



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
Bucarest – 21-24 septembre 2011**

**XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law
Bucharest – 21-24 September 2011**

**XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
Bukarest – 21.-24. September 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec
l'Université Ecologique de Bucarest

Organized by the European Council for Agricultural Law in collaboration with University of
Ecology Bucharest

Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in Zusammenarbeit mit der Universität für
Ökologie Bukarest

Commission I

Rapport national pour la FRANCE

Rapporteurs :

Rapport établi sous la direction de François COLLART DUTILLEUL, Professeur à l'Université de Nantes, Membre de l'Institut Universitaire de France, Directeur du programme Lascaux (<http://www.droit-aliments-terre.eu>), avec **Céline FERCOT**, Postdocteur du programme Lascaux, **Pierre-Étienne Bouillot**, Doctorant du programme Lascaux et **Camille COLLART DUTILLEUL**, Doctorante du programme Lascaux

L'AGRICULTURE ET LES EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT FRANÇAIS

Introduction

Il existe deux conceptions du développement durable¹ et il importe de les avoir présentes à l'esprit lorsqu'il s'agit d'apprécier une politique publique ou un secteur économique, comme l'est la politique ou le secteur agroalimentaire, à l'aune de ce concept.

La première conception renvoie l'image d'une humanité devenue raisonnable et qui pense son développement en rupture avec les excès du passé. Ce type de développement durable devrait à l'avenir nous éviter l'affaire de la vache folle ou la catastrophe de Fukushima. Dans cette conception, le dynamisme économique avance du même pas que la préservation de l'environnement et le progrès social. Il n'y a pas de prééminence économique. Une stratégie de développement durable invite précisément à remettre en cause une telle priorité.

Dans la seconde conception, le développement durable vise à optimiser et à maximiser la croissance économique sous les contraintes environnementales et sociales inévitables. L'objectif prioritaire demeure économique. Il s'agit seulement de ne pas casser trop vite la machine environnementale et de ne pas faire exploser les forces sociales. Autrement dit, les dimensions environnementale et sociale du développement durable sont en réalité des composantes parmi d'autres de la croissance économique.

La manière dont le droit réceptionne et intègre le développement durable devrait donc témoigner de l'une ou l'autre des deux conceptions. La première conception se manifesterait par une rupture avec le passé ; la seconde signifie qu'« on continue comme avant ». Il y a toutefois des degrés entre ces deux conceptions et il s'agit plutôt de savoir où se situe le curseur entre les deux modèles.

Encore faut-il préciser, au moins depuis l'adoption du Code civil et du Code rural, que le droit français a mis en œuvre un régime de droit pour l'agriculture qui comporte des dimensions économiques, environnementales et sociales. Autrement dit, depuis le début du XIX^{ème} siècle, le droit français a atteint un certain degré de développement durable sans l'avoir conceptualisé et conscientisé. Mais il est tout aussi clair que, spécialement dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle et essentiellement sous l'influence de l'Europe et de la Politique agricole commune, la France a développé son agriculture dans une voie productiviste qui a priorisé la dimension économique puis la dimension sociale. En effet, à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, il a fallu mettre en œuvre une politique d'autosuffisance alimentaire, de garantie de prix bas pour le consommateur et de production de surplus pour dégager des profits d'exportation. C'est donc d'abord dans une maîtrise du foncier que le droit rural français s'est engagé. Il s'agissait de préserver les surfaces disponibles pour l'agriculture, de mettre la terre agricole à l'abri de la spéculation immobilière et de favoriser l'accès et le maintien des agriculteurs à la terre. Dans un second temps, la politique agricole a priorisé le maintien d'un niveau minimal de revenus pour les agriculteurs, à la fois par des mesures sociales nationales et par un système européen de subventions. Le droit de l'agriculture s'est enrichi d'un droit des agriculteurs, puissamment appuyé par le développement de la PAC.

Un changement profond s'opère dans les années 90 où, pour surmonter les difficultés européennes liées aux surplus agricoles, on s'avise que l'agriculteur est aussi gardien et jardinier du paysage. Comment intégrer des considérations environnementales dans l'agriculture tout en réduisant la production et en maintenant le revenu des agriculteurs ? Cette question a été posée en même temps que le monde adoptait la déclaration de Rio en 1992 et les accords de Marrakech créant l'OMC en 1994.

Peu à peu et surtout à partir des années 2000, la double perspective de la libéralisation des échanges et du développement durable a pénétré les politiques européennes et, partant, le droit des États membres.

Dès lors, comment le droit français contemporain réagit-il en premier lieu lorsqu'il intègre de façon générale le concept de développement durable, lorsqu'il applique ce concept général au secteur agroalimentaire et, à tout le moins, au secteur de l'agriculture, et lorsqu'il essaie de construire concrètement un nouveau modèle d'agriculture durable ? L'agriculture durable est-elle toujours productiviste ? Comment la terre y est-elle considérée ? Quelle place est-elle faite à la qualité de l'environnement, à la préservation des sols, à la réduction des nuisances ou des résidus chimiques dans l'alimentation ? Quelle situation sociale donne-t-elle aux agriculteurs ? Le droit français ne partait évidemment pas de rien et le droit d'aujourd'hui relatif au développement durable s'appuie pour une part importante

¹ Voir la question 6.

sur des corps de règles qui préexistaient. Mais il s'est produit un changement de paradigme lorsque la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a assigné à l'objectif de développement durable cinq finalités : *"lutte contre le changement climatique ; préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; cohésion sociale et solidarité entre les territoires et les générations ; épanouissement de tous les êtres humains ; dynamisme de développement suivant des modes de production et de consommation responsables"*.

Pour répondre à ces questions, il faut donc plutôt mettre en lumière ce que le droit français a « produit », en termes économiques, environnementaux et sociaux en se référant formellement au concept général de développement durable (I). Cela permettra d'analyser les politiques publiques mises en œuvre pour un développement durable de l'agriculture (II) et, finalement, de présenter les instruments juridiques mis à disposition des agriculteurs dans le cadre d'une agriculture durable (III).

I. La multiplication formelle des références au développement durable

La multiplication formelle et institutionnelle des références au développement durable au sein du droit français est un fait avéré (A). Mais cette évidence formelle ne suffit pas à induire la conception du développement durable qui en résulte. Encore faut-il analyser quelles priorités de fond sont véhiculées et avec quelle portée juridique (B).

A. La multiplication des références institutionnelles

En France, le développement durable est servi par différentes administrations qui lui sont dédiées². Au niveau interministériel, le Comité interministériel pour le développement durable définit les orientations de la politique conduite par le Gouvernement en faveur du développement durable, notamment en matière d'effet de serre et de prévention des risques naturels majeurs³. Depuis 2007, il existe en outre un ministère dédié au développement durable⁴, devenu en 2010 le Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Auprès de ce ministère, le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement⁵ assure désormais le suivi de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement.

Le ministère est également composé d'un Commissariat général au développement durable, qui a pour objectif de promouvoir le développement durable tant au sein des politiques publiques que dans les actions menées par l'ensemble des acteurs socio-économiques⁶. À côté de ce Commissariat intervient également le Conseil général de l'environnement et du développement durable, qui a pour mission d'informer et de conseiller les pouvoirs publics, d'inspecter, d'auditer et d'évaluer les services et organismes chargés de mission de service public, dans les domaines de ses compétences⁷.

Par ailleurs, l'organisation décentralisée de la France implique une déclinaison multiple des références au développement durable. Témoignant d'une démocratisation de plus en plus large des politiques publiques, les politiques de développement durable trouvent ainsi leur prolongement au niveau régional, mais également départemental et communal, sans oublier le niveau des établissements de coopération intercommunale. On peut ainsi citer le rôle prégnant joué par les Comités régionaux développement durable et Grenelle (CRDDG) ainsi que par les Conseils départementaux du développement durable (CDDD), dont l'objectif est d'évaluer la pertinence des orientations politiques développées au niveau local au regard des enjeux du développement durable. La loi Grenelle 2 invite d'ailleurs les collectivités territoriales à instaurer des "projets territoriaux de développement durable" (destinés à remplacer les "agendas 21") (art. 252, L. 12 juillet 2010).

À ces références institutionnelles viennent s'ajouter diverses mentions du développement durable, cette fois sous un angle substantiel ou matériel.

B. La multiplication des références substantielles

² V. question 1.5.

³ V. le décret n° 2003-145 du 21 février 2003 portant création du comité interministériel pour le développement durable.

⁴ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Sous-la-presidence-de-Nicolas.html>.

⁵ V. art. D. 134-1 et s. du Code de l'environnement.

⁶ V. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Commissariat-general-au.html>.

⁷ V. <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/>.

Ces dix dernières années, les références matérielles au développement durable se sont multipliées, tant au plan constitutionnel (1) qu'au sein de la législation entendue au sens large (2). S'ajoutent à cela des contraintes imposées par le droit privé (3).

1. Au plan constitutionnel

La notion de développement durable apparaît dans la Charte de l'environnement de 2004⁸, par renvoi du préambule de la Constitution de 1958⁹. Cette Charte porte au plus haut rang du droit français des principes (de précaution, d'intégration, de conciliation, notamment) appelés à s'imposer aux pouvoirs publics. Elle donne également force à des droits (à l'information, à la participation) et à des principes déclaratifs en lien avec l'éducation, la formation ou encore la recherche et l'innovation pour la préservation et la mise en œuvre de l'environnement. Ces dispositions existaient déjà auparavant, mais ne revêtaient qu'un simple rang législatif : en ce sens, il ne s'agit pas de droits nouveaux, mais plutôt de droits « renouvelés »¹⁰.

Plus précisément, l'article 6 de la Charte dispose que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »¹¹. Cet article laisse apparaître que les constituants ont choisi de ne pas niveler les différents piliers du développement durable, classiquement articulés autour d'un triptyque fondé sur l'économie, l'environnement et le social. La formulation retenue demeure toutefois source d'ambiguïtés¹². Quoi qu'il en soit, même s'il ne s'agit pas d'une référence directe, l'article 6 mentionne le principe d'intégration, qui impose de prendre en compte l'environnement dans toutes les politiques publiques, et ce au nom du développement durable¹³.

Le rang constitutionnel attaché à l'exigence de promotion du développement durable a par ailleurs été souligné par le Conseil constitutionnel. Dans une décision du 28 avril 2005¹⁴, ce dernier a en effet consacré, pour la première fois, le rang constitutionnel de la Charte de l'environnement et ainsi, de manière indirecte, de la promotion du développement durable¹⁵. En l'espèce, il a rejeté la requête qui lui était transmise en rappelant que s'il appartient au législateur de déterminer les modalités de mise en œuvre de la loi, cette dernière doit être opérée dans le respect du principe de conciliation, posé par les dispositions relatives au développement durable. En analysant l'article 4 de la loi qui lui était déférée, le Conseil constitutionnel a alors considéré que le législateur avait, conformément à l'article 6 de la Charte de l'environnement, « *pris des mesures de nature à promouvoir la sécurité maritime et la protection de l'environnement* ».

