

L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural

Conservation de la faune sauvage, droit communautaire, droit national

Carole Hernandez Zakine



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/59>

ISSN : 1777-5434

Éditeur

Association des ruralistes français

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1998

ISSN : 1280-374X

Référence électronique

Carole Hernandez Zakine, « L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural », *Ruralia* [En ligne], 03 | 1998, mis en ligne le 01 janvier 2003, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/59>

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Tous droits réservés

L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural

Conservation de la faune sauvage, droit communautaire, droit national

Carole Hernandez Zakine

- 1 Dans le cadre de cet article, nous avons pris le parti de présenter les enseignements les plus significatifs de nos recherches figurant dans une thèse ¹ consacrée à l'« Influence du droit de l'environnement sur le droit rural » en prenant la conservation de la faune sauvage comme exemple et le droit communautaire comme fondement de la réflexion. Nous avons choisi de traiter de la conservation de la faune sauvage et non de sa protection car elle figure désormais en tant qu'obligation de résultat dans les grands textes internationaux et communautaires. Elle détermine par ailleurs une nouvelle approche juridique des liens à établir entre agriculture et faune sauvage. Elle illustre parfaitement le nouveau rôle que les instances communautaires et nationales souhaitent voir jouer aux agriculteurs.
- 2 Conformément aux textes communautaires ², nous définissons la conservation comme étant à la fois une protection, une gestion et un suivi. La conservation s'applique aux espèces et aux habitats ³ conformément aux textes environnementaux internationaux ⁴ et communautaires ⁵. La directive 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dite directive « Natura 2000 » ou « Habitats », précise que « le maintien de cette biodiversité peut dans certains cas requérir le maintien, voire l'encouragement d'activités humaines » (considérant n° 3). En effet, la conservation réintroduit l'homme en tant qu'arbitre des évolutions naturelles. C'est d'une nature humanisée dont il s'agit et non d'une nature vierge. La police sans disparaître perd de sa prépondérance devant les exigences scientifiques qui conditionnent les règles de conservation. Il ne s'agit plus simplement d'interdire et de sanctionner sur des espaces dits « protégés » mais d'organiser et de suivre les évolutions des espaces et des espèces, ce qui comporte l'acceptation d'une régulation, tout en maintenant les activités économiques. Il s'agit alors de concilier environnement et présence humaine et dans notre optique de parvenir à une agriculture

durable. L'agriculture durable se définit de diverses façons ⁶ mais elle n'en signifie pas moins que ce nouveau type d'agriculture doit rechercher un équilibre entre l'activité agricole, le milieu naturel ⁷ et la biodiversité. C'est pourquoi, le droit communautaire s'oriente vers la recherche d'une agriculture durable préoccupée par son impact sur la biodiversité dont la faune est un élément essentiel ⁸. La Commission européenne affirme ainsi que « des thèmes tels que la biodiversité ou l'entretien du paysage revêtent désormais une importance accrue. La PAC [Politique agricole commune] a pris en compte ces nouveaux objectifs. Elle donne désormais la priorité à une agriculture durable qui vienne soutenir les programmes environnementaux [...] » ⁹.

- 3 L'agriculture a alors une place essentielle dans la conservation alors qu'elle est exclue de la protection car conçue comme une mise sous cloche d'un espace où elle est conçue comme une activité destructrice. La conservation, en plaçant en son centre la gestion des habitats sous-tend l'intervention du premier utilisateur du sol : l'agriculteur. Et « dans la mesure où on se rend compte que la protection de l'environnement exige la gestion du milieu naturel, la politique de l'environnement peut s'intégrer dans les objectifs d'une politique agricole » ¹⁰. L'approche juridique de cette démarche se traduit par l'étude de l'influence des exigences environnementales sur le droit rural ce qui revient à examiner l'action qu'exerce le droit de l'environnement, par essence d'origine communautaire dans notre étude ¹¹, sur l'activité agricole qui constitue l'objet principal du droit rural. Celui-ci, considérant la faune « comme l'ennemie des cultures » et lui étant hostile par tradition historique, doit s'orienter vers sa conservation en raison des exigences communautaires.
- 4 Les principes de primauté ¹² et d'applicabilité directe du droit communautaire ¹³, nous permettent d'avoir comme point de départ de la réflexion des règlements PAC fondés sur l'article 43 du Traité de l'Union européenne, et non l'article 130S, afin de voir que le droit rural ¹⁴ est à la croisée des chemins tout comme l'activité et l'espace qui constituent son objet. En effet, en tant que droit sédimentaire ¹⁵, il voit ses sources communautaires l'emporter vers un nouveau modèle agricole puisque la PAC met en place des systèmes d'aides directes aux revenus ayant des objectifs qui vont à l'encontre des fondements du droit rural dégagés au sortir de la Seconde guerre mondiale comme la réduction de la production agricole et la prise en compte de l'environnement.
- 5 Le caractère pragmatique et finaliste du droit communautaire imprime à ses dispositions un dynamisme qui s'adapte mal à la stabilité nécessaire du droit pour assurer toute la sécurité, condition de liberté, aux justiciables. Cependant, il appartient au droit rural de s'adapter à ces évolutions tout en proposant aux agriculteurs et à la société entière un projet sur le long terme. En effet, l'étude de l'intégration des objectifs de la politique de l'environnement dans les objectifs de la PAC, commencée en 1985 par le règlement n ° 797/85 du Conseil et confirmée par la réforme de la PAC du 21 mai 1992, participe à la définition d'un nouveau type d'agriculture considérée comme le pilier du monde rural. Selon la Commission, le monde rural remplit différentes missions relevant à la fois de l'économie, du social et de la qualité de vie ¹⁶.
- 6 Nous souhaitons reprendre les traits marquants de chaque règlement étudié en termes d'exécution nationale du droit communautaire c'est-à-dire la mise en œuvre des mesures communautaires par l'intermédiaire des autorités administratives, législatives et judiciaires étatiques. En effet, l'effectivité du droit communautaire résulte dans une très large mesure de l'intervention des États membres. Nous insisterons par la suite sur les influences particulières qui s'exercent sur le droit rural et l'évolution qui nous semble indispensable vers une agriculture reconnue légalement d'intérêt général.

L'exécution nationale des règlements PAC ¹⁷

- 7 Les règlements communautaires que nous avons choisis d'étudier ont pour caractéristique commune d'être issus de la réforme de la PAC du 21 mai 1992, rendue nécessaire par les évolutions du marché international, et d'être fondés sur l'article 43 du Traité. Ce choix de fondement juridique est la marque du choix politique de la Communauté d'imprimer à ces règlements les caractéristiques de la PAC tout en respectant, à des degrés divers, l'obligation de prise en compte des objectifs de la politique de l'environnement, conformément à l'article 130 R § 2 du Traité de l'Union européenne ¹⁸ et à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes ¹⁹. L'influence de la prise en compte de l'environnement est alors double puisqu'elle se traduit par une modification des modes de production agricole en faveur de l'environnement et par la définition d'une fonction réactualisée de l'agriculteur qui dans ce cas rend un service à la société.
- 8 Nous avons choisi de traiter dans un premier temps des règlements visant en premier lieu une maîtrise de l'outil de production, la terre. Ceci nous a permis de voir que si leur objectif premier est la maîtrise de la production agricole, ils n'empêchent pas les États qui le décident d'utiliser les modifications des modes de production agricole en faveur de la faune sauvage. Il s'agit du règlement de base n° 1765/92 du Conseil instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables ²⁰ dit « système de gel des terres » et du règlement n° 2080/92 du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime d'aides aux mesures forestières en agriculture ²¹ dit « boisement des terres agricoles ». L'objet du droit rural s'élargit alors aux terres retirées de la production, aux terres agricoles boisées mais également à la faune sauvage. Nous avons ensuite étudié le règlement n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que de l'entretien de l'espace ²², dit « règlement agri-environnemental » dans le jargon administratif. Il correspond à une approche différente car si l'influence des objectifs de la politique de l'environnement permet de conditionner l'octroi d'aides économiques publiques au maintien ou à la modification des méthodes de production agricole en fonction de leurs impacts positifs sur l'environnement, elle sert également de fondement à la définition d'une nouvelle fonction sociale des agriculteurs.

