

## LE RÔLE DE L'AGRICULTEUR DANS LA PROTECTION ÉCOLOGIQUE DE L'ESPACE RURAL

par

Joseph Hudault\*

Juriste parmi les plus prestigieux de l'Amérique latine, pétri de culture humaniste et fidèle à la méthode de pensée d'inspiration romaniste dans laquelle la procédure est antérieure au droit et la loi, l'affirmation d'un principe général qu'il appartient à l'interprète de faire application à l'espèce (*da mihi factum dabo tibi jus*), Adolfo GELSI BIDART a été l'un des premiers à mesurer l'influence du droit de l'environnement sur la substance du droit rural. C'est la raison pour laquelle l'auteur de ces lignes dédie à la mémoire d'un ami regretté et affectionné ces quelques réflexions sur l'*espace rural*. Une nouvelle fois, il convient d'attirer l'attention des spécialistes du droit rural sur la nécessité de définir l'espace rural de façon à lui donner un statut juridique.

Quoique cette question soit controversée et que cette définition semble inutile à certains, le Conseil de l'Europe, qui réunit tous les pays démocratiques de la "Grande Europe", de l'"Atlantique à l'Oural", comme le disait le Général de Gaulle, a jugé cette question suffisamment préoccupante pour lui consacrer une charte : "*La Charte européenne de l'espace rural*", qui constitue l'objet de la Recommandation 1296 qui a été votée par l'Assemblée parlementaire de cette organisation internationale régionale, le 17 avril 1996. Si cette charte est critiquable par la méthode qu'elle a adoptée pour donner cette définition (j'y reviendrai), elle a le mérite de reconnaître à l'espace rural une triple fonction : une fonction économique, une fonction écologique et une fonction qualifiée de "socio-culturelle".

Il est important que dans ce document, qui n'est pas dépourvu de valeur juridique, ces trois fonctions de l'espace rural soient énoncées dans un certain ordre : l'économie, l'écologie, la culture. Bien entendu, ces trois fonctions sont interdépendantes, en ce sens que sans un minimum d'activité économique, l'espace rural ne peut plus remplir ses autres fonctions. Or cette activité agricole est aujourd'hui en crise pour des raisons complexes. Notamment chacun sait comment les règles du marché mondial ont conduit, au mépris des intérêts de l'agriculture européenne, au dispositif de la réforme de la PAC, opérée en 1992. Cette situation ne pouvait pas ne pas réagir sur le rapport de l'agriculteur à l'espace. Toute une nouvelle philosophie des règlements communautaires confie à l'agriculteur une nouvelle fonction qui deviendra, dans certaines zones, plus importante que sa fonction de producteur : celle d'entretenir l'espace rural. Dans ces zones – ce qui n'est pas le cas dans les zones prospères où l'écologie n'est

---

\* Professeur à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Délégué Général du Comité Européen de Droit Rural

qu'un instrument de régulation de la production (1) –, dans ces *zones défavorisées*, l'écologie tend désormais à l'emporter sur l'économie et dans le cas de l'agriculteur, cette activité écologique vient constituer un exutoire au déficit économique.

Cette situation nourrit un double paradoxe. Le premier est d'ordre historique : dans l'histoire de la pensée juridique, le concept d'espace rural est d'apparition récente, alors que la réalité qu'il recouvre est aussi vieille que la civilisation.

Le deuxième paradoxe, c'est que c'est au moment où apparaît la nécessité de définir juridiquement l'espace rural que la place de l'agriculteur dans cet espace se trouve contestée et fait même l'objet d'une controverse.

Ces deux paradoxes vont constituer la trame de notre exposé, où nous examinerons, dans un premier point, le problème de la définition juridique de l'espace rural et, dans un second, la place que l'agriculteur tient dans la gestion de cet espace et, notamment, dans sa protection écologique.