2. Au plan du droit positif

Sur ces premiers outils normatifs de rang constitutionnel viennent se greffer d'autres instruments caractérisant la législation *lato sensu*, à la fois dans ses aspects textuels (a) et jurisprudentiels (b).

a. Aspects textuels

La législation française contient deux types de dispositions. Les premières, que l'on pourrait qualifier de « dispositions-cadres », définissent le développement durable avant tout comme une stratégie¹⁶ et s'apparentent à un guide de la décision publique. La France a notamment mis en place une « Stratégie Nationale de développement durable » (SNDD) pour la période 2010-2013¹⁷. Intitulée « *Vers une économie verte et équitable* », celle-ci englobe neuf « défis », articulés avec le Grenelle Environnement. La SNDD et la Stratégie nationale de la biodiversité, mise en place en 2004, sont élaborées par l'État en cohérence avec la Stratégie européenne de développement durable et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations¹⁸.

⁸ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

⁹ V. questions 1.1 a. et 1.4.

¹⁰ M. PRIEUR, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2003, n° 15, p. 130.

¹¹ Art. 6 de la Charte de l'environnement de 2004 ; [loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005](#) (souligné par nous).

¹² Y. JÉGOUZO, « La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement », *RJE*, sept. 2003, p. 24.

¹³ Ce principe s'appliquait déjà en France dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 6 du Traité instituant la Communauté européenne.

¹⁴ CC, n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 37, Rec. p. 78, *AJDA*, 2005, p. 975. Cette première décision faisait suite à la saisine de députés à propos de la conformité de la loi relative à la création du registre international français à la Constitution.

¹⁵ Les requérants soutenaient en l'espèce que ladite loi n'imposait que « *le moins-disant social* » et considéraient que cela ne pouvait aboutir qu'au « *moins-disant en matière de sécurité maritime* ».

¹⁶ V. questions 1.2. et 1.3.

¹⁷ http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNDD_index.pdf.

¹⁸ [Loi n° 2009-967](#) du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Parallèlement, le droit français comporte un certain nombre de dispositions qui mentionnent le développement durable comme une référence contraignante¹⁹. Certaines lois mentionnent ainsi explicitement le développement durable dans leur intitulé. Ainsi en est-il de la [loi n° 95-101](#) relative au renforcement de la protection de l'environnement, de la [loi n° 99-533](#) du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite « loi Voynet ») ainsi que d'autres textes législatifs plus spécifiques²⁰. D'autres textes de loi consacrent au développement durable un paragraphe ou une section. Ainsi en est-il par exemple de la [loi n° 2000-1208](#) du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »)²¹.

Dans l'ensemble législatif, il faut faire une place à part à deux lois qui sont au cœur de la stratégie française de développement durable. Ces deux lois sont issues d'un processus politique remarquable, appelé « **Grenelle Environnement** », qui a réuni l'État et les représentants de la société civile afin de définir et de mettre en œuvre les engagements de la France en faveur de l'écologie et du développement durable. Il s'agit de la loi de programmation [n° 2009-967](#) du 3 août 2009, relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1)²², et de la [loi n° 2010-788](#) du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2)²³. La loi dite « Grenelle I » énonce notamment, en son article 1^{er}, « *les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, [pour] préserver la biodiversité ainsi que les services qui sont associés, [pour] contribuer à un environnement respectueux de la santé, [et enfin pour] préserver et mettre en valeur les paysages* ». Elle précise également qu'« *elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles* » et qu'« *elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures* ».

b. Aspects jurisprudentiels

Au plan contentieux, la plus haute juridiction administrative française est elle aussi venue préciser le concept de développement durable. Elle s'est tout d'abord prononcée sur la portée générale du principe de précaution, en particulier en lien avec la question des organismes génétiquement modifiés (OGM). Au mois de février 2011, le Conseil d'État a ainsi annulé deux décisions autorisant la mise sur le marché de l'insecticide « Cruiser », au motif que celles-ci ne permettaient pas d'évaluer de manière appropriée les risques engendrés par ce produit – sans toutefois mentionner expressément le principe de précaution²⁴. La haute juridiction administrative s'est par ailleurs fondée sur les articles 3 et 7 de la Charte de l'environnement pour rappeler que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour édicter les dispositions relatives aux conditions entourant la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement²⁵. Mais le Conseil d'État a également emprunté une autre voie, venant renforcer les règles entourant l'information du public à propos des modalités de dissémination des OGM²⁶, venant ainsi préciser les contours de principes qui se situent au cœur du concept de développement durable.

Particulièrement contraignante vis-à-vis des autorités publiques, la législation française se montre en revanche quasiment muette en ce qui concerne le cadre juridique imposé aux personnes privées.

3. Les instruments de droit privé

En dehors du droit rural, le développement durable n'a guère de place dans les différents champs du droit privé, à l'exception de quelques règles, enrichies par les lois Grenelle, du droit commercial et des sociétés (art. L. 225-102-1, al. 5 ; art. L. 225-2 ; art. L. 233-5-1, C. commerce ; art. 53, L. Grenelle 1 du 3 août 2009). Les sociétés sont notamment incitées à prendre en compte les conséquences environnementales et sociales de leur activité.

¹⁹ V. questions 1.1 b. et 1.4.

²⁰ V. par exemple la [loi n° 2005-492](#) du 19 mai 2005 autorisant l'approbation des protocoles d'application de la convention alpine du 7 novembre 1991 dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages, de l'aménagement du territoire et du développement durable, des forêts de montagne, de l'énergie, du tourisme, de la protection des sols et des transports.

²¹ http://www.prades.com/photo_prades/1-SRU.pdf. V. son Titre III, intitulé « Mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable ».

²² V. les art. 1, 10, 12, 17 à 20, 22, 31, 35, 48, 49 et 51 à 56.

²³ V. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Grenelle_Loi-2.pdf. V. ses art. 13, 252 et 254.

²⁴ V. CE, 16 févr. 2011, *Confédération paysanne et autres*, req. n° 314016 et al. Dans le même sens concernant l'interprétation du principe de précaution, v. CE, ord., 19 mars 2008, *Association générale des producteurs de maïs*, req. n° 313547.

²⁵ V. CE, 24 juill. 2009, *Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique*, req. n° 305314 et 305315.

²⁶ V. *ibid.* ; CE, 21 nov. 2007, *Commune de Sausheim*, req. n° 280969. V. également CE, 9 déc. 2009, 9^{ème} et 10^{ème} sections réunies, arrêt publié au Rec. Lebon.

Par ailleurs, si la Cour de cassation vise parfois le développement durable, c'est essentiellement sous un angle économique, ne laissant pénétrer ce dernier que dans une logique économique de droit des affaires.

C'est donc essentiellement dans des stratégies d'entreprises non contraignantes que l'on rencontre une référence au développement durable, en particulier sous le label de la « responsabilité sociétale des entreprises » (RSE) que vise l'article L. 225-102-1 du Code de commerce²⁷. Définie par la Commission européenne comme « l'intégration volontaire par les entreprises de *préoccupations sociales et environnementales* à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes »²⁸, la RSE est explicitement identifiée en tant que moyen permettant aux entreprises de participer à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable²⁹. Elle vise à développer l'information sociale et environnementale communiquée par les entreprises à l'attention de leurs parties prenantes et témoigne d'une volonté d'impliquer les institutions représentatives du personnel dans les discussions sur les enjeux de développement durable liés à l'activité des entreprises. Mais le droit français encourage surtout la mise en place de référentiels par secteurs d'activités, sous la forme notamment de « labels » permettant de mettre en valeur et de récompenser les bonnes pratiques sociales et environnementales des entreprises.

En résumé, la constitutionnalisation du développement durable par le biais de la Charte de l'environnement constitue une nette rupture avec le passé. En dehors de ce cadre normatif particulier, le droit qui accueille le développement durable se révèle plutôt faiblement contraignant. Il constitue davantage un guide procédural de décisions publiques qu'un outil destiné à imposer un changement substantiel des décisions prises, et ce guide est bien davantage « environnemental » que « social ». Ces premières observations se retrouvent-elles lorsque le développement durable est convoqué pour définir les orientations des politiques agricoles ?

II. La diversification des politiques publiques pour un développement durable de l'agriculture

Au regard de l'agriculture, il semble en réalité que l'on franchisse un pas dans la prise en compte des objectifs d'un développement agricole durable qui ne maximise pas systématiquement le chiffre d'affaires (A). Quoi qu'il en soit, sur la base d'objectifs assez ambitieux, le droit fournit des moyens réels d'assurer une durabilité en les assortissant d'une force de contrainte significative (B).

A. La définition des objectifs

Les politiques publiques de développement durable au sein de l'agriculture poursuivent plusieurs objectifs plus ou moins clairement identifiés. Certains sont généraux (1) et d'autres plus spécifiquement déterminés (2).

1. Des objectifs généraux

Le développement durable est au cœur de la politique de gestion de l'espace rural. C'est ainsi que l'article L. 111-1 du Code rural et de la pêche dispose que « *l'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire* ». Le deuxième alinéa précise que « *la mise en valeur et la protection de l'espace agricole et forestier prennent en compte ses fonctions économique, environnementale et sociale* ».

Le droit français affirme également la volonté de concevoir une « agriculture durable ». Cela résulte notamment du récent décret du 16 mai 2011 relatif au plan régional de l'agriculture durable³⁰, qui porte sur le « *contenu et modalités d'élaboration du plan régional de l'agriculture durable en application de l'article 51 de la loi de modernisation de l'agriculture* » et du décret du 26 mai 2008 portant création du conseil stratégique de l'agriculture et de l'agro-industrie durables³¹.

Cette volonté est précisée par l'article 1^{er} de la loi Grenelle 1 du 3 août 2009 : « *La présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre,*

²⁷ V. question 1.4.

²⁸ COM (2002) 347 final et COM (2006) 136 final (souligné par nous).

²⁹ V. *supra*. Elle a en outre fait partie des sujets débattus lors du Grenelle Environnement : les conclusions du Comité spécifiquement dédié à cette question ont été reprises dans l'article 53 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative au Grenelle de l'environnement (v. *supra*).

³⁰ Décret n°2011-531 du 16 mai 2011 relatif au plan régional de l'agriculture durable, JO 18 mai 2011.

³¹ Décret n° 2008-498 du 26 mai 2008 portant création du conseil stratégique de l'agriculture et de l'agro-industrie durables, *JORF* n° 123 du 28 mai 2008.

définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures (...).

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 ».