La maîtrise de l'outil de production, la terre

Le gel des terres

- 9 Paradoxalement, la préoccupation essentielle du règlement n° 1765/92 du Conseil de maîtriser la production agricole en obligeant les agriculteurs bénéficiaires d'aides directes au revenu à geler un certain pourcentage de leurs terres arables, n'a pas empêché la mise en place de mesures très favorables à la faune sauvage alors qu'elles n'étaient pas prévues explicitement. La mise en place d'un gel actif ²³ ayant pour objectif premier de conserver les ressources naturelles dont la faune tout en permettant de lutter contre les excédents agricoles vient compenser en partie les effets négatifs ²⁴ du gel passif qui a pour vocation de participer à la maîtrise des excédents agricoles et de limiter l'impact du gel sur les bonnes conditions agronomiques de la parcelle. Le gel actif nommé « Jachère environnement et faune sauvage » est mis en place sur les parcelles gelées et

permet aux agriculteurs d'entretenir ces terres en fonction des exigences faunistiques. Une convention départementale signée entre l'État, la Chambre départementale d'agriculture et la Fédération départementale des chasseurs dans la plupart du temps ou une association de protection de l'environnement a pour objet de déterminer le contenu des contrats types qui seront proposés aux agriculteurs.

- 10 La technique utilisée par la France pour organiser la mise en place du gel actif ²⁵ dans chaque département tout en tenant compte des exigences communautaires de contrôles et de sanctions propres au gel passif est juridiquement très intéressante. En effet, ces exigences interdisent à l'État de laisser les agriculteurs, les chasseurs et les associations de protection de la nature négocier librement le contenu des futures obligations des agriculteurs en faveur de la faune sauvage. C'est pourquoi, nous avons étudié avec attention les différentes étapes qui mènent des circulaires à l'adoption de contrats d'adhésion proposés aux agriculteurs. L'adoption d'une convention départementale que l'on peut qualifier de mixte car contenant des éléments réglementaires et contractuels montre l'influence décisive du droit communautaire sur l'atténuation de la frontière entre l'unilatéral et le contractuel. Nous avons constaté que le système des actes types caractérisé par des adaptations répétées des exigences communautaires permet d'affiner ces exigences pour répondre finalement plus ou moins bien aux exigences locales de conservation du milieu naturel. Nous avons conclu à l'existence de contrats à caractère privé passés entre les fédérations départementales des chasseurs et les agriculteurs, ces derniers n'étaient pas associés en droit au service administratif de la nature comme le sont les fédérations départementales des chasseurs ²⁶.
- 11 De fait, les jachères « environnement et faune sauvage » sont le meilleur exemple des liens qui doivent exister entre l'agriculture et la chasse car elles permettent de passer de l'époque de la chasse cueillette à celle de la chasse récolte. Cependant, elles restent en marge du processus du gel des terres passif puisqu'elles représentent près de 2 % des jachères agricoles du pays ²⁷. Le timide engagement des agriculteurs reflète le peu de sérieux du mécanisme juridique instauré pour le gel actif. En effet, celui-ci souffre du choix d'une circulaire pour fonder en droit le système ²⁸.
- 12 Les règles propres aux mesures nationales d'exécution des règles communautaires exigent l'adoption d'un acte réglementaire, comme un décret, pour lever toute difficulté concernant la nature juridique des conventions départementales. Il est par ailleurs dommage pour le monde de la chasse de ne pas pouvoir utiliser le modèle des conventions départementales dans le cadre de la directive « Habitats ». En effet, le confidentialisme des circulaires nuit à une reconnaissance officielle du rôle de la chasse dans la conservation de la faune sauvage et de ses habitats sur tout le territoire en dehors de tout zonage. Ce peu d'engagement juridique se retrouve dans le langage sibyllin de nos textes de loi dès qu'il s'agit de reconnaître l'utilité du gel actif.
- 13 Ainsi, l'article 1er de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 modifié par l'article 1er de la loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation agricole dispose, dans un quatrième point, que la politique agricole a pour objectif « de contribuer à l'aménagement et au développement du territoire et à l'équilibre économique et social des espaces ruraux en prenant notamment compte des activités pastorales, de chasse et de pêche dans le respect de la protection de l'environnement ». Le sénateur qui a proposé de rajouter les termes « en prenant compte *etc.* » précise « qu'en effet chacun sait que l'on peut exploiter les jachères en les transformant en jachères faunistiques qui est un moyen de contribuer à la bonne gestion de notre patrimoine rural notamment de cet espace foncier qui n'est plus

réservé à la culture »²⁹. Mais en réalité, cet amendement a été adopté à des fins d'affichage car, selon le sénateur, « il a un effet d'affichage en faveur des activités de chasse et de pêche qui font partie des activités économiques de l'espace rural ». En effet, « comme nulle référence n'est faite aux jachères dans cet amendement, le ministre de l'Agriculture peut être rassuré, on ne pourra supposer que l'un des objectifs de la politique agricole commune est de faire de la jachère »³⁰. En outre, comme « il s'agit d'une tradition bien établie en matière de législation agricole de faire précéder les dispositions du projet de loi d'un article déclaratif au contenu normatif inégal »³¹, cette disposition correspond à un objectif de la loi agricole et non à une règle de droit. Elle demeure un « vœu pieu ».

Le boisement des terres agricoles

- 14 L'étude du règlement n° 2078/92 du Conseil relatif au boisement des terres agricoles³² correspond à une approche européenne des problèmes de la PAC appliquée au boisement. La conservation de la faune sauvage n'est pas l'objectif principal du règlement n° 2080/92 du Conseil qui participe en premier lieu à la lutte contre les excédents agricoles, à l'augmentation des ressources sylvicoles grâce à l'instauration d'aides destinées à couvrir les coûts de boisement et d'entretien pour certaines terres agricoles boisées et à la diversification des revenus agricoles. C'est pourquoi, il est fondé sur les articles 42 et 43 du Traité. Cependant, les préoccupations environnementales auxquelles peut se greffer la conservation de la faune sauvage ne sont pas absentes du régime de boisement des terres agricoles. En effet, c'est par la maîtrise de l'outil de production, la terre, et par la prise en compte de son appartenance à un espace particulier que le boisement joue un rôle primordial dans la conservation de la faune sauvage. Le considérant n° 1 du règlement n° 2080/92 du 30 juin 1992 dispose que « le boisement des superficies agricoles revêt une importance particulière aussi bien pour l'utilisation du sol et pour l'environnement [...] ». L'environnement est défini comme étant « l'eau, l'air, la terre la faune et la flore sauvages ainsi que toute interrelation entre ces divers éléments et toute relation existant entre eux et tout organisme vivant »³³. Ce règlement permet en fait d'organiser une nouvelle complémentarité entre espaces agricoles et espaces boisés, favorable à la biodiversité. Le règlement prévoit à ce titre la possibilité pour les États membres d'adopter des plans zonaux de boisement reflétant la diversité des situations de l'environnement, des conditions naturelles et des structures agricoles.
- 15 Cependant, la France a choisi de couler ces nouvelles mesures communautaires dans le droit rural existant les réduisant à une approche strictement zonale de défense de l'agriculture contre la forêt. Nous avons été frappés par la complexité du zonage mis en place qui ajoute au zonage national, un zonage particulier issu du boisement des terres agricoles et qui participe à la réduction du nombre de bénéficiaires des aides. Si le zonage du territoire entraîne un droit limité géographiquement il est présenté par le Conseil constitutionnel comme un moyen de prendre en compte des situations différentes qui ne méconnaît pas le principe d'égalité³⁴, il nous semble, cependant, que cette approche provoque une atteinte à l'unité du droit et explique une complexité croissante de ses règles.
- 16 L'impact du boisement des terres agricoles reste déterminant en ce qui concerne la prise en compte des éléments fixes du paysage que sont les haies, les plantations linéaires et les petits boisements sur l'exploitation agricole. En effet, le droit rural tente de profiter des primes établies notamment par le règlement relatif au boisement des terres agricoles

pour régler le problème particulier de l'indemnisation des agriculteurs qui acceptent, sur leur exploitation, des contraintes favorables à l'environnement. En effet, le maintien et même l'implantation sur l'espace agricole d'éléments fixes du paysage perçus jusqu'à présent comme une contrainte pour l'activité agricole justifient selon la profession agricole l'octroi d'aides économiques publiques. L'article L. 126-6 du code rural, adopté par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques dite « Loi paysages »³⁵ correspond à cette approche. Il incite à la protection des boisements linéaires, des haies et des plantations d'alignements existant ou à créer en échange d'aides publiques. Son étude détaillée nous a permis de montrer que l'évolution du droit rural reste pour l'instant superficielle et inachevée car uniquement guidée par la recherche d'aides économiques³⁶. L'étude des mesures britanniques d'exécution du règlement n° 2080/92 nous a permis de voir *a contrario* que la conservation de la faune peut être intégrée dans le boisement des terres agricoles³⁷ conformément à l'approche communautaire de la forêt³⁸. La France a choisi une exécution conforme mais minimaliste du boisement des terres agricoles.