## I - LA DÉFINITION JURIDIQUE DE L'ESPACE RURAL

Si les Romains distinguaient pour des raisons électorales les tribus rustiques du *Latium* des tribus urbaines de la ville de Rome, ce n'est qu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle que le droit se préoccupe du concept juridique d'espace rural, et ce, sur la pression non pas du droit rural mais du droit de l'environnement. Si le droit rural, en cette fin du XX<sup>e</sup> siècle n'est plus seulement le droit de l'agriculture (c'est pourquoi il ne faut plus parler de droit agraire) mais aussi le droit de l'espace rural et de ses utilisateurs (2), le concept d'espace rural vient du droit de l'environnement et n'a pas été inventé par le droit rural. C'est le droit de l'environnement, le premier, qui a fixé cette notion dans les textes. Cela est vrai aussi bien du droit français que du droit communautaire.

En droit français, le décret du 8 juin 1970 relatif au plan d'aménagement rural, qui figure dans le " Code de l'environnement " et non pas dans le Code rural, dispose (art. 5, b, al. 3) que le plan d'aménagement rural comporte des dispositions d'aménagement en ce qui concerne " la protection et la mise en valeur des ressources naturelles de *l'espace et du paysage rural* à des fins autre que de production, en vue d'assurer les équilibres physiques et biologiques nécessaires et des cadres de vie satisfaisants ".

Le Code rural, lui, ne parle pas d'espace rural mais de "zones rurales" (loi d'orientation agricole de 1980) ou d'"aménagement foncier rural" (art. 1<sup>er</sup> du Code rural dans sa rédaction de la loi du 31 déc. 1985). Dans le domaine classique du droit de l'exploitation agricole, le Code rural ne parle jamais d'espace rural, mais de surface d'exploitation ou d'installation, de terres, de sol, de parcelles et de fonds (cf. par exemple la notion de " bonne exploitation du fonds ").

---

(1) J. HUDAULT, " *Droit de produire et environnement à travers l'évolution de la PAC* ", Actes du colloque " 40 anni di diritto agrario comunitario (Martina-Franca, 12-13 juin 1998), Cahiers de L'istituto di diritto agrario internazionale e comparato Firenze, T. 31, Milano, Giuffrè ed., p. 95-108.

(2) Cf. notre *Précis de droit rural*, Paris, Dalloz, 1987, n<sup>o</sup> et 21.

En revanche, ce même code, dans son nouveau Livre II (issu de la codification réalisée par le décret du 27 oct. 1989), livre relatif à la *protection de la nature*, consacre un titre IV aux parcs nationaux (L. 1<sup>er</sup> juin 1957 mod. par la loi de 1976 sur la protection de la nature) et au conservatoire du littoral institué par la loi du 10 juillet 1975. Ce titre IV du Code rural est expressément intitulé : " *Espaces naturels* ".

C'est ce même vocable d'*espaces naturels* qu'on retrouve dans les textes communautaires, notamment dans le règlement n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992, pris en application de la réforme de la PAC, et qui concerne la protection de l'environnement et l'entretien de l'" espace naturel ".

Cette dispersion terminologique des textes éparpillés entre le Code rural, le "Code de l'environnement", le Code de l'urbanisme (dont volontairement je ne parle pas) et les règlements communautaires a contraint la doctrine à un effort de réflexion. C'est en réalité elle qui a fait le premier travail de synthèse, en dégagant la philosophie et la signification de la notion d'espace rural. L'idée générale est que cette notion découle des nombreuses atteintes que la société de développement dans laquelle nous vivons est obligée de porter au milieu naturel. Il est apparu évident que l'État ne pouvait laisser disparaître de façon anarchique les milliers d'hectares qui sont soustraits chaque année à la surface agricole utile ou à la surface naturelle pour les besoins de l'industrialisation, de l'urbanisme, des équipements collectifs ou de la défense nationale. De même qu'il n'a pu laisser se modifier, sans intervenir, les structures foncières des exploitations agricoles (v. notre *Précis de Droit rural*, n° 21).

La classification qui en résulte est que l'*espace rural* et l'*espace agricole* forment un tout qu'on pourrait qualifier d'*espace foncier naturel*, pour bien marquer, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1976 sur la protection de la nature, que c'est l'environnement dans lequel s'exerce l'activité des hommes qu'il s'agit de protéger des nuisances et des dégradations.

C'est le concept que j'avais retenu dans la définition de l'espace rural que le Conseil de l'Europe m'avait demandée dans le cadre du travail de rédaction de la Charte européenne de l'Espace rural. L'article 2 du projet disposait qu