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMA) du 27 juillet 2010³² prend ensuite le relais et fait expressément référence à la notion de développement durable³³. Elle prévoit la création d'un plan régional de l'agriculture durable, qui « fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux »³⁴. À cela s'ajoute notamment un dispositif d'étude sur la consommation de terres agricoles. De manière plus indirecte, la LMA s'inscrit largement dans le pilier économique du développement durable. Le législateur a en effet modifié certains articles du Code rural dans le dessein de renforcer la compétitivité de l'agriculture française (formation des prix, réorganisation des filières...) et en vue d'améliorer la compétitivité des exploitations agricoles. Les objectifs deviennent alors plus spécifiques.

2. Des objectifs plus spécifiques

Les politiques publiques pour un développement durable de l'agriculture visent également d'autres objectifs, plus spécifiques, en lien tant avec la sécurité alimentaire (a) qu'avec la volonté de renforcer la compétitivité des exploitations agricoles (b).

a. La sécurité alimentaire sans dommages environnementaux

La loi Grenelle 1 du 3 août 2009 affirme (art. 31) que « la vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population ». Au regard du développement de l'agriculture, la sécurité alimentaire, par sa nature même, traverse le pilier économique et le pilier social d'un développement durable.

Cette sécurité alimentaire est, en elle-même, une politique ambitieuse que le Code rural (art. 230-1) définit comme une « politique publique de l'alimentation (qui) vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé ».

Mais la loi Grenelle 1 impose d'atteindre cet état de sécurité alimentaire sans recourir à des « processus intensifs de production (qui) font peser des risques parfois trop forts sur les milieux, menaçant aussi le caractère durable de l'agriculture elle-même ». Autrement dit, pour être durable, l'agriculture doit concilier des « impératifs de production quantitative et qualitative, de sécurité sanitaire, d'efficacité économique, de robustesse au changement climatique et de réalisme écologique : il s'agit de produire suffisamment, en utilisant les fonctionnements du sol et des systèmes vivants et, leur garantissant ainsi une pérennité, de sécuriser simultanément les productions et les écosystèmes. L'agriculture contribuera ainsi plus fortement à l'équilibre écologique du territoire, notamment en participant à la constitution d'une trame verte et bleue, au maintien et à la restauration de la biodiversité sauvage et domestique, des espaces naturels et des milieux aquatiques, et à la réhabilitation des sols » (art. 31). La loi vient ainsi ajouter une dimension environnementale à la sécurité alimentaire.

Pour réussir cette conciliation, l'agriculture doit poursuivre en même temps des objectifs spécifiquement identifiés : accroître la production agricole biologique ; développer la certification environnementale des exploitations agricoles ; diminuer le recours aux produits phytopharmaceutiques et retirer du marché les plus dangereux de ces produits ; réduire la dépendance des systèmes de production animale aux matières premières importées ; préserver les prairies et les herbages afin de favoriser la nourriture des cheptels à l'herbe et aux graminées ; maîtriser la

³² Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *JORF* n° 0172 du 28 juillet 2010 page 13925.

³³ V. question 2.a.

³⁴ V. art. 111-2-1 du Code rural.

consommation énergétique des exploitations agricoles ; interdire l'épandage aérien de produits phyto-pharmaceutiques (art. 31, L. Grenelle 1).

S'y ajoute une politique génétique des semences et des races domestiques avec comme objectifs : de rénover le dispositif d'évaluation des variétés et d'en étendre les critères aux nouveaux enjeux du développement durable, notamment la réduction progressive des intrants de synthèse et le maintien de la biodiversité, dont la biodiversité domestique ; évaluer les variétés en conditions d'agriculture biologique ; adapter le catalogue des semences aux variétés locales anciennes, y compris les variétés population, et aux variétés menacées d'érosion génétique (art. 31, L. Grenelle 1).

b. La compétitivité des exploitations

L'insertion d'éléments afférents au développement durable au sein de l'agriculture poursuit un autre objectif, visant cette fois à assurer ou à préserver la compétitivité des exploitations agricoles (voir aussi III)³⁵.

À titre général, la loi de modernisation de l'agriculture (LMA) du 27 juillet 2010 s'inscrit largement dans le pilier économique du développement durable. Le législateur a modifié certains articles du Code rural et du Code de commerce dans le dessein de renforcer la compétitivité de l'agriculture française³⁶. Le législateur propose notamment de nouvelles conditions lors de la formation des contrats de vente de produits agricoles (contrats écrits, modalités de paiement, volumes...) et modernise la structuration des filières en modifiant les articles relatifs aux organisations interprofessionnelles³⁷. Dans la LMA, le législateur français se prononce également dans le sens d'une amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles en modifiant notamment les règles comptables et fiscales appliquées aux agriculteurs³⁸.

À titre plus spécifique, la politique française de qualité dont les SIQO sont issus a notamment pour objectif de « renforcer le développement des secteurs agricoles (...) ; [de] fixer sur le territoire la production agricole (...) et assurer le maintien de l'activité économique notamment en zones rurales défavorisées par une valorisation des savoir-faire et des bassins de production ; [et de] répartir de façon équitable les fruits de la valorisation des produits agricoles (...) des produits de la mer entre les producteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation »³⁹. Les SIQO sont donc un moyen de soutenir la viabilité des activités agricoles et permettent, grâce à l'institution de marchés de niche, d'améliorer la qualité de vie des producteurs. Ils favorisent également la diversification de l'offre alimentaire proposée aux consommateurs qui ont, grâce au développement des SIQO, accès à des aliments de meilleure qualité.

Pour atteindre ces objectifs clairement identifiés, le droit français met en œuvre des moyens plus ou moins contraignants.

B. Des incitations et des contraintes

Afin d'atteindre les objectifs en matière de développement durable établis au niveau politique, le droit français a développé un certain nombre de contraintes⁴⁰. Celles-ci s'imposent à la fois aux acteurs publics (1) et aux acteurs privés (2).

1. Les contraintes qui s'imposent aux acteurs publics

Les contraintes qui s'imposent aux acteurs publics concernent non seulement l'association des citoyens à la prise de décision d'ordre environnemental (a), mais également les ramifications du principe de précaution (b) ou encore la préservation des ressources naturelles (c).

a. La transparence et l'association des acteurs-citoyens à la prise de décision d'ordre environnemental⁴¹

³⁵ V. question 3.2.

³⁶ Titre II « Renforcer la compétitivité de l'agriculture française », Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *ibid.*, modifiant le Code rural et le Code de commerce.

³⁷ Art. 20, *ibid.*

³⁸ Titre II (« Améliorer la compétitivité des exploitations agricoles »), *ibid.*

³⁹ Art. L. 640-1 du Code rural et de la pêche maritime.

⁴⁰ V. question 4.

⁴¹ V. questions 3.3. et 5.

En premier lieu, le droit d'accès à l'information environnementale trouve ses sources tant au niveau international que communautaire et national. La Convention d'Aarhus⁴² comprend en effet trois aspects essentiels : outre la nécessité de favoriser la *participation* du public à la prise de décision ayant des incidences sur l'environnement⁴³ et une référence aux conditions d'*accès à la justice* en matière d'environnement⁴⁴, on retrouve un troisième pilier, qui se résume *stricto sensu* à un droit d'accès à l'information⁴⁵. Ce dernier comporte à son tour deux aspects. Tantôt entendu comme une obligation imposant aux autorités publiques de communiquer les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande au moyen d'une saisine officielle⁴⁶, il renvoie également à un droit général à l'information, c'est-à-dire à une contrainte pesant sur ces mêmes autorités publiques et qui consisterait à diffuser des informations relatives à l'environnement⁴⁷.

Concernant plus spécifiquement la participation du public au processus de décision en matière environnementale, l'article 9 § 2 de la Convention d'Aarhus précise les procédures de recours en rapport avec la participation du public au titre de l'article 6⁴⁸. En ce domaine, le droit français se montre particulièrement précis puisque les dispositions de l'article L. 123-12 du Code de l'environnement et de l'article L. 554-12 du Code de justice administrative permettent d'obtenir la suspension d'une décision administrative lorsque l'enquête publique, c'est-à-dire la participation du public, qui doit la précéder n'a pas eu lieu.

Est également nécessaire l'association des acteurs sociaux du monde agroalimentaire⁴⁹. Le système agroalimentaire français est très structuré, à la fois de manière horizontale (par activité), mais également verticale (par filière). Historiquement, ces structures juridiques datent de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 1960. Elles jouent un rôle de contre-pouvoir face aux décideurs politiques, et sont de plus en plus amenées à avoir un rôle consultatif dans l'élaboration des stratégies et des réglementations. Elles disposent d'un rôle consultatif non obligatoire dans l'élaboration des décisions. Concernant l'agriculture durable, la majorité des acteurs sociaux semblent s'y intéresser : non seulement les syndicats d'agriculteurs⁵⁰, mais également des ONG spécialisées⁵¹, ou encore des institutions privées,⁵² mais également publiques⁵³.

Parmi ces acteurs, deux méritent d'être mentionnés plus spécialement. En premier lieu, le **Conseil national de l'alimentation (CNA)**⁵⁴ comprend des représentants non seulement des associations de consommateurs et d'utilisateurs, mais également des producteurs agricoles, ainsi que des représentants des secteurs de la transformation, de la distribution, de la restauration, des syndicats de salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution des produits alimentaires, ainsi que des personnalités qualifiées nommées conjointement par les trois ministres de tutelle. Assumant un rôle primordial, le CNA permet de structurer la participation de nombreux acteurs sociaux. Cette instance consultative et indépendante, qui « réunit tous les acteurs de la chaîne alimentaire, débat des questions liées à l'alimentation et formule des propositions d'orientations et d'actions en vue de dessiner une politique de l'alimentation ». Son rôle en la matière vient d'être renforcé par la loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, laquelle dispose que le CNA est associé à l'élaboration du Programme national pour l'alimentation et contribue au suivi de sa mise en œuvre. Le CNA pourrait ainsi jouer un rôle déterminant dans ce que pourrait être la définition d'une « agriculture durable ».

⁴² Cette convention, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, a été signée au Danemark le 25 juin 1998. V. la [loi n° 2002-285](#) autorisant l'approbation de la convention d'Aarhus et décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus.

⁴³ V. art. 6 à 8 de la Convention d'Aarhus.

⁴⁴ V. art. 9 de la Convention d'Aarhus.

⁴⁵ V. art. 4 et 5 de la Convention d'Aarhus.

⁴⁶ V. art. 4 de la Convention d'Aarhus.

⁴⁷ V. art. 5 de la Convention d'Aarhus.

⁴⁸ V. *supra*. Rappelons toutefois, au plan interne, que le Conseil d'État considère que les stipulations de l'art. 6 al. 4 de la Convention d'Aarhus, en vertu duquel « chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », « créent seulement des obligations entre les États partis à la convention et ne produisent pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne » (v. par exemple CE, 10 novembre 2006, [n° 275013](#)).

⁴⁹ V. question 8.