Les mesures agri-environnementales

- 17 Le régime agri-environnemental tient une place particulière dans la PAC puisqu'il marque l'alliance entre l'activité agricole et l'environnement, entre la politique des prix et des marchés et les préoccupations environnementales et même spatiales étant donné que l'agriculteur cesse de se préoccuper uniquement de l'espace agricole productif pour s'insérer dans l'espace rural. Le régime agri-environnemental fondé sur l'article 43 du Traité tente ainsi de prendre en compte les exigences de l'article 130 R du Traité. Les objectifs environnementaux exercent alors deux types d'influence sur l'activité agricole qui, loin de s'opposer, se complètent. En effet pour la première fois, la Communauté européenne cherche à établir un lien direct entre la régulation des marchés agricoles et la conservation des ressources naturelles et des milieux en acceptant de raisonner les modes de production agricole par rapport aux exigences environnementales. Conformément à l'article 130 R § 2 de l'Acte unique, le premier considérant du règlement n° 2078/92 du Conseil affirme que « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante de la PAC »³⁹.
- 18 Ceci signifie, en principe, la poursuite de l'activité agricole mais une activité maintenue en l'état car favorable à l'environnement ou modifiée en fonction « des effets positifs sur l'environnement et l'espace naturel » comme l'exige l'article 2 du règlement n° 2078/92 du Conseil. Les agriculteurs perçoivent alors des aides issues de fonds publics en contrepartie du respect des exigences environnementales. L'article 1er du règlement d'application de la Commission n° 746/96 du 24 avril 1996⁴⁰ insiste sur le fait que la Communauté européenne ne reconnaît comme conformes aux règles du marché commun et des articles 92 et suivants du Traité que les aides justifiées par des effets positifs sur l'environnement. Les autres aides sont des entraves aux règles de la libre concurrence conformément à l'Accord sur l'agriculture⁴¹. C'est pourquoi, la Commission, dans son rapport de 1997 sur l'application du règlement n° 2078/92 du Conseil, affirme qu'elle « s'efforce de garantir que les primes sont conformes aux critères à la fois pour respecter les dispositions du règlement agri-environnemental et pour garantir que les programmes conservent leur statut de boîte verte »⁴². L'avenir de l'agriculture agri-environnementale

est indiscutablement étroitement lié aux négociations internationales de l'OMC. L'approche agri-environnementale permet également de dépasser l'approche de la maîtrise de l'outil de production de la maîtrise des productions agricoles pour s'intéresser à l'agriculteur non plus uniquement en tant qu'agent économique mais en tant que serviteur d'un intérêt général supérieur, l'intérêt environnemental. Ce régime agri-environnemental a pour principal intérêt d'introduire l'idée selon laquelle dès que l'agriculteur tient compte de l'environnement il se met au service de l'ensemble de la société. De ce fait, il doit obtenir des aides économiques publiques.

- 19 Les mesures agri-environnementales en France ont été réparties entre des mesures nationales car s'appliquant à l'ensemble du territoire et des mesures dites régionales dont l'application dépend de chaque région. Les mesures nationales se répartissent entre la prime à l'herbe et le plan de développement durable. Leurs modalités de mise en œuvre sont entièrement déterminées par l'administration centrale. Les mesures régionales quant à elles sont mises en œuvre par les préfets de région ou de département. Ils décident de leur contenu en fonction de cahiers des charges types fournis par circulaires et préalablement acceptés par la Communauté européenne. Ces mesures sont la diminution des intrants, le retrait à long terme, la reconversion des terres arables en élevage extensif, la reconversion à l'agriculture biologique, la diminution de la charge du cheptel, la protection des races menacées⁴³. Les opérations locales quant à elles sont des mesures régionales mais elles laissent plus de liberté aux autorités locales puisque l'administration centrale leur fournit par circulaires des recommandations générales à préciser.
- 20 Nous avons suivi la procédure française d'exécution des exigences communautaires en relevant que la France n'a pas adopté d'actes à portée juridique certaine, sauf pour la mesure nationale dite de « prime à l'herbe »⁴⁴ qui correspond à la mesure agri-environnementale française la plus importante en termes de financement et d'hectares concernés⁴⁵. Pour les autres mesures, il nous a fallu nous reporter à d'innombrables circulaires d'une épaisseur impressionnante dont la portée juridique interprétative est souvent remise en cause. Nous avons étudié plus particulièrement les opérations locales et le gel de 20 ans qui constituent les mesures majeures en faveur de la conservation de la faune sauvage. Ces mesures en qui les agriculteurs reconnaissent l'esprit de l'ancienne mesure dite de « l'article 19 » figurant dans le règlement de base n° 797/85 du 12 mars 1985 visent la protection des biotopes rares et sensibles, la lutte contre la déprise et les contraintes liées à la protection d'espèces en voie de disparition. Elles n'exigent pas l'arrêt de la production agricole. Le gel de 20 ans en revanche entraîne son arrêt. Il existe deux types de jachères. Tout d'abord, la jachère dite « écologique » qui correspond aux zones de protection spéciale (ZPS) de la directive « Habitats » et des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Nous assistons là à une tentative des pouvoirs publics de relier la directive « Habitats » à des financements agricoles, conformément à la réflexion communautaire actuelle⁴⁶, mais également à un amalgame dangereux et inexact juridiquement entre les zones de l'inventaire ZNIEFF et les ZPS⁴⁷. Il existe également une jachère dite « faunistique » permettant d'assurer une gestion intégrée des massifs forestiers afin d'éviter les dégâts aux peuplements forestiers. L'étude des opérations locales et du gel de 20 ans nous a enfin conduit à nous intéresser aux dégâts causés par les espèces protégées aux récoltes, à leur prévention et à leur indemnisation puisque les espaces couverts par ces mesures agri-environnementales peuvent être conçus comme « espaces de diversion » afin de limiter les dégâts sur les

parcelles avoisinantes, mais ils peuvent également avoir pour effet de favoriser la multiplication des espèces et leur cantonnement.

- 21 Pour conclure, notre étude des mesures agri-environnementales, nous avons étudié avec beaucoup d'attention les mécanismes d'octroi des aides agri-environnementales puisque les pouvoirs publics ont toujours insisté sur le contrat que chaque agriculteur passerait avec l'État dès lors qu'il s'engagerait dans un programme agri-environnemental. Mais nous avons vu qu'en adoptant des circulaires, en dehors de la prime à l'herbe, et en intégrant les exigences communautaires dans la procédure d'opération groupée d'aménagement foncier (OGAF), jusqu'en 1998, la France ne met pas en place de contrat administratif. Par ailleurs, elle ne traduit pas en droit l'idée selon laquelle en respectant des obligations agri-environnementales, l'agriculteur devient un collaborateur d'une mission d'intérêt général en étant associé à un service administratif public qui serait la traduction juridique française des termes communautaires de fonctions remplies au nom de la société. Nous aboutissons pour l'heure à la mise en place d'un nouveau système administratif d'octroi d'aides économiques publiques fondé sur des actes administratifs unilatéraux conditionnels. En effet, « toute situation créée avec l'acceptation de son destinataire ou même sollicitée par lui, ne nous semble pas pouvoir être regardée, de ce seul fait comme contractuelle »⁴⁸ même si cet accord s'accompagne d'un engagement pris par le destinataire⁴⁹.

