au-delà d'une simple information comparative, éclairante mais insuffisante ; ce dialogue a pour finalité la reconnaissance mutuelle d'une identité de destin, celui de garantir notre sécurité alimentaire et la protection de notre environnement.



Illustration de couverture :

Illustration de quatrième : Les participants du colloque à l'Université Paris Descartes