⁵⁰ V. par exemple FNSEA (éd.), *Inscrire nos exploitations agricoles dans la croissance durable*, Rapport d'Orientations du Congrès de la FNSEA organisé les 29, 30 et 31 mars 2011 à Saint-Malo.

⁵¹ V. par exemple le réseau agriculture durable (www.agriculture.durable.org).

⁵² V. par exemple le CIVAM, la Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural, un développement durable pour des campagnes vivantes et solidaires (www.civam.org).

⁵³ Les chambres d'agriculture sont les interlocutrices privilégiées des instances publiques pour représenter les intérêts du monde agricole.

⁵⁴ V. <http://www.cna-alimentation.fr>.

Autre instance centrale, l'**Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)**⁵⁵ est un établissement public administratif placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture français chargé, notamment, de la gestion et de la protection des signes de qualité (SIQO) en France et à l'étranger. Différents acteurs sociaux siègent dans les organes de l'INAO et participent ainsi, activement, à la définition de la politique de l'Institut et aux prises de décisions. L'INAO est composé d'un Conseil permanent, de cinq Comités nationaux et d'un Conseil agrément et contrôle (CAC). Le premier est l'organe chargé de définir le budget et la politique globale de l'Institut. Les Comités nationaux, chacun consacré à un secteur particulier⁵⁶, sont chargés de définir le contenu des cahiers des charges des signes dont ils ont la charge. Enfin, le Conseil agrément et contrôle, est, comme son nom l'indique, chargé de toutes les questions relatives aux contrôles des SIQO. La composition plurielle de ces différents conseils témoigne de la volonté d'associer la « société civile » aux orientations impulsées aux signes de qualité. Mais la présence des consommateurs pourrait être renforcée car les signes de qualité sont destinés à les attirer et ont autant d'importance pour eux que pour les producteurs.

b. Les enjeux climatiques

Les politiques publiques doivent également s'inscrire dans un objectif de respect des enjeux climatiques. La lutte contre le changement climatique, qui "*est placée au premier rang des priorités*" (art. 2, L. n° 2009-967 du 3 août 2009, dite loi Grenelle 1), est intimement liée à celle des biocarburants, puisque la promotion de ces derniers vise avant tout à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES)⁵⁷. Parmi les actions visant les changements climatiques, plusieurs dispositifs concernent directement l'agriculture. Récemment, le Ministère de l'environnement français a mis en place un plan d'action appelé « Plan climat 2004-2012 »⁵⁸, actualisé en 2006 et en 2009. Il comporte plusieurs mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre liées aux activités agricoles (élevages, cultures) et à accroître les stocks de carbone dans les sols agricoles. Leur mise en œuvre mobilise l'ensemble des acteurs de la filière agricole, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales ou encore des organisations professionnelles. Ce plan porte principalement sur la réduction des consommations d'énergie et sur le développement des énergies renouvelables dans le secteur de l'agriculture, ainsi que sur la réduction des émissions dues à la gestion des effluents d'élevage ou encore sur la réduction des émissions azotées. Dans le cadre du Grenelle Environnement, un plan de performance énergétique des exploitations agricoles⁵⁹ a également été adopté en 2009. Il tend à accroître la maîtrise énergétique des exploitations afin d'atteindre un taux de 30 % d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique d'ici 2013. Cette mesure s'inscrit dans un programme plus large, le Plan Objectif Terres 2020⁶⁰, qui vient compléter ces outils par des dispositions permettant notamment d'améliorer la séquestration du carbone dans les sols agricoles. Par ailleurs, et plus indirectement, les collectivités territoriales sont invitées à prendre en compte les activités agricoles dans l'élaboration de leurs plans climat, mais cela n'apparaît pas clairement dans le texte⁶¹.

c. Le principe de précaution⁶²

Mais les autorités publiques se retrouvent également contraintes par un principe qui se situe au cœur du développement durable, à savoir le principe de précaution. Envisagé en premier lieu **au regard de l'environnement**⁶³, ce dernier a été introduit en droit français par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier ». La France était alors le premier État à définir le principe de précaution en droit interne dans le Code rural, dans le Livre II intitulé « Protection de la nature ». Il est aujourd'hui énoncé à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, lequel dispose que la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des éléments du « *patrimoine commun de la nation* » sont « *d'intérêt général* » et « *concourent à l'objectif de développement durable* ». Ils « *s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, du principe de précaution...* ». Il est aujourd'hui défini par la loi comme un principe « *selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder*

⁵⁵ <http://www.inao.gouv.fr/>.

⁵⁶ Il existe un Comité national (CN) des vins, eaux-de-vie et autres boissons alcoolisées, un CN des appellations laitières, agroalimentaires et forestières, un CN des indications géographiques protégées, labels rouges et spécialités traditionnelles garanties, un CN des indications géographiques protégées relatives aux vins et cidres et un CN agriculture biologique.

⁵⁷ V. question 9.3.

⁵⁸ www.developpement-durable.gouv.fr/La-place-de-l-agriculture-dans-le.html.

⁵⁹ <http://agriculture.gouv.fr/plan-de-performance-energetique>.

⁶⁰ <http://agriculture.gouv.fr/objectif-terres-2020-pour-un>.

⁶¹ V. les art. L. 229-25 et L.229-26 du Code de l'environnement relatifs au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au Plan climat-énergie territorial.

⁶² V. question 6.

⁶³ V. question 6.a.

l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable »⁶⁴.

Si la question de la portée normative a soulevé un vif débat doctrinal, l'appartenance du principe de précaution à l'ordre juridique interne semble désormais ancrée : il revêt un rang constitutionnel avec l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement en 2005. Son article 5 a toutefois opté pour une rédaction différente de celle du Code de l'environnement⁶⁵, dès lors que la mention au coût économique n'apparaît pas, alors même que le principe de précaution reste focalisé sur les risques de dommages à l'environnement. Par ailleurs, au plan contentieux, c'est en matière d'OGM que le Conseil d'État a fait pour la première fois référence au principe de précaution sur la base du droit de l'environnement, afin de justifier la suspension provisoire d'une autorisation de mise en culture⁶⁶, affirmant alors qu'il s'agissait d'un principe d'applicabilité directe⁶⁷. Plus largement, le principe de précaution fait, en France, l'objet d'une jurisprudence relativement riche. Initialement orientée vers le domaine de l'environnement, celle-ci s'est peu à peu tournée vers les champs de la santé et de la sécurité alimentaire.

Considéré en second lieu **en lien avec le domaine alimentaire**⁶⁸, le principe de précaution se voit au premier chef défini et cerné par le droit européen. La question est ainsi abordée d'une manière différente lorsqu'on applique ce principe au secteur agroalimentaire. Sa définition est inscrite à l'article 7 du règlement (CE) n° 178/2002⁶⁹, qui consacre le principe de précaution comme un principe général de la législation alimentaire. Au-delà des risques connus, il convient d'intégrer les risques suspectés, « *dans les cas particuliers où une évaluation des informations disponibles révèle la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique* »⁷⁰. Le principe de précaution est donc mis en œuvre dans les mêmes conditions d'incertitude scientifique que celles qui sont énoncées par la Charte et le Code de l'environnement. Les objectifs de protection sont cependant différents. Le droit de l'environnement impose en effet un principe qui se focalise sur la protection de l'environnement et de l'économie (une protection au coût économiquement acceptable au sens de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement), alors que le principe issu du règlement n° 178/2002 concerne au premier chef la protection du consommateur dans le cadre du marché commun.

d. La préservation des ressources naturelles⁷¹

Les autorités publiques se trouvent également soumises au respect d'un certain nombre de dispositions leur imposant la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, spécialement lorsqu'elles sont utilisées par l'agriculture. Ces instruments sont multiples. Ils visent à protéger des éléments aussi divers que l'eau, la faune, les sols et la biodiversité. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 fonde d'ailleurs la préservation des ressources naturelles sur 4 principes : principe de précaution, principe d'action préventive et de correction des atteintes à l'environnement, principe pollueur-payeur et principe de participation (art. L. 110-1, C. environ.).

Concernant, en premier lieu, la **préservation des ressources en eau**, on peut affirmer que l'utilisation de cette denrée naturelle compte parmi les éléments que le droit français cherche à encadrer. À titre général, tout d'abord, la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 a été transposée en 2004 en droit interne⁷². La gestion quantitative des ressources en eau passe par différents outils, qui peuvent être à la fois des instruments réglementaires (édiction d'arrêtés préfectoraux ou municipaux), économiques (mise en place de redevances...) et des instruments de gestion participatifs et locaux (*via* les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau ou d'autres types de contrats...). La loi « Grenelle 1 » y fait longuement référence, dans le Chapitre 2 du Titre I^{er}, intitulé « retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et assurer son caractère renouvelable dans le milieu et abordable

⁶⁴ Art. L. 110-1-II du Code de l'environnement.

⁶⁵ L'art. 5 de la Charte de l'environnement de 2004 dispose : « *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* ».

⁶⁶ V. not. CE, 25 sept. 1998, *Assoc. Greenpeace France*, Rec. CE, p. 343 ; Juris-Data, n° 1998-973428 ; CE, 4 févr. 2004, *Sté Syngenta Agro et a.*, req. n° 242782.

⁶⁷ V. not. CE, 1^{er} oct. 2001, *Assoc. Greenpeace France, Sté Coordination rurale, Union nat.*, req. n° 225008, 225820.

⁶⁸ V. question 6.a.

⁶⁹ [Règlement n° 178/2002](#) du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

⁷⁰ V. B. FRIANT-PERROT, « La sécurité alimentaire : nouveaux enjeux pour les secteurs agricoles et alimentaires », *RD rur.*, n° 327, novembre 2004, étude 3

⁷¹ V. question 6.

⁷² [Loi n° 2004-338](#) du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

pour le citoyen »⁷³. L'article 27 prévoit notamment la mise en place, d'ici à 2012, de plans d'action en association étroite avec les agences de l'eau afin de lutter, notamment, contre les pollutions engendrées par les nitrates et les produits phytosanitaires. Au regard de la quantité des prélèvements, la régulation se fait notamment par une redevance payée par les agriculteurs en fonction de l'eau qu'ils utilisent pour leur exploitation (art. L. 213-10-9, C ; environ.) et une autre en fonction de l'eau qu'ils stockent (art. L. 213-10-10, C. environ.). Au regard de la qualité de l'eau, la loi prévoit notamment une protection des périmètres de captage. Dans ces périmètres, la priorité doit être donnée à l'agriculture biologique et à une agriculture faiblement utilisatrice d'intrants.