Examen du droit rural au regard des nouvelles exigences communautaires

- 22 L'évolution du droit communautaire vers un élargissement de l'activité agricole soulève un certain nombre de questions relatives tout d'abord à la définition même de l'activité agricole, au statut du fermage, au nouveau statut de l'agriculteur, à l'aménagement de l'espace et à la définition même de l'espace rural. Par manque de place, seuls seront traités ici les trois premiers points. Nous tenons à préciser que le projet de loi agricole visant à modifier la loi agricole de 1995 tel qu'il doit être présenté au Parlement à la rentrée de 1998 montre une évolution décisive des dirigeants, conforme aux exigences communautaires en faveur d'une nouvelle définition de l'activité agricole. Nous préciserons cette évolution dès que nécessaire.

L'élargissement de la définition de l'activité agricole

- 23 Le noyau dur du droit rural est au moins constitué par l'exploitation agricole⁵⁰ qui « est une réalité à deux dimensions, les deux aspects de la notion étant corollaires l'un de l'autre »⁵¹. En effet, l'exploitation agricole est envisagée à la fois comme entreprise et comme activité⁵². Le droit n'a pas donné, jusqu'en 1988, de définition de l'activité agricole alors que le développement du droit rural suit l'évolution de l'activité agricole. Dans le cadre de notre étude nous avons porté une attention particulière à l'impact des règlements communautaires sur l'élargissement de la définition donnée à l'activité agricole et par-là sur l'élargissement de l'objet du droit rural. La loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988, relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, a consacré une définition qualifiée de « moderne »⁵³ de l'activité agricole⁵⁴ en reprenant une définition de l'agriculture issue en grande partie de la jurisprudence fiscale dégagée par le Conseil d'État⁵⁵ et en reconnaissant un caractère

civil aux activités agricoles. En effet, l'article 2 de la loi devenu l'article L. 311-1 du code rural⁵⁶ a donné une définition de l'activité agricole sans faire référence au sol. Cette définition ne s'applique pas en droit fiscal et en droit social⁵⁷ et délimite en fait le champ d'application de la future procédure de règlement amiable et de redressement judiciaire⁵⁸.

- 24 Désormais « sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ». Ce sont des activités réputées principales⁵⁹ ou par nature⁶⁰. De même sont réputées agricoles « les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ». Il s'agit des activités agricoles dites secondaires ou par relation, c'est-à-dire accessoires, et qui concernent les activités exercées par un exploitant agricole, à savoir quelqu'un qui exerce par ailleurs une activité agricole principale⁶¹. Soit elles se situent dans le prolongement de l'activité agricole et elles correspondent à des activités de transformation de produits agricoles en vue de la vente⁶², soit elles ont pour support l'exploitation, c'est-à-dire qu'elles « sont supportées par la condition de la production qui est le sol »⁶³. Ces activités dites secondaires sont non-agricoles mais relèvent du régime civil et non commercial de l'activité agricole si celle-ci reste principale. Dans le silence du texte législatif nous pouvons nous interroger sur le seuil au-delà duquel une activité cesse d'être secondaire pour être principale⁶⁴.
- 25 La loi de 1988 a eu pour objet d'accompagner l'évolution de l'activité agricole vers la diversification définie comme étant la somme des activités agricoles par nature et des activités agricoles par relation⁶⁵. La diversification qui n'est pas la pluriactivité, qui sous-tend un changement de statut de l'agriculteur⁶⁶, a pour caractéristique de s'exercer sur l'exploitation agricole et de conserver à l'agriculteur son statut initial. La diversification peut se définir soit comme une diversification de la production⁶⁷, soit comme l'introduction d'une nouvelle activité sur l'exploitation⁶⁸. C'est la diversification de la production qui nous a intéressée dans le cadre de notre étude.
- 26 En effet, le droit communautaire attribue de nouvelles fonctions à l'agriculteur sur son exploitation même en élargissant la finalité de l'acte de culture. S'il ne définit pas, en termes généraux, les notions d'agriculteur ou d'activité agricole, il repousse encore plus loin les limites de la définition française de l'activité agricole en raisonnant en termes de finalités de l'activité agricole et de nouvelles fonctions corrélatives de l'agriculteur alors que la définition française a voulu éviter cette approche jugée restrictive. Les nouvelles activités confiées par le droit communautaire aux agriculteurs trouvent une place dans la définition française si on tient compte du fait que la définition de la loi s'exprime en termes généraux et ne fixe pas de limites nettes à son domaine.
- 27 Nous avons vérifié tout du long de notre étude dans quelle mesure l'élargissement de l'activité agricole en droit communautaire au boisement, au gel des terres et à l'environnement correspondait à notre conception de l'activité agricole. Le boisement des terres agricoles, alors que les activités forestières sont exclues, pour une large part, de la législation spécifiquement agricole, les mesures agri-environnementales que sont le maintien de l'élevage extensif, l'agriculture biologique et les opérations locales correspondent à une activité agricole par nature. En revanche, l'article L. 311-1 du code rural ne permet pas de considérer le gel des terres qu'il soit passif ou actif, annuel ou pluriannuel, comme une activité agricole principale mais comme une activité non agricole qui, si elle est l'accessoire d'une activité agricole principale, reste agricole. En

effet, nous pensons que le gel des terres peut être rattaché aux activités qui ont pour support l'exploitation entendue comme support foncier conformément à la dernière partie de l'article L. 311-1 du code rural.

Le statut du fermage

- 28 Cependant, ce n'est pas parce que le gel des terres, les mesures agri-environnementales telles que les opérations locales ou le boisement des terres agricoles sont des activités agricoles par nature ou accessoires qu'elles exonèrent le fermier de tout risque de contentieux avec son bailleur dans le cadre du statut du fermage. En effet, la définition de l'article L. 311-1 du code rural ne s'applique ni en droit fiscal, ni en droit social⁶⁹ et ni en matière de statut du fermage⁷⁰. Elle délimite en fait le champ d'application de la future procédure de règlement amiable et de redressement judiciaire⁷¹. C'est pourquoi, le statut du fermage, issu d'une loi de 1946, continue à envisager l'activité agricole de façon particulière et conforme au modèle défendu au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Nous avons vu dans notre thèse que pour chaque mesure étudiée, l'esprit même du statut du fermage s'oppose à l'approche communautaire. En effet, conformément à l'esprit du fermage, l'obligation pour le fermier d'entretenir le fonds en bon père de famille se définit en termes de jouissance active, ce qui sous-tend, selon la jurisprudence et la doctrine, une série de travaux visant au maintien du bien ou à la réalisation de travaux positifs analysés comme des améliorations culturelles. Celles-ci doivent déboucher sur une augmentation de la production et de la productivité des terres. Ce n'est qu'en respectant ces exigences que le bailleur ne peut accuser son fermier de compromettre la bonne exploitation du fonds.
- 29 Tout comme il n'est pas « satisfaisant de laisser à la jurisprudence le soin de tracer la frontière entre le tolérable et l'interdit »⁷², il n'est pas satisfaisant de laisser à nouveau la jurisprudence décider au cas par cas des suites à donner aux demandes des propriétaires visant à interdire le renouvellement du contrat du bail ou à faire résilier le bail en cas de gel des terres ou de mesures agri-environnementales concernant par exemple la reconversion en agriculture biologique ou la réduction d'intrants pour conserver les ressources naturelles. Le législateur est intervenu en 1988 pour décider que le fermier qui respecte ses obligations communautaires en matière de gel est réputé assurer l'exploitation de son fonds conformément aux exigences du statut du fermage. L'article L. 332-1 du code rural a codifié une situation historique puisque l'intervention de 1988 ne visait que le retrait des terres mis en place par le règlement n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985. Cependant, il est une marque suffisante de la volonté du législateur de ne pas sanctionner les fermiers qui gèlent. En fait, le législateur n'a fait qu'adapter aux exigences des règlements PAC des règles nationales qui empêchent les fermiers de jouir pleinement des droits qui leur sont reconnus par le droit communautaire. Même en l'absence d'une intervention de clarification du législateur le principe demeure, selon lequel l'entrée en vigueur d'un règlement entraîne l'abrogation de plein droit des règles nationales contraires et se substitue à toute règle nationale même conforme. Il revient alors au juge de faire respecter les principes d'applicabilité directe et de primauté du droit communautaire en écartant toute règle nationale contraire et en veillant à assurer aux individus le respect de leurs droits issus des règlements.
- 30 C'est pourquoi, tout fermier qui respecte ses obligations issues des règlements PAC relatifs au gel des terres, au boisement des terres agricoles et aux mesures agri-

environnementales ne peut être sanctionné au regard des mesures contraires prévues dans le statut du fermage. Il est du devoir de la France en vertu de l'article 5 du Traité de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser cette insécurité en refusant de faire évoluer le statut du fermage ⁷³.