Concernant, en second lieu, la **préservation de la faune**, le droit français se positionne là aussi dans la lignée du droit de l'Union européenne. À ce propos, dans le prolongement de la directive [79/409/CEE](#), adoptée le 2 avril 1979, relative à la conservation des oiseaux sauvages, c'est la directive 92/43 « Habitats Faune Flore »⁷⁴, plus connue sous le nom de directive « Natura 2000 », qui est venue poser les fondements en la matière. Néanmoins, si la France a entrepris de transposer ce texte fondamental dès 2001⁷⁵, la Commission européenne a considéré que le droit français ne prévoyait pas suffisamment de précautions concernant l'évaluation des incidences d'un projet sur un site Natura 2000 avant sa réalisation. La France a ainsi été condamnée le 4 mars 2010 par la Cour de justice de l'Union européenne pour mauvaise transposition de ladite directive⁷⁶ : une adaptation du droit français est donc à prévoir à court ou moyen terme.

À propos, en troisième lieu, de la **protection des sols**, il convient tout d'abord de souligner que le projet de directive-cadre sur la protection des sols, proposé par la Commission le 22 septembre 2006⁷⁷, n'a pas encore été définitivement adopté⁷⁸. Les négociations afférentes sont pour l'instant au point mort, ce alors même que la protection des sols constitue l'un des sept objectifs prioritaires du 6^{ème} programme d'action pour l'environnement publié par la Commission en 2001. Il convient alors de se tourner vers le droit français. Or, ce dernier ne conférant pas non plus à la protection des sols un cadre juridique spécifique, il importe de se référer à diverses réglementations spécifiques, et notamment aux textes relatifs aux installations classées pour la protection de l'environnement, ou encore aux réglementations spécifiques à l'eau, à l'air, aux déchets, aux matières fertilisantes ou encore aux produits phytosanitaires. Tout au plus peut-on préciser ici, de manière schématique, que la protection des sols est assurée par deux types d'instruments normatifs. Elle se rattache alors à la fois à la lutte contre la régression des surfaces agricoles (en particulier sous l'effet de l'urbanisation)⁷⁹, aux diverses mesures de *lutte contre la pollution de l'eau*⁸⁰ et à diverses mesures de *lutte contre les risques naturels*⁸¹. Mais à côté de ces instruments normatifs, on retrouve des outils de contractualisation⁸². Ceux-ci sont globalement au nombre de trois. Tout d'abord, les *contrats d'agriculture durable*, conclus jusqu'en 2007, qui reposent sur un engagement volontaire des agriculteurs, peuvent comporter des indications en lien avec la protection et l'amélioration des sols. Les sols peuvent également être protégés, de manière

⁷³ Art. 27 et s. de la loi « Grenelle I ». Cette disposition rappelle que « dans le domaine de l'eau, le premier objectif est d'atteindre ou de conserver d'ici à 2015 le bon état écologique ou le bon potentiel, au sens de l'article 2 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 [...] de l'ensemble des masses d'eau, tant continentales que marines ».

⁷⁴ 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 sauvage.

⁷⁵ V. art. L. 414-4 et R. 414-19 et s. du Code de l'environnement.

⁷⁶ CJUE, 4 mars 2010, *Commission européenne c/ République française*, aff. C-241/08. Rappelons qu'en dix ans, la France a déjà été condamnée trois fois à propos de cette directive.

⁷⁷ COM(2006) 232 final ([en français](#) ; [en anglais](#)).

⁷⁸ Cette initiative pourrait toutefois être prochainement relancée, après que la Commission européenne a publié un [atlas européen](#) cartographiant l'ensemble des sols potentiellement menacés et recensant l'ensemble des facteurs de pollution.

⁷⁹ art. 7 et art. 22, L. n° 2009-967 du 3 août 2009, dite loi Grenelle 1.

⁸⁰ A ce sujet, l'article 7/8 du Code des bonnes pratiques agricoles (v. [l'arrêté du 22 novembre 1993](#) relatif au Code des bonnes pratiques agricoles) contient un certain nombre de recommandations, en lien notamment avec la protection des sols. De même, les programmes d'action destinés à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole arrêtés par le préfet, sont d'application obligatoire pour les agriculteurs situés dans des zones considérées comme particulièrement vulnérables. V. le décret n° 2001-34 du 10/01/01 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. V. aussi le décret n° 2005-634 du 30 mai 2005 modifiant le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, ainsi que l'arrêté interministériel du 1 août 2005 établissant les prescriptions minimales à mettre en œuvre en zone vulnérable. A ce propos, v. également la directive CEE n°96-676 du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. Des aides financières, telles que l'indemnité compensatoire de couverture des sols (v. art. D. 211-86 du Code de l'environnement), peuvent en outre leur être attribuées afin de les inciter à améliorer la gestion de ces derniers.

⁸¹ A ce sujet, le préfet de département est chargé de délimiter les zones dans lesquelles l'érosion des sols agricoles peut générer des dommages importants et de définir par arrêté des programmes d'action précisant les pratiques agricoles qu'il convient de promouvoir dans ces zones. Il peut par ailleurs, après avoir consulté la Chambre d'agriculture, rendre certaines mesures obligatoires dans les trois années qui suivent la publication dudit programme d'action. V. art. L. 114-1 et art. R. 114-1 et 2 du Code rural.

⁸² Il conviendra également de se tourner vers le champ du droit de la responsabilité, qui renvoie aux troubles anormaux de voisinage, en lien notamment avec l'écoulement ou le détournement des eaux. A ce propos, l'article 740 du Code civil pose le principe général du libre écoulement naturel des eaux sur les fonds inférieurs, et l'article 640 prévoit la possibilité d'aggraver cette servitude, avec comme corollaire la faculté pour le propriétaire du fonds inférieur d'être indemnisé.

indirecte, par le recours aux *signes de qualité*. En effet, certaines dispositions du règlement n° 834/2007⁸³ relatif à l'agriculture biologique visent directement à protéger la fertilité des sols et l'environnement⁸⁴ notamment par l'interdiction du recours aux intrants. Un dernier moyen permet indirectement de protéger les sols : le contrat de bail assorti de clauses environnementales.

En dernier lieu, la **promotion de la biodiversité** est un composant récent du droit rural français. Mais il est appelé à prendre de plus en plus de place pour mettre l'agriculture durable en phase avec la nécessité avérée d'une protection internationale de la biodiversité. C'est ainsi que la loi du 12 juillet 2010⁸⁵ insère dans le Code rural la référence à une « *politique génétique des semences et plants* » visant à permettre la « *sélection végétale, la traçabilité des productions, la protection et l'information de l'utilisateur et la sécurisation de l'alimentation* » tout en contribuant « *à la durabilité des modes de production [...] à la protection de l'environnement, à l'adaptation au changement climatique et au développement de la biodiversité cultivée* ». Cette politique va modifier les procédures d'évaluation et d'inscription des variétés au catalogue officiel.

A tous ces égards, le droit français apparaît ainsi comme très éclaté et encore en recherche d'une cohérence d'ensemble. Mais l'objectif de développement durable ne contraint pas que les autorités publiques : il s'impose également sous de multiples facettes aux acteurs privés.

2. Les incitations des acteurs privés

En plus d'être soumis aux contraintes générales qui précèdent, les acteurs privés se voient imposer un large panel de contraintes qui leur sont cette fois propres. À côté des modalités visant une incitation financière (a), on retrouve ici des objectifs de formation professionnelle (b) ou enfin des instruments destinés à instaurer des mécanismes de responsabilité environnementale (c).

a. Les modes d'incitation financière

Les mécanismes reposant sur des facilités financières et destinés à promouvoir une agriculture durable sont multiples⁸⁶.

— Le principe de la conditionnalité

Parmi eux, le principe de la conditionnalité est sans doute le plus stimulant. La conditionnalité des paiements directs est un mécanisme relevant du premier pilier de la PAC. Il implique que les aides ne soient versées qu'à la condition du respect des règles essentielles de la législation européenne⁸⁷. Ce mécanisme de conditionnalité a été renforcé avec un caractère davantage axé sur l'environnement, *via* la notion d'« écoconditionnalité ». Cette dernière subordonne les paiements directs aux agriculteurs au respect de normes en matière d'environnement.

La mise en œuvre de la conditionnalité en France est essentiellement fondée sur la réglementation européenne⁸⁸. Les mécanismes généraux relatifs à la conditionnalité sont toutefois précisés dans le Code rural⁸⁹. De plus, le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche a précisé par arrêté les règles de bonnes conditions agricoles⁹⁰ et environnementales, ainsi que la mise œuvre du principe de la conditionnalité⁹¹. Selon ces dispositions, la conditionnalité est obligatoire et fait l'objet d'un contrôle. Le dispositif retenu en France est complexe. Il est détaillé aux articles D. 615-57 et 615-58 du Code rural. Selon la gravité, l'étendue et la persistance de la non-conformité, il est établi un barème de points permettant le calcul d'un pourcentage de réduction des aides versées à l'exploitant. D'un point de vue contentieux, les juges administratifs français ont eu à connaître d'un problème d'application des

⁸³ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, *JOUE* L. 189 du 20 juillet 2007, pp. 1 à 23.

⁸⁴ V. questionnaire.

⁸⁵ V. art. 117 de la loi n° 2010-788, préc.

⁸⁶ V. questions 4.1. et 4.2.

⁸⁷ <http://agriculture.gouv.fr/la-conditionnalite>.

⁸⁸ V. not. : Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs ; Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 modifié concernant le soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et ses textes d'application...

⁸⁹ V. les sections 4 et 5 du Chapitre I^{er} du titre IV du livre III, la Section 4 du Chapitre V du Titre I du Livre VI (partie réglementaire), ainsi que l'art. D. 664-17 et la Section 2 du Chapitre I^{er} du Titre VIII du Livre VI (partie réglementaire).

⁹⁰ Arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

⁹¹ Non paru pour la campagne 2011.

engagements agro-environnementaux souscrits au titre des règlements (CEE) n° 2078/92 et (CE) n° 1257/1999. Dans un arrêt du 30 mars 2009, le Conseil d'État a annulé l'article 3 de l'arrêté du 20 novembre 2006⁹², au motif que celui-ci ne pouvait « *se borner à dresser une liste limitative de quatre séries de mesures et exclure ainsi les autres engagements dont les agriculteurs concernés démontreraient qu'ils ont gravement affecté leur production* ». En 2010, le ministère de l'Agriculture a ensuite du modifier l'arrêté en question⁹³.

Il ne semble pas, cependant, qu'il existe une véritable spécificité dans l'application de la conditionnalité en France. Le socle du droit européen étant construit autour de règlements européens, les États membres ne disposent que d'une marge limitée dans l'interprétation et dans la mise en œuvre de la conditionnalité. Nous pouvons par ailleurs noter que le système de la conditionnalité ne fait pas l'unanimité au sein de l'Union européenne. En effet, dans un rapport spécial n° 8/2008, la Cour des comptes européenne « *considère la conditionnalité comme un élément essentiel de la PAC, mais conclut que, telle qu'actuellement gérée par la Commission et mise en œuvre par les États membres, elle n'est pas efficace* »⁹⁴. Tel qu'elle est construite, la conditionnalité sanctionne le non-respect des bonnes pratiques agricoles et environnementales, en minimisant les aides versées aux exploitants, atteignant ainsi la capacité de financement de ces derniers pour des investissements futurs. Ce système emporte un effet *a priori* sur les aides, similaire à une taxe prélevée à la source. La conditionnalité ne fournit donc pas à l'agriculteur les possibilités financières d'amélioration de son exploitation sur le plan environnemental. Il serait alors peut-être intéressant d'écarter les considérations environnementales de la conditionnalité, en les transférant vers une « *taxe pollueur-payeur* » à la manière de ce qui a été instauré pour la pollution des eaux⁹⁵.

— Les fonds d'investissement

La concrétisation des modalités financières sous forme d'investissements peut également être abordée sous l'angle du financement *via* les fonds structurels européens. À côté du premier pilier de la PAC destiné à soutenir les marchés et les revenus agricoles, l'Union européenne a mis en place un Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)⁹⁶. La France a quant à elle établi un Programme de développement hexagonal (PDRH)⁹⁷ afin de répartir ces fonds dans ses différentes régions. Cette programmation vise à accompagner les mutations de l'espace rural jusqu'en 2013 et reprend les orientations stratégiques communautaires visant à « *l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers, de l'environnement et de l'espace rural, de la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale* », auxquels s'ajoute le soutien à des stratégies locales⁹⁸. Le PDRH se compose d'un socle commun valable pour les 21 régions de France métropolitaine. Il est « *élaboré en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires institutionnels, professionnels et milieux associatifs du Ministère de l'Agriculture* » autour de trois objectifs⁹⁹ : le premier d'ordre économique, pour la compétitivité et l'emploi dans tous les secteurs ; le second, de nature humaine, en vue de promouvoir un développement pour et avec les populations et acteurs locaux ; le dernier, d'ordre environnemental et territorial, pour une gestion durable du patrimoine rural, qui intègre les particularités des territoires. Une fois le plan stratégique national défini, il reste à choisir, parmi les mesures, ouvertes par le règlement (CE) n° 1698/2005¹⁰⁰, celles qui seront retenues, et à concevoir les dispositifs d'aides dans leurs détails (nature de l'aide, public éligible, etc.). Ce sont l'ensemble de ces dispositifs et les crédits qui leur sont affectés qui constitueront le programme de développement rural pour un territoire donné¹⁰¹.

— Le cas particulier des signes de qualité

Le programme de développement durable prévoit, enfin, plusieurs mesures propres aux signes de qualité visant à favoriser le développement d'une agriculture de qualité et participant de ce fait au développement durable de l'agriculture. La mesure n° 132 vise ainsi à « *encourager les agriculteurs à participer à des régimes de qualité*

⁹² Arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche portant application du décret n° 2006-710 du 19 juin 2006 relatif à la mise en œuvre de l'aide au revenu prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

⁹³ Arrêté du 23 février 2010 modifiant l'arrêté du 20 novembre 2006 portant application du décret n° 2006-710 du 19 juin 2006 relatif à la mise en œuvre de l'aide au revenu prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

⁹⁴ Note d'information de la Cour des comptes européenne concernant le rapport spécial n°8/2008 « La conditionnalité est-elle une politique efficace ? », Luxembourg, 9 déc. 2008.

⁹⁵ Cf. *infra*, c) principe pollueur-payeur.

⁹⁶ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

⁹⁷ <http://agriculture.gouv.fr/le-programme-de-developpement>.

⁹⁸ Art. 4, Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, *ibid.*

⁹⁹ Nous pouvons noter ici une référence indirecte aux trois piliers du développement durable.

¹⁰⁰ [Règlement \(CE\) n° 1698/2005](#) du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

¹⁰¹ <http://agriculture.gouv.fr/les-six-programmes-de>. De manière plus spécifique, la Corse et chaque département d'outre-mer bénéficient également d'un programme de développement rural.

alimentaires »¹⁰². Cette aide financière ne peut être attribuée que pour les SIQO. Les bénéficiaires de ces aides recevront au maximum 3 000 € par exploitation et par an pendant une durée maximale de cinq ans. Son montant dépend des « charges fixes résultant de la participation à un régime de qualité ». Elles sont financées pour moitié par l'État français et pour autre moitié par l'Union européenne¹⁰³. Des aides spécifiques existent pour l'agriculture biologique¹⁰⁴. Si elles sont cumulables avec les aides prévues par la mesure n° 132, les bénéficiaires s'engagent, en échange, à respecter les règles de l'agriculture biologique pendant 5 ans.

b. La formation professionnelle

L'enseignement et la formation professionnelle agricoles¹⁰⁵ sont organisés conformément aux dispositions des articles L. 811-1, L. 811-2, L. 813-1 et L. 813-2 du Code rural et de la pêche maritime. Après la loi Grenelle 1 en 2009 (art. 55), l'article 9 de la loi de modernisation agricole a modifié l'article L. 811-1 en ajoutant que l'enseignement et la formation, notamment dans les lycées agricoles, « contribuent à l'éducation au développement durable et à la mise en œuvre de ses principes ».

Il n'existe pas de mention spécifique en droit sur une formation ou des conseils visant à assurer l'augmentation des revenus. On peut penser que le Plan de professionnalisation personnalisé¹⁰⁶, qui instaure un stage obligatoire pour ceux qui souhaitent obtenir des aides de l'État en vue de faciliter leur installation, est susceptible d'intégrer ce genre de formations. Il est composé d'un stage collectif obligatoire de 21 heures et d'actions de formation complémentaires en fonction des besoins du bénéficiaire. Par ailleurs, quelques organismes privés proposent des formations relatives à l'agriculture durable pour les agriculteurs. Ainsi en est-il de l'Association de formation et d'information pour le développement d'initiatives rurales (AFIP), de la Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM) ou encore du Centre d'étude pour un développement agricole plus autonome (CEDAPA).

c. Les règles encadrant la responsabilité environnementale¹⁰⁷

Les mécanismes destinés à instaurer une responsabilité environnementale, qui trouvent leur origine dans le principe pollueur-payeur, ont été considérablement renforcés ces dernières années¹⁰⁸.

— Le principe pollueur-payeur

Issu des travaux de l'OCDE, le principe « pollueur-payeur » était au départ un principe économique en vertu duquel le coût de la pollution doit être supporté par celui ou ceux qui le génère(nt) et non par la société. Juridiquement, il relève du droit de l'environnement. L'article L. 110-1 du Code de l'environnement¹⁰⁹ dispose que, selon le principe pollueur-payeur, « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». Il s'agit d'un **principe général de responsabilité** et donc susceptible, comme tel, de s'appliquer à l'agriculture. Mais la jurisprudence s'y référant est plutôt rare et concerne souvent la remise en état des sites pollués¹¹⁰ dans le domaine des installations classées. Ce principe reste toutefois souvent rejeté par les juges administratifs¹¹¹. En réalité, le principe pollueur-payeur, comme fondement direct de responsabilité, reste difficile à mettre en œuvre dans le secteur agricole, tant d'un point de vue technique que politique. En effet, les pollutions et atteintes à l'environnement issues de l'agriculture sont souvent diffuses et difficilement décelables : il est alors mal aisé d'identifier le ou les agriculteurs responsables. L'autre raison est d'ordre politique : elle se rapporte au soutien à l'agriculture intensive dont les méthodes reposent sur l'utilisation de techniques et de produits néfastes pour l'environnement¹¹². Mais elle a tendance à s'affaiblir. En effet la PAC tend de

¹⁰² PDRH, p. 12.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 99 et s.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁵ V. question 4.3.

¹⁰⁶ V. arrêté du 9 janvier 2009 relatif aux financements des structures et des actions de formation dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif permettant l'élaboration du plan de professionnalisation personnalisé prévu aux articles D. 343-4 et D. 343-19 du Code rural et de la pêche maritime.

¹⁰⁷ V. questions 6.b. et 9.4.

¹⁰⁸ V. art. 210 et s., L. Grenelle 2.

¹⁰⁹ Avant la loi n° 95-101 du 2 février 1995, ce principe figurait à l'art. L. 200-1 du Code rural.

¹¹⁰ V. not. CAA Lyon, 10 juin 1997, *Zoegger*, req. n° 95LY01435 et 96LY02017, Rec. CE, tables p. 951 ; CAA Douai, 8 mars 2000, *Benchetrit*, n° 96DA00721.

¹¹¹ V. not. CE, 14 nov. 2001, *Communauté de Communes Artois-Lys*, req. n° 231740 et plus récemment, v. CAA Lyon, 22 févr. 2011, n° 09LY02715.

¹¹² A ce propos, v. L. BOY, I. DOUSSAN, « Le principe pollueur payeur et l'activité agricole », *RD rur*, 2000, p. 609.

moins en moins à subventionner la production agricole intensive, mais promeut une agriculture plus respectueuse de l'environnement¹¹³.

Indépendamment de ce principe pollueur-payeur de portée générale, le droit français tend à s'orienter vers une mise en oeuvre de ce principe sous la forme de redevances payées par les agriculteurs. L'une d'entre elles est une **redevance pour « pollution de l'eau »**. Elle s'applique essentiellement aux élevages (art. L. 213-10-1, C. environ.). Elle est liée au rejet de substances polluantes (azote, phosphore...) et elle est assise sur le nombre de têtes de bétail. S'y ajoute une redevance pour « modernisation des réseaux de collecte » des eaux usées (art. L. 213-10-5 et s., C. environ.).

La plus importante est une **redevance pour « pollutions diffuses »** qui s'applique à l'ensemble des activités agricoles utilisatrices de produits phytopharmaceutiques (art. L. 213-10-8, C. environ.). Elle est due par toute personne qui « acquiert un produit phytopharmaceutique défini à l'article L. 253-1 de ce même code ou une semence traitée au moyen de ces produits ou commande une prestation de traitement de semence au moyen de ces produits ». Son montant est fonction de la quantité de produit acquise. Depuis 2008, elle remplace la « taxe générale sur les activités polluantes » (TGAP) qui s'imposait aux fournisseurs de produits phytosanitaires¹¹⁴. « L'objectif de cette évolution est de rendre la redevance plus perceptible pour les agriculteurs et de permettre aux agences de l'eau d'adapter son taux en fonction de la quantité de résidus de produits dans les eaux de chaque bassin »¹¹⁵. En effet, cette redevance est également liée à la pollution de l'eau. C'est pourquoi elle est perçue, auprès des distributeurs des produits phytopharmaceutiques ou des semences traitées par de tels produits, par les Agences de l'eau. Afin d'éviter un éclatement du principe pollueur-payeur sous diverses formes et diverses redevances, on pourrait s'interroger sur l'opportunité de la mise en place d'une « taxe de risque systémique » pour le domaine agricole, un peu à la manière de celle qui a été instituée dans le secteur financier¹¹⁶. Mais cette transposition est en réalité difficile dans la mesure où les activités agricoles polluantes sont beaucoup moins homogènes et synthétisables que les activités financières ou spéculatives.