- 31 Nous avons vu en présentant les différents amendements refusés lors de l'adoption de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et de la loi d'orientation agricole de 1995 que cette évolution n'était pas à l'ordre du jour ⁷⁴. La modification de l'article L. 411-28 du code rural reste ainsi le symbole d'une activité agricole qui n'a pas encore intégré les exigences en matière de conservation des ressources naturelles, puisque l'arrachage des haies est toujours accepté au nom des améliorations foncières et leur maintien peut être défendu par le propriétaire au nom de l'environnement. Le propriétaire fait alors figure de défenseur de l'environnement alors que le fermier reste le garant de l'exploitation du fonds et le serviteur de l'intérêt général économique d'après guerre.

La nature juridique des « nouvelles » fonctions des agriculteurs

- 32 À la lumière des exigences communautaires l'agriculture est une activité plurifonctionnelle responsable de ses impacts sur l'environnement. Mais les textes communautaires ne se sont pas prononcés sur la nature juridique du statut de l'agriculteur. Est-il un simple bénéficiaire d'aides publiques, est-il un collaborateur d'une tâche d'intérêt général, est-il un agent de l'État ? Il n'appartient pas aux instances communautaires de se prononcer mais aux États membres qui exécutent les règlements. Dans le cadre de cette étude, nous avons constaté que l'instauration de mécanismes ponctuels d'aides économiques publiques donne l'illusion qu'une réflexion juridique est inutile car seul l'aspect financier est considéré. Cependant, le droit rural devrait être autre chose que l'ensemble des règles déterminant ce qui est financièrement aidé et ce qui ne l'est pas. Seule une réflexion juridique peut assurer à l'agriculture la stabilité et la légitimité dont elle a besoin pour s'engager dans les évolutions actuelles. C'est pourquoi, et en particulier, nous avons pris le parti de penser « qu'il faut lutter contre une tendance de l'administration à faire appel à des techniques prétendument contractuelles afin d'utiliser la séduction d'une rhétorique contractuelle et, ce qui est plus grave encore, de tenter de s'affranchir des astreintes du droit en brouillant délibérément les points de repère » ⁷⁵. L'attrait du contrat est fort sur les pouvoirs publics français qui trouvent dans la rhétorique contractuelle une façon de faire accepter par la population agricole des changements radicaux dans son activité. Mais les règles nationales particulières d'exécution des exigences communautaires et l'absence d'adoption de règles à portée juridique certaine expliquent que le droit rural sera emporté par l'élan communautaire sans imprimer aux règles nationales les caractères juridiques qu'il conviendrait. Nous restons au stade du contrat social et non du contrat à valeur juridique dans le cadre des mesures communautaires étudiées.
- 33 Mais l'étude des mesures nationales d'exécution des règlements nous a conduit à constater que l'absence d'un contrat n'empêche pas le respect des exigences communautaires. Celles-ci visent le respect des spécificités locales, la liberté des agriculteurs à choisir ou non de respecter des obligations particulières favorables à la faune sauvage ou au boisement, la nécessité d'un engagement préalable des agriculteurs pour déclencher l'octroi des aides et l'obligation de contrôles et de sanctions des

agriculteurs. Les actes administratifs unilatéraux conditionnels permettent de répondre à ces différentes exigences. Mais nous demeurons alors en France au stade de l'octroi d'une énième aide économique sans préoccupation du rôle particulier de l'agriculteur dans la conservation des habitats de la faune sauvage et des ressources naturelles.

- 34 L'étude de la conservation de la faune sauvage comme expression de l'influence du droit de l'environnement sur le droit rural nous a permis de nous interroger de façon beaucoup plus large sur la traduction juridique française possible du contrat social qui se met en place sous l'impulsion communautaire avec un agriculteur, dont l'activité plurifonctionnelle, s'intègre dans l'espace rural englobant à la fois l'espace agricole et le milieu naturel. La reconnaissance d'intérêt général de l'activité agricole qui conserve les ressources naturelles est essentielle pour que les pouvoirs publics puissent décider de placer leurs relations avec les agriculteurs sous le signe d'un service public administratif, à préciser s'il s'agit de la nature et à inventer s'il s'agit de celui de la conservation de l'espace rural. Et dès lors que les personnes privées peuvent gérer les services publics mais également y être associées par la loi, les contrats ou des autorisations administratives unilatérales assorties de conditions, on peut alors concevoir que les agriculteurs soient associés à ce service par contrat administratif.
- 35 Cette évolution a été pressentie par les sénateurs lors des discussions sur la loi de modernisation de l'agriculture de 1995 mais pas traduite dans la loi. En effet, un amendement proposé par le Sénat visait à introduire dans le corps de la loi, au titre III de la loi intitulé « Dispositions relatives à l'aménagement et à l'entretien de l'espace rural », la reconnaissance des activités de gestion de l'espace rural par les agriculteurs afin d'établir un lien avec le fonds de gestion de l'espace rural créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995. Cet amendement disposait que « les missions d'entretien de l'espace et de façonnage du paysage assignées à l'agriculture sont reconnues d'intérêt général. Celui-ci s'apprécie notamment au regard des objectifs de prévention des risques naturels, de gestion des espaces rares ou menacés d'abandon, de maintien des paysages ouverts et vivants, d'offre d'espaces de récréation aux populations urbaines et de conservation de la diversité biologique. À ce titre, elles peuvent faire l'objet d'une rémunération par l'Union européenne, l'État et les collectivités locales »⁷⁶. Cet amendement aurait permis de reconnaître à l'agriculture dans son ensemble, les missions d'intérêt général qui sont déjà reconnues à l'agriculture de montagne⁷⁷ mais le ministre de l'Agriculture estime que la création du fonds de gestion de l'espace rural et l'article 1er de la loi sur la modernisation de l'agriculture qui l'annonce⁷⁸ sont des réponses suffisantes pour l'heure à la volonté politique de faire de l'agriculture une activité de gestion de l'espace. Une reconnaissance légale est écartée « dans un souci de lisibilité du texte »⁷⁹.
- 36 Un tel amendement aurait pourtant permis de légitimer la distribution d'aides publiques car en reconnaissant que l'agriculture remplit des missions d'intérêt général quand elle gère l'espace et les ressources naturelles, on reconnaissait du même coup qu'il était normal au nom de cet intérêt général horizontal que chaque contribuable participe à l'indemnisation des agriculteurs qui acceptent des contraintes supplémentaires pour gérer l'espace et les ressources. C'était également une façon de faire du rôle des agriculteurs en matière de conservation une des grandes options de notre vie politique comme la protection de l'environnement l'a été en 1976 avec l'adoption de la loi du 10 juillet avec les conséquences juridiques que l'on connaît⁸⁰.

- 37 Le projet de loi agricole de 1998 qui va être discuté devant le Parlement à la rentrée 1998 présente la particularité de se préoccuper en premier lieu de la légitimation des aides aux agriculteurs car « nous vivons une époque dans laquelle toutes les politiques publiques sont mises en cause particulièrement celles qui ont à voir avec l'intervention économique de l'État. La politique agricole ne saurait faire exception. Les contribuables n'accepteront durablement de financer des dépenses publiques importantes en faveur de l'agriculture que si elles contribuent au maintien de l'emploi, à la préservation des ressources naturelles et à l'amélioration de la qualité des aliments » (exposé des motifs). C'est pourquoi, l'article 1er du projet de loi reconnaît « les fonctions économiques, environnementales et sociales de l'agriculture ». Il énumère ensuite un certain nombre d'objectifs pour la politique agricole dont « la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité et l'entretien des paysages ; la production de services collectifs au profit de tous les usagers de l'espace rural ». Précision importante, l'article 1er modifié de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 qui représentait l'esprit agricole d'après guerre est abrogé.
- 38 Afin de moderniser de façon profonde la gestion des aides publiques agricoles l'article 2 du projet de loi propose la mise en place de contrats territoriaux d'exploitation qui permettent d'octroyer des aides économiques publiques aux agriculteurs qui s'engagent à respecter des « objectifs collectifs définis dans les cahiers des charges nationaux ». Cette démarche contractuelle inscrite dans une loi répond aux vœux exprimés en conclusion de notre thèse. Nous tenons cependant à préciser que nous regrettons l'emploi des termes de « fonctions » au lieu de ceux de « missions » et « d'intérêts collectifs » au lieu « d'intérêt général ». Les premiers termes s'expliquent par l'influence des textes communautaires alors que les seconds s'expliquent par la crainte actuelle des pouvoirs publics de parler d'intérêt général alors que celui-ci a justifié, jusqu'à il y a peu, de multiples politiques publiques notamment en matière d'aménagement du territoire qui sont actuellement remises en cause par la population. Néanmoins ce projet de loi est un pas décisif vers la reconnaissance légale du rôle fondamental que joue l'agriculture dans notre société. Reste maintenant à qualifier les contrats territoriaux de droit public ou de droit privé⁸¹, car tout contrat de l'administration n'est pas un contrat administratif. Il semble possible de les qualifier de contrats de droit administratif. Si l'on se réfère aux critères dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État⁸², il ne nous semble pas possible de reconnaître que les agriculteurs se voient confier l'exécution même d'un service public (qu'il conviendrait *a priori* de définir) pour devenir des agents de l'État. En ce qui concerne l'existence de clauses exorbitantes de droit commun tels que la résiliation unilatérale pour non-exécution des engagements ou des pouvoirs de contrôle, de direction et de surveillance attribués aux pouvoirs publics sur l'activité de l'agriculteur, elles n'apparaissent pas clairement dans le projet de loi. Il conviendrait que le législateur se prononce clairement sur la nature juridique de ces contrats car l'article 4 III du projet de loi agricole qui précise que « les litiges relatifs aux contrats territoriaux d'exploitation sont portés devant les tribunaux administratifs » n'est pas une clause exorbitante de droit commun car les juges ne sont pas liés par cette disposition. Elle reste néanmoins un indice de la volonté des pouvoirs publics de faire de ces contrats des contrats administratifs.

* * *

- 39 En conclusion, nous dirons que le droit communautaire a le mérite de redéfinir l'activité agricole à la lumière des nécessités économiques, sociales et économiques actuelles en organisant des mécanismes particuliers d'octroi d'aides économiques publiques. Cette approche pragmatique qui tend cependant à la mise en place de l'agriculture durable

oblige le droit rural à effectuer une relecture en profondeur de ses règles. L'influence majeure du droit de l'environnement sur le droit rural a alors pour conséquence juridique de communiquer à l'activité agricole le caractère d'intérêt général reconnu à la protection de l'environnement depuis 1976. Il est essentiel pour le droit rural de poursuivre dans cette voie, au risque de voir un pan entier de ses règles être absorbé par le droit de l'environnement qui est pour l'heure un droit, certes en formation, dont les contours restent incertains de même que sa définition, aussi bien en droit communautaire qu'en droit national, mais qui est un droit jeune, dynamique et par-là même conquérant, donnant aux activités économiques, et particulièrement à l'agriculture, une orientation particulière. En effet, c'est un droit porté par des idées qui peuvent susciter une réflexion profonde sur la société⁸³ et son avenir à l'échelle planétaire. Le droit rural doit être attentif à ne pas apparaître comme un droit d'arrière-garde, replié sur un espace rural confié à la seule gestion des agriculteurs et assimilé au seul espace agricole.

NOTES

1. Carole HERNANDEZ-ZAKINE, *Influence du droit de l'environnement sur le droit rural*, Thèse de droit, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, juillet 1997, 635 f°
2. La directive n° 79/49 du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages explique que « la conservation a pour objet la protection à long terme et la gestion des ressources naturelles en tant que partie intégrante du patrimoine du peuple européen ; elle permet la régulation de ces espèces et réglemente leur exploitation sur la base de mesures nécessaires au maintien et à l'adaptation des équilibres naturels des espèces dans les limites de ce qui est raisonnablement possible ».
3. L'habitat ou la niche écologique est le milieu où vit une espèce définie par son comportement alimentaire, reproducteur et territorial : Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 3e édition 1996, p. 3.
4. La convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau dite « Convention de Ramsar », du 2 février 1971. La convention de Rio sur la diversité biologique, signée le 13 juin 1992 à Rio.
5. La directive 92/43 du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, (*Journal officiel de la Communauté européenne*, n° L. 206/7, 22 juillet 1992) définit la conservation comme étant « un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèce de faune et de flore sauvages dans un état favorable [...] » (considérant n° 6).
6. L'Organisation communautaire de développement économique (OCDE) définit l'agriculture durable comme suit : « L'agriculture durable n'est pas un ensemble de stratégies de gestion et de techniques mais plutôt une approche qui tend à renforcer les phénomènes naturels, à réduire la part des coûts de production liée à l'utilisation de produits de synthèse, à maintenir le niveau de production et le rendement de l'agriculture et à diminuer les risques pour la santé publique et pour l'environnement dus

aux techniques de production » : « Acteurs et facteurs de changement, compte rendu du Séminaire OCDE sur les technologies et les pratiques d'une agriculture durable, 1994 », dans *Aménagement et nature*, Printemps 1995, n° 117, p. 97.

7. « Ve programme d'action pour l'environnement, vers un développement soutenable », dans COM (92) 23 final du 18 mars 1992, point 4.4.

8. Cette notion se retrouve dans le règlement n° 307/97 du Conseil du 17 février 1997 modifiant le règlement n° 3528/86 relatif à la protection des forêts contre la pollution atmosphérique (*Journal officiel de la Communauté européenne*, n° L. 51/9, 21 février 1997) dispose dans son second considérant que « la forêt joue un rôle essentiel dans la préservation des équilibres écologiques fondamentaux notamment en ce qui concerne le sol, l'eau le climat, la faune et la flore, que ces équilibres écologiques sont indispensables pour une agriculture durable et pour la gestion de l'espace rural ».

9. « Réflexions du Commissaire Fischler sur la relation agriculture, nature », dans *Natura 2000, lettre d'information nature Commission européenne DG XI*, avril 1997, n° 3.

10. Jehan de MALAFOSSE, « Le droit de l'exploitation agricole et forestière et le droit de l'environnement », dans *Rapports du XIVe congrès et colloque européens de droit rural du Comité européen de droit rural à Salzbourg*, 22, 26 septembre 1987, Publications Universitaires Européennes, volume 874, 1991, p. 168.

11. Le droit de l'environnement est même par essence international, puis communautaire et enfin national. Il existe en effet de forts facteurs d'unification de ce droit qui tendent vers une homogénéisation de son contenu : Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, ouv. cité, n° 15.

12. « À la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité de la CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ». De sorte qu'« issu d'une source autonome, le droit né du Traité ne pourrait en raison de sa nature spécifique originale se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même [...] », *Affaire 6/64 Costa contre Enel* du 15 juillet 1964, *Rec.*, p. 1141, conclusion Lagrange.

13. Le principe d'applicabilité directe signifie que le droit communautaire originaire ou dérivé est immédiatement applicable dans l'ordre juridique interne des États membres. « Les actes de l'autorité communautaire (Commission-Conseil) constituent du droit communautaire dit "dérivé" parce que pris dans l'exercice des compétences instituées par les Traités et pour assurer l'application de leurs dispositions, ils dérivent des Traités (Traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier du 18 avril 1951, Traité de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 25 mars 1957 et Traité de la Communauté économique européenne du 27 mars 1957), source « originaire du droit communautaire » : Pierre Henri TEITGEN, « Cours de droit institutionnel communautaire », dans *Licence, les cours de droit*, 1974-1975, p. 155.

14. Le droit rural est « celui de l'exploitation de l'espace rural et de ses utilisateurs » : Joseph HUDAULT, *Droit rural, droit de l'exploitation agricole*, Paris, Dalloz, 1987, n° 17.

15. « C'est à dessein qu'est utilisé un vocabulaire emprunté à la géologie. C'est pour marquer que le droit rural est fait de couches successives [...]. On y rencontre toute la gamme des sources qui constituent l'ordonnement juridique interne, mais depuis une vingtaine d'années, on y rencontre aussi des sources qui relèvent de l'ordre international et communautaire » : Joseph HUDAULT, *Droit rural...*, ouv. cité, n° 32.