— Les règles générales en matière de responsabilité environnementale

En droit français, c'est la [loi n° 2008-757](#) du 1^{er} août 2008¹¹⁷, elle-même rendue applicable par un décret adopté le 23 avril 2009¹¹⁸, qui est venue transposer la [directive n° 2004/35/CE](#) du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale. Ce texte reprend ainsi le principe selon lequel il appartient aux autorités publiques de veiller à ce que les exploitants responsables prennent eux-mêmes ou financent les mesures nécessaires de prévention ou de réparation. La loi de 2008 prévoit ainsi un système de responsabilité *sui generis*, beaucoup plus proche de la responsabilité administrative que de la responsabilité civile¹¹⁹. Instituant un nouveau régime de prévention et de réparation de certains dommages causés à l'environnement, elle fixe les conditions dans lesquelles sont prévenus ou réparés, « en application du principe pollueur-payeur¹²⁰ et à un coût raisonnable pour la société », les dommages causés à l'environnement par l'activité d'un exploitant. Bien qu'encadré sous certains aspects, à la fois d'un point de vue organique¹²¹ et matériel¹²², l'apport de cette loi est donc considérable.

¹¹³ V. questions 3.1 et 4.2.

¹¹⁴ V. art. 266 sexies, al. 7 du Code des douanes.

¹¹⁵ http://carrefourlocal.senat.fr/vie_locale/cas_pratiques/les_nouvelles_redevances_des_agences_de_l_eau/.

¹¹⁶ V. Art. 235 ter ZE (réd. L. 29 déc. 2010), C. gén. imp.

¹¹⁷ Loi relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

¹¹⁸ [Décret n° 2009-468](#) du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement. V. également l'[ordonnance n° 2009-229](#) du 26 février 2009 prise pour l'application de l'art. 12 de la loi n° 2008-757 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire.

¹¹⁹ Plus précisément, la directive de 2004 prévoit un régime de responsabilité qui s'applique, d'une part, à certaines activités professionnelles précisément énumérées et, d'autre part, aux autres activités professionnelles lorsque l'exploitant a commis une faute ou une négligence.

¹²⁰ V. *supra*.

¹²¹ En premier lieu, sont uniquement couverts les dommages à l'environnement causés par un « exploitant », dans le cadre d'activités dont la liste a été fixée par décret. En vertu de la loi, le financement de la réparation du dommage est en principe assuré par l'exploitant, dont la définition est toutefois entendue au sens large puisqu'il s'agit de « toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce ou contrôle effectivement, à titre professionnel, une activité économique lucrative ou non lucrative » (v. l'art. 1^{er} de la loi de 2008). Sont ainsi également concernées les collectivités territoriales lorsqu'elles exploitent des services en régie, par exemple.

¹²² Le champ couvert par la loi est en second lieu encadré quant au type de dommage susceptible d'être appréhendé. En vertu du nouvel article L. 161-1 du Code de l'environnement, « constituent des dommages causés à l'environnement au sens du présent titre les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement qui créent un risque d'atteinte grave à la santé humaine du fait de la contamination des sols résultant de l'introduction directe ou indirecte, en surface ou dans le sol, de substances, mélanges, organismes ou micro-organismes ; affectent gravement l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux [...] ; affectent gravement le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable [de certaines espèces] ; [ou encore] affectent les services écologiques, c'est-à-dire les fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats [...] au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire ».

Elle intègre en outre en droit français la notion de préjudice écologique, ou plus précisément de « préjudice environnemental »¹²³, notion par ailleurs déjà envisagée dans la jurisprudence de l'affaire Erika¹²⁴. La loi instaure ainsi un régime spécial de responsabilité afin de prévenir et de réparer les « dommages environnementaux » causés par des activités économiques professionnelles, en lien avec trois milieux précisément énumérés, qui concernent les eaux, les sols, mais également les espèces protégées et leurs habitats. La responsabilité environnementale ainsi conçue s'applique donc bien davantage à l'environnement lui-même qu'aux personnes et aux biens. Par ailleurs, l'exploitant est soumis à un double régime de responsabilité : une responsabilité sans faute pour les activités énumérées par décret¹²⁵, et une responsabilité pour faute pour toutes les autres activités¹²⁶. Dans la lignée de cette évolution juridique, ajoutons que la Commission européenne a présenté, le 9 mars 2009, une proposition de directive visant à contraindre les États membres à considérer les atteintes graves à l'environnement comme des infractions pénales et à faire en sorte que celles-ci soient effectivement sanctionnées¹²⁷.

L'agriculture est par ailleurs soumise à l'ensemble des régimes ordinaires de responsabilité et, en particulier, à la responsabilité civile pour dommages anormaux de voisinage conçue par la jurisprudence de la Cour de cassation.

Le secteur de l'agriculture connaît ainsi un encadrement juridique orienté par une politique volontariste et assorti de moyens juridiques appropriés. Mais il reste à franchir une étape ultime qui conduira à spécifier un concept sur mesure pour la durabilité de l'agriculture (française).

III. L'adaptation des instruments juridiques au service d'une agriculture durable

Les avancées d'une conception équilibrée du développement durable dans le secteur de l'agriculture permettent-elles de dire que le droit est en situation de construire un modèle français d'agriculture qui puisse être rattaché à un concept « d'agriculture durable » ? Une voie dans cette direction est ouverte, à l'aide d'instruments juridiques mis à disposition des agriculteurs et qui visent à promouvoir économiquement les exploitations tout en concrétisant un modèle d'agriculture durable. La promotion économique des exploitations vise plusieurs objectifs. Le premier est de faciliter l'accès au marché pour contrer la régression des mesures sociales de la PAC. Ainsi, le droit français s'oriente depuis quelques années vers une politique empreinte de libéralisme, afin de doter les agriculteurs des moyens de former eux-mêmes leurs revenus sur le marché, avec la volonté de les insérer à terme pleinement dans un système gouverné par un modèle libéral. La promotion d'une agriculture durable passe ainsi par de nouveaux outils juridiques (1). Elle se réalise aussi par une diversification des activités agricoles (2), et également par une valorisation des produits agricoles (3), tout en limitant l'utilisation des intrants chimiques (4) et en essayant de maîtriser les prix (5).

1. Les nouveaux instruments juridiques pour les agriculteurs

En premier lieu, la [loi n° 2006-11](#) du 5 janvier 2006 d'orientation agricole étend aux agriculteurs les outils mis à la disposition des commerçants, afin de les doter d'instruments efficaces leur permettant d'affronter le marché. Depuis lors, l'agriculture est ainsi rentrée dans un système entrepreneurial, se rapprochant ainsi davantage du pilier économique du développement durable. Ont ainsi été instaurés en 2006 un fonds agricole modelé sur le fonds de commerce classique, offrant ainsi une qualification juridique à l'exploitant agricole ; un nantissement du fonds agricole sur le modèle du nantissement du fonds de commerce, destiné à permettre aux exploitations d'avoir accès au crédit ; et enfin un bail cessible en dehors des liens familiaux, ce afin de permettre les cessions d'exploitation sur le modèle des cessions de fonds de commerce.

A cela s'ajoutent des améliorations propres au droit rural. C'est ainsi par exemple que les agriculteurs peuvent conclure une nouvelle forme de bail, le « bail environnemental ». Prévues à l'origine par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 et instaurées par le décret n° 2007-326 du 8 mars 2007, elle vise à imposer aux agriculteurs des pratiques plus respectueuses de l'environnement (art. L. 411-11, L. 411-27, L. 411-53, C. rural). Plus précisément, ce

¹²³ Le livre Premier du code de l'environnement (« Dispositions communes ») a été complété par un nouveau Titre VI intitulé « Prévention et réparation de certains dommages causés à l'environnement » (art. L. 160-1 et s.).

¹²⁴ V. notamment Cour d'appel de Paris, 11^{ème} Chambre, [30 mars 2010](#).

¹²⁵ La loi prévoit en effet un régime de responsabilité en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant, pour une série d'activités listées par le décret, lorsqu'est en cause une détérioration directe ou indirecte de l'environnement qui porte atteinte de manière grave à la santé humaine.

¹²⁶ Parallèlement, est institué un régime de responsabilité pour faute en cas de dommages aux espèces et habitats par des activités autres que celles listées par décret. En pareil cas, la faute de l'exploitant doit être démontrée afin que la responsabilité de l'exploitant puisse être engagée.

¹²⁷ V. http://www.assemblee-nationale.fr/europe/dossiers_e/e3451.asp.

nouveau type de bail permet aux propriétaires d'inclure des clauses prescrivant au preneur des pratiques culturelles spécifiques visant à protéger non seulement l'environnement et la biodiversité au sens large, mais également les paysages ou encore la qualité de l'eau ou des produits. Le champ d'application de ce nouveau type de bail est toutefois strictement encadré¹²⁸. Il participe donc en même temps à la diversification des activités agricoles.

2. La diversification des activités agricoles

Mais un objectif plus précis vise à diversifier les activités en lien avec l'agriculture. On retrouve au cœur de cette problématique l'idée d'une agriculture multifonctionnelle. Ce concept, apparu en 1992 au Sommet de Rio, en même temps que le développement durable, se caractérise par sa transversalité et rappelle que les trois piliers généralement invoqués pour définir le développement durable sont indissociables. Le principe de la multifonctionnalité vise en effet tout d'abord des objectifs *économiques*, en lien avec la qualité des produits alimentaires, le développement de services situés dans le prolongement des activités agricoles classiques (transformation, vente directe) ou encore avec d'autres services, tels que l'agrotourisme et les énergies renouvelables. Il poursuit également des fins *environnementales*, liées à l'entretien et à la gestion du paysage, de l'eau, ou encore de la biodiversité. Il se rattache enfin à des objectifs de nature *sociale*, en recherchant la viabilité des exploitations agricoles et en promouvant à la fois l'emploi, la conservation du patrimoine culturel, ou encore le bien-être animal.

Parmi ces différents objectifs, la promotion du carburant vert fait l'objet d'un fort soutien politique¹²⁹. Il s'agit d'une « filière d'avenir » selon les termes du ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche¹³⁰. En 2005, l'État s'est en effet engagé à soutenir le développement des biocarburants et à encourager l'amélioration de la compétitivité de la filière. À cette fin, il a planifié des objectifs de production en conformité avec la directive 2001/77/CE¹³¹. De manière générale, l'État encadre cette production par l'agrément de capacités de production nouvelles, et encourage sa promotion notamment par le biais d'un régime de défiscalisation¹³². Ces dispositions ont pour but de combler le déficit de compétitivité des filières de production de biocarburants. Une telle politique s'inscrit plus largement dans une volonté de développer les énergies renouvelables et dans le cadre de la lutte contre la pollution de l'air¹³³.