16. « Le monde rural constitue l'espace vital et économique ainsi que le lieu d'origine d'une grande partie de la population [...] ; possède une vie culturelle propre ; constitue la base de la production de denrées alimentaires et de matières premières naturelles et saines ; maintient le patrimoine naturel que sont l'eau, le sol et l'air ; offre un paysage culturel aux formes multiples pour le repos des citoyens ; est le cadre de vie d'un grand nombre d'animaux et de plantes » : Conseil économique et social, « Avis sur le monde rural », dans *Journal officiel de la Communauté européenne*, n° C 298/32, 27 novembre 1989.
17. Carole HERNANDEZ-ZAKINE, « De l'affichage au droit : l'analyse juridique des contrats agri-environnementaux », dans *Revue de droit rural*, n° 263, mai 1998, p. 276.
18. « Les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté ».
19. La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a reconnu le caractère attractif des dispositions agricoles du Traité. À moins que la législation ne poursuive un objectif spécifiquement environnemental, l'agriculture l'emporte, mais ce faisant elle doit prendre en compte les objectifs de la politique environnementale en vertu du principe d'intégration : CJCE Affaire 155/91, Commission contre Conseil, 17 mars 1993, *Rec.*, p. 939 ; Claude BLUMANN, *Politique agricole commune, droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Paris, LITEC, 1996, n° 100s.
20. *Journal officiel de la Communauté européenne*, n° L. 181/12, 1er juillet 1992.
21. *Journal officiel de la Communauté européenne*, n° 215/96, 30 juillet 1992.
22. *Journal officiel de la Communauté européenne*, n° L. 215/85, 30 juillet 1992.
23. Jean Marie GILARDEAU, « Le retrait des terres arables », dans *JCP*, éd. n° 6, *Chronique notariale*, 1989, p. 67.
24. Le broyage des adventices des couverts, notamment, même s'il n'est plus une obligation reste cependant une pratique courante et ceci malgré l'adoption d'arrêtés préfectoraux d'entretien qui peuvent l'interdire.
25. Carole HERNANDEZ-ZAKINE, *Influence du droit de l'environnement...*, ouv. cité, f° 149s.
26. Les fédérations relèvent des quelques organismes privés à qui on a confié la gestion d'un service public en dehors de la concession de service public. Les fédérations « collaborent à une mission de service public en contribuant notamment à la sauvegarde comme à la protection de l'environnement nécessaire au développement de la faune » : CE Fédération départementale des chasseurs du Loiret et autres, 13 juin 1984, dans *RJE* 4-1984, p. 324s.
27. « Bilan jachère faune sauvage : campagne 1994-1995 », UNFDC.
28. Il est intéressant de relever qu'à la suite de jugements sanctionnant l'incompétence du préfet pour accorder des aides et pour prononcer des sanctions au titre du gel passif, l'État a adopté le décret n° 97-423 du 28 avril 1997 relatif aux déclarations de surfaces et à la gestion et au contrôle du régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables : *Journal officiel de la République française*, 29 avril 1997, p. 6491.
29. *Journal officiel de la République française*, déb. CR Sénat séance du 10 janvier 1995, p. 66.
30. *Ibidem*, p. 68 et p. 69.
31. *Ibidem*, p. 65.
32. Carole HERNANDEZ-ZAKINE, *Influence du droit de l'environnement...*, ouv. cité, f° 232s.
- 33.. Directive du Conseil n° 91/414 du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques : *Journal officiel de la Communauté européenne*, n° L. 230/1, 19 août 1991.
34. « Considérant [...] [que le fait] que le champ d'application [des directives territoriales d'aménagement] soit limité à certaines parties du territoire national répond à la prise en

compte de situations différentes et ne saurait par suite méconnaître le principe d'égalité non plus que de porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République », Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 concernant la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : *Journal officiel de la République française*, 1er février 1995, p. 1706.

35. *Journal officiel de la République française*, 9 janvier 1993, p. 503.

36. Carole HERNANDEZ-ZAKINE, *Influence du droit de l'environnement...*, ouv. cité, f° 301s.

37. *Ibidem*, f° 336s.

38. *Ibidem*, f° 248s.

39. Il est intéressant de relever que dans la proposition de la Commission [COM (90) 366 final du 3 août 1990], le premier considérant disposait « que le facteur environnement doit être progressivement intégré dans la PAC et dans l'agriculture européenne ». À titre de comparaison, nous trouvons la même façon dans la directive du Conseil n° 91/676 du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles dite « directive Nitrates » fondée sur l'article 130 S du Traité « Considérant [...] que la PAC doit prendre davantage en considération la politique en matière d'environnement ».

40. Règlement portant application du règlement n° 2078/92 du Conseil : *Journal officiel de la Communauté européenne*, n° L. 102/19, 25 avril 1996.

41. L'article 12 de l'annexe II concernant les mesures de soutien interne exemptées des engagements de réduction de soutien à l'agriculture de l'accord sur l'agriculture du 21 octobre 1992 dispose que « a/ Le droit à bénéficier de ces versements sera déterminé dans le cadre d'un programme public clairement défini de protection de l'environnement ou de conservation et dépendra de l'observation de conditions spécifiques prévues par ce programme public y compris les conditions liées aux méthodes de production ou aux intrants. b/ Le montant des versements sera limité aux coûts supplémentaires ou aux pertes de revenu découlant de l'observation du programme public. » : Louis LORVELLEC, « GATT, agriculture et environnement », dans *Revue de droit rural*, n° 234 juin-juillet 1995, p. 284.

42. COM (97) 620 final du 4 décembre 1997, p. 26.

43. À compter de la parution de la circulaire agri-environnementale DEPSE/SDSEA/C 98 n° 7002 du 23 janvier 1998, la réduction d'intrants, le retrait à long terme, la diminution de la charge de cheptel bovin et ovin, la protection des races locales menacées ne feront plus l'objet d'aides pour l'avenir.

44. Décret n° 93-738 du 29 mars 1993 instituant une prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs.

45. Depuis l'origine, cinq millions d'hectares environ ont été primés : Rapport d'activités du CNASEA, 1996.

46. « Agriculture and Natura 2000 », colloque tenu à Apeldoorn aux Pays-Bas, les 19 et 20 juin 1997.

47. Carole HERNANDEZ-ZAKINE, *Influence du droit de l'environnement...*, ouv. cité, f° 501s.

48. André de LAUBADERE, Franck MODERNE et Paul DELVOLLE, *Traité des contrats administratifs, tome I*, Paris, LGDJ, 1983, p. 57.

49. *Ibidem*, p. 60.

50. Joseph HUDAULT, *Droit rural...*, ouv. cité, n° 20 ; Louis LORVELLEC, *Droit rural*, Paris, Masson, 1988, p. 1 ; Paul OURLIAC, « Préface » de *J. cl. rural*.

51. Joseph HUDAULT, *Droit rural...*, ouv. cité, n° 52.

52. *Ibidem*, n° 50s.

53. Bénédicte BERRY, « Activités agricoles et droit civil », dans *Revue de droit rural*, janvier 1992, n° 199, p. 1s.
54. À noter que la Commission de terminologie des sciences et techniques de l'agriculture et de l'agro-alimentaire définit l'agriculture comme « l'ensemble des activités visant à tirer une production du sol par l'utilisation organisée de végétaux et/ou d'animaux ». Elle précise néanmoins en note n° 2 que l'élevage hors sol et les cultures hydroponiques entrent dans le domaine de l'agriculture. Le principe semble être la culture du sol et l'exception la culture hors sol. Arrêté du 20 septembre 1993 relatif à la terminologie de l'agriculture : *Journal officiel de la République française*, 4 novembre 1993, p. 15265.
55. « Fiscalité et agriculture, réflexions sur l'évolution récente de la jurisprudence fiscale des juridictions administratives en matière d'activité agricole » : Henri. ISAIA, Gilles MARTIN et Jacques SPINDLER, *RT fin.*, décembre 1991, p. 104s.
56. Suite à la codification intervenue par la loi n° 93-934 du 22 juillet 1993 relative à la partie législative du Livre III nouveau du code rural : *Journal officiel de la République française*, 23 juillet 1993.
57. À noter que cette définition ne s'applique pas en droit fiscal et en droit social. « Je précise tout de suite que cet article 2 n'a pas de portée normative directe pour être suivie d'effet, cette déclaration de principe devra être suivie de modifications du droit social et du droit fiscal » : *Journal officiel de la République française*, déb. CR Sénat du 17 novembre 1988, p. 1208.
58. *Ibidem*.
59. Bénédicte BERRY, « Activités agricoles... », art. cité, p. 5.
60. Christian DUPEYRON, Jean Pierre THERON et Jean Jacques BARBIERI, *Droit agraire, droit de l'exploitation*, Paris, Economica, 1985, n° 13.
61. Bénédicte BERRY, « Activités agricoles... », art. cité, p. 6.
62. *Journal officiel de la République française*, déb. CR Assemblée nationale, séance du 16 décembre 1988, p. 3765 ; LASSAUBATJEU-ANDRE, « Modifications récentes du code rural », dans *Répertoire Defrénois*, 1990, article 34789, p. 646.
63. *Journal officiel de la République française*, CR Assemblée nationale, séance du 16 décembre 1988, p. 3765.
64. Bénédicte BERRY, « Activités agricoles... », art. cité, p. 14.
65. Christian DUPEYRON, Jean Pierre THERON et Jean Jacques BARBIERI, *Droit agraire...*, ouv. cité, n° 20.
66. Même si aucune définition uniforme de la pluriactivité n'a pu voir le jour, « la pluriactivité peut se définir comme le comportement d'un chef d'exploitation ayant une activité extérieure à l'exploitation, cela signifie que périodiquement, l'exploitant quitte sa ferme pour occuper un autre emploi qui lui apporte des ressources extérieures » : Isabelle COUTURIER, *La diversification en agriculture (aspects juridiques)*, Paris, l'Harmattan, 1994, p. 14.
67. « L'exploitant peut ajouter un ou plusieurs produits supplémentaires à ceux qu'il produisait jusqu'alors, il peut effectuer un choix parmi les produits alimentaires en s'engageant dans des spéculations animales ou végétales déficitaires sur un marché déterminé, local ou éloigné, ou bien choisir une production destinée à fournir une matière première à l'industrie. Il est possible que l'exploitant opère une diversification du système de production initialement adopté en écartant les techniques intensives pour opter pour une des multiples formules telles que l'agro-biologie, l'agriculture sylvo-pastorale ou l'extensification » : Isabelle COUTURIER, *La diversification...*, ouv. cité, p. 13.

68. « Celle-ci peut être une simple opération de conditionnement ou une transformation des produits, la mise en place d'une structure de commercialisation dont les formules possibles sont très nombreuses ou encore l'implantation d'une formule d'accueil touristique; là encore l'éventail des possibilités est très large » : Isabelle COUTURIER, *La diversification...*, ouv. cité.
69. « Je précise tout de suite que cet article [2] n'a pas de portée normative directe, pour être suivie d'effet, cette déclaration de principe devra être suivie de modifications du droit social et du droit fiscal » : *Journal officiel de la République française*, déb. CR Sénat du 17 novembre 1988, p. 1208.
70. Il convient de noter que le projet de loi d'orientation agricole de 1998 prévoit en son article 8 que le statut du fermage s'appliquera aux personnes exerçant « une activité agricole définie à l'article L. 311-1 ».
71. *Journal officiel de la République française*, déb. CR Sénat du 17 novembre 1988, p. 1208.
72. Jean Marie GILARDEAU, « De l'agriculture à l'environnement : contrats, initiatives privées », dans *Revue de droit rural*, mai 1992, n° 203, p. 217.
73. Le projet de loi agricole de 1998 prend soin de modifier l'article L. 411-27 du code rural en précisant que « le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des méthodes culturales ayant pour objet de protéger l'environnement, la qualité de l'eau ou des produits, ou de préserver la biodiversité ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée en application du présent article ».
74. Carole HERNANDEZ-ZAKINE, *Influence du droit de l'environnement...*, ouv. cité, f° 521s.
75. Jacques GHESTIN, *Traité de droit civil, la formation du contrat*, Paris, LGDJ, 3e édition 1993, p. 219.
76. *Journal officiel de la République française*, déb. CR. Sénat, séance du 12 janvier 1995, p. 243.
77. « Par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols et à la protection des paysages, l'agriculture de montagne est reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde » : article 18 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985.
78. « [...] La politique agricole tend à "prendre en considération notamment au travers des aides prévues pour l'entretien de l'espace, les fonctions exercées par les agriculteurs en matière d'entretien de l'espace et de services" [...] ».
79. *Journal officiel de la République française*, déb. CR Sénat, séance du 12 janvier 1995, p. 243.
- 80.. Carole HERNANDEZ-ZAKINE, *Influence du droit de l'environnement...*, ouv. cité, f° 628s.
81. Carole HERNANDEZ-ZAKINE et Isabelle DOUSSAN, « La nature juridique des liens unissant les agriculteurs et l'État en matière environnementale », dans *Revue science, nature et société*, à paraître, 1998.
82. Le caractère public des contrats découle des critères retenus par la jurisprudence du Conseil d'État qui sont alternatifs et non cumulatifs. Un contrat est administratif en dehors de la présence d'un service public, lorsqu'il comporte des clauses exorbitantes du droit commun ex. : CE 10 mai 1963, Société coopérative agricole de production, « La prospérité fermière », *Rec.* p. 289, *RDP* 1963, p. 584, conclusion Braibant. Les exigences en matière de contrôles et de direction surtout accompagnées de précisions quant aux sanctions réellement contractuelles comme le pouvoir de résiliation ou l'existence de pénalités de retard révèlent le caractère administratif des contrats. Ces clauses sont, selon les termes de la jurisprudence des clauses exorbitantes de droit commun : CE 31 juillet 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges, *Rec.* p. 909, conclusion Blum : Marceau LONG, Prosper WEIL et Guy BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence*

administrative, 8e édition, n° 29 ; Laurent RICHER, *Droit des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, 1995, p. 76s.

83. Déjà en 1971, le premier titulaire du ministère de la Protection de la nature nouvellement créé a pu écrire que « le mot environnement recouvre une idée importante, l'une de ces idées, il n'y en a pas beaucoup dans chaque siècle, qui conduisent une société à s'interroger sur ses raisons de vivre, sur ses valeurs, sur ses capacités de renouvellement » : Robert Poujade cité par : Michel DESPAX, *Droit de l'environnement*, Paris, LITEC, 1980, p. IX.

RÉSUMÉS

Dans cet article qui reprend les éléments essentiels d'une recherche menée dans le cadre d'une thèse, l'auteur s'intéresse à la conservation de la faune sauvage, et non à sa protection, comme exemple de l'évolution actuelle de la PAC et comme symbole du nouveau rôle que la société entend faire jouer aux agriculteurs en faveur des ressources naturelles. Cette approche se traduit en droit par l'étude de l'influence des exigences environnementales sur le droit rural ce qui revient à examiner l'action qu'exerce le droit de l'environnement, par essence d'origine communautaire, sur l'activité agricole qui constitue l'objet principal du droit rural. Le point de départ de la réflexion repose sur l'étude des règlements PAC issus de la réforme de la PAC du 21 mai 1992 que sont le règlement relatif au gel des terres, au boisement des terres agricoles et aux mesures agri-environnementales, ainsi que les mesures nationales d'exécution. Il apparaît alors que l'édifice rural est bousculé dans ses fondements car les exigences communautaires remettent en cause une vision de l'agriculture héritée de l'après-guerre. Cependant, l'influence majeure des exigences environnementales repose sur le caractère d'intérêt général qu'elle communique à cette agriculture plurifonctionnelle qui se met irrémédiablement en place.

The influence of environmental law on rural law. Conservation of the fauna, European law, National law

In this article which resumes the major points of a Higher Doctoral Thesis, the author is interested in the conservation of the fauna, and not in its protection, as in example of the evolution of the CAP and as a symbol of the new tasks that society wants to assign to farmers in favour of environment. In law, this approach means that is examined the influence of environmental requirements on the rural law which leads to see what kind of action the environmental law, by essence european, has on the agricultural activity which forms the main subject of rural law. The point of departure of that research is the study of the CAP's Regulations as part of the 1992 Reform of the CAP which are the set-aside , the planting farmland and the agri-environment regulations, and the corresponding national regulation. It appears that the rural structure is knocked about in its foundations because the european rules question the vision of agriculture inherited from the after Second World War. But, the main influence of the environmental requirements on rural law comes from the nature of public interest it gives to this plurifunctional agriculture which is setting up irreparably.

INDEX

Index chronologique : XXe siècle