3. La valorisation des produits agricoles

La valorisation des produits agricoles est pour une part importante liée au développement des signes de qualité (SIQO). L'intérêt des SIQO est d'abord économique. Il s'agit de permettre aux agriculteurs de s'identifier dans la concurrence par des produits assortis d'une valeur particulière. Au regard de l'agriculture durable, ils jouent également un rôle social non négligeable, lié à leur poids économique. Ils concourent en effet à maintenir un tissu social agricole, à assurer la viabilité des exploitations, et ils sont assis sur des territoires ou sur des savoir-faire propres à la France. Ils participent ainsi à la place de l'agriculture dans l'économie nationale, dans la vie sociale et dans la diversité culturelle. Leur rôle est moindre, mais non négligeable, au regard de la protection de l'environnement.

A cet égard, la certification « **agriculture biologique** » est le seul signe qui prene pleinement en compte la protection de l'environnement et réalise de ce fait directement cet objectif du développement durable. Il relève du règlement européen n° 834/2007¹³⁴ qui s'applique directement dans les États membres de l'Union et il existe simplement, au plan national, un guide de lecture¹³⁵ permettant d'apprécier et d'interpréter les dispositions européennes. Dans ce document, le développement durable n'est jamais mentionné, mais il est fait référence à un

¹²⁸ L'insertion de clauses environnementales doit en effet répondre à deux conditions, relatives soit à la personnalité du propriétaire soit à la nature des terres. Tout d'abord, seules les personnes morales de droit public et les associations peuvent imposer des clauses environnementales pour les terrains dont elles sont propriétaires. Les autres bailleurs, c'est-à-dire les personnes physiques et les personnes morales de droit privé autres que les associations, ne peuvent introduire des clauses environnementales que dans les baux portant sur des espaces dits « sensibles », telles que les zones soumises à prescriptions ou à servitudes au titre de la loi sur l'eau, les périmètres de protection des réserves naturelles, les sites classés, les zones « Natura 2000 », les périmètres soumis à un plan de prévention des risques naturels prévisibles, les zones soumises à servitudes autour des captages d'alimentation en eau potable, ou encore les zones d'érosion. V. [art. L. 411-27](#) du Code rural.

¹²⁹ V. question 9.2.

¹³⁰ Discours ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Grand-Couronne, 8/04/2010.

¹³¹ Art. 4 de la [loi n° 2005-781](#) du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. L'État crée les conditions permettant de porter à 5,75 % au 31 décembre 2008, à 7 % au 31 décembre 2010 et à 10 % au 31 décembre 2015 la part des biocarburants et des autres carburants renouvelables dans la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gazole mise en vente sur le marché national à des fins de transport.

¹³² V. en ce sens, v. D. LANDBECK, « Le régime juridique des biocarburants », *Environnement*, n° 6, Juin 2007, étude n° 8.

¹³³ V. art. L. 224-3 du Code de l'environnement.

¹³⁴ Règlement (CE) n° [834/2007](#) du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, *JOUE* L. 189 du 20 juillet 2007, pp. 1 à 23.

¹³⁵ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_de_lecture_RCE_BIO_dec_2010.pdf.

« plan de gestion durable » relatif à la pêche, à des « pêcheries durables » ainsi qu'à « l'exploitation durable des ressources ». Dans le règlement européen, « l'agriculture durable » est évoquée dans le 14^{ème} considérant, ainsi que « la gestion durable de l'agriculture », « l'exploitation durable de la pêche » et le recours à des « pratiques durables ».

Par ailleurs, la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010 a fait disparaître l'« agriculture raisonnée », certification valorisant le respect de normes relatives à l'environnement et au bien-être animal, au profit d'une nouvelle mention valorisante : « **l'exploitation à haute valeur environnementale** » (art. L. 611-6, C. rural). Elle est destinée aux « *exploitations agricoles utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement* ». Un [projet de décret](#) relatif aux modalités d'application de cette certification¹³⁶ fait actuellement l'objet d'une consultation publique. Ce projet prévoit la création d'une Commission nationale de la certification environnementale qui sera chargée de donner des avis sur la reconnaissance des démarches qui seront susceptibles de faire l'objet d'une certification ainsi que sur l'agrément des organismes certificateurs qui devront contrôler les exploitations concernées. Pour bénéficier de la nouvelle mention valorisante, il faudra justifier du respect d'un référentiel correspondant à l'appellation « d'exploitation à haute valeur environnementale ». Ce référentiel¹³⁷ est relatif au maintien de la biodiversité, à la mise en place d'une stratégie de limitation des produits phytopharmaceutiques et d'utilisation des fertilisants, et à l'optimisation de l'utilisation de l'eau. Il reste que ce référentiel est assez faiblement exigeant.

Il n'en demeure pas moins que le droit français résiste à l'idée d'ouvrir l'ensemble des signes de qualité à des préoccupations à caractère environnemental ou social. Cette réticence s'est nettement manifestée dans la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 qui n'a permis d'ajouter des références à la préservation de l'environnement ou du bien-être animal dans les cahiers des charges des signes de qualité que par le recours à des chartes non contraignantes¹³⁸. Cela dit, la protection de l'environnement et des ressources naturelles est présente de manière incidente (sauf bien sûr pour l'agriculture biologique dont c'est l'objet) dans les cahiers des charges de certains signes. Par exemple, des limites de rendements et des tailles d'exploitations sont imposées par les cahiers des charges d'appellations d'origine.

Globalement, il serait donc souhaitable que la rédaction des cahiers des charges des signes de qualité soit plus libre, laissant plus de marge de manœuvre pour intégrer des considérations environnementales et sociales. Il serait pareillement souhaitable de renforcer le référentiel prévu pour les exploitations à haute valeur environnementale afin que cette nouvelle mention valorisante ne soit pas décevante aux yeux des consommateurs et sans réelle valeur ajoutée dans le jeu de la concurrence.

4. La limitation des produits phytosanitaires

Une agriculture durable se doit également de limiter l'utilisation de produits chimiques dans un double objectif de protection de la santé et de préservation des sols. En ce sens, la France s'engage, dans un processus ambitieux initié par l'article 31 c) de la loi « Grenelle I », à retirer du marché des produits pourtant autorisés au niveau européen, présentant un danger pour l'Homme, dès lors qu'ils sont substituables à d'autres produits moins nocifs, ou à en diminuer radicalement et à bref délai l'utilisation. Par ailleurs, à échéance de dix ans, l'objectif du législateur français « *est de réduire de moitié les usages (de tous les) produits phytopharmaceutiques* ». De plus l'article 38 de la loi « Grenelle I » impose à titre préventif, en termes de santé et d'environnement, la limitation des usages non professionnels de ces produits. L'article 22 de la même loi invite également « *au développement de produits et de technologies propres* » et à la mise en place d'un programme spécifique « *permettant de limiter l'utilisation d'intrants en agriculture* ». Ce dispositif est également encadré par la loi « Grenelle II ». L'article 104 impose en effet au Gouvernement de transmettre chaque année un rapport au Parlement faisant état des « *avancées obtenues en matière de diffusion de méthodes alternatives auprès des agriculteurs* » dans le cadre d'une limitation des « *usages agricoles et non agricoles des produits phytopharmaceutiques en France* ». Ce rapport doit également intégrer l'évaluation de « *l'impact sanitaire, environnemental, social et économique de ces usages* ». De plus, depuis la loi « Grenelle II », l'encadrement de l'usage des produits phytosanitaires est renforcé, en vertu de l'article L. 253-3 du Code rural qui permet à l'autorité administrative d'interdire ces produits « *dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement* ».

5. La maîtrise des prix des denrées agricoles

¹³⁶ http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/LSAL20110420_decretcertif_apresCOMOP.pdf.

¹³⁷ <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/arretereferentielpostCOMOPconsultpublic.pdf>

¹³⁸ Voir III, 1) c.

Le maintien d'une agriculture économiquement viable suppose enfin deux autres voies. Il suppose tout d'abord des prix rémunérateurs et passe par l'instauration de règles relatives aux modalités de contractualisation entre les agriculteurs et la distribution. Ainsi, la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 prévoit des modalités particulières de contractualisation (art. L. 631-24, C. rural). Mais elle demeure toutefois d'application difficile dès lors qu'elle impose des contrats écrits et conclus sur trois ans. Pour la plupart des productions agricoles, l'anticipation d'un prix ferme pour trois années est très délicate. La contractualisation pourra cependant être facilitée lorsqu'elle s'appuiera sur la conclusion d'accords interprofessionnels à long terme (art. L. 631-3 et s., C. rural). Le législateur incite à la conclusion de tels accords.

Le maintien d'une agriculture économiquement viable impose en outre de lutter contre la volatilité des prix, ou au moins d'en limiter l'impact négatif. Celle-ci empêche parfois les agriculteurs de vivre de leur production dans la mesure où les prix de vente de leurs marchandises peuvent être très en dessous du coût de production de ces biens. Il est souvent difficile pour les agriculteurs de se couvrir contre de tels risques. En effet, les acteurs qui agissent sur les marchés financiers en tant qu'acheteurs de matières premières agricoles disposent de capacités de financement beaucoup plus importantes et beaucoup plus concentrées que les producteurs dont l'offre est éparpillée. Ils subissent ainsi la volatilité des prix dont l'amplitude est accrue par les purs spéculateurs, et ne sont pas en mesure d'imposer des prix rentables à leurs acheteurs.

Conclusion

Le droit français fait une large place au concept de développement durable, tant dans ses règles générales que dans celles qui gouvernent le développement de l'agriculture. Mais on observera qu'il reste une marge de progression entre la place faite au développement durable dans les politiques agricoles et la construction d'un véritable concept d'agriculture durable qui déterminerait tous les aspects du droit applicable aux activités agricoles.

La dimension économique d'une agriculture durable va être fragilisée par la prochaine réforme de la PAC et la disparition progressive des subventions agricoles. Il convient donc de donner aux agriculteurs les moyens de former leurs revenus sur les marchés et, pour cela, de lutter contre la volatilité des prix et de développer les outils concurrentiels que sont les signes de qualité. Si la question de la volatilité des prix ne peut guère être traitée à un plan national, celle des signes de qualité, fortement ancrée en droit national, manque encore d'une portée internationale.

C'est sans doute la dimension environnementale de l'agriculture durable qui est la plus achevée. Cela tient à la place importante prise par le droit de l'environnement, tant national qu'europpéen, à partir des années 90.

La dimension sociale de l'agriculture durable n'a sans doute pas encore trouvé sa cohérence. Ce qui en relève vient de dispositions éparpillées et assez hétérogènes relatives à l'information des consommateurs, à la participation du public et à des politiques qui tendent à maintenir des prix bas pour les produits agricoles. Mais il serait bien difficile de dire ce que peut être, conceptuellement, un « pilier social de l'agriculture durable ». En réalité, peut-être devrait-il être envisagé comme le cadre abritant et orientant les politiques économiques et environnementales de l'agriculture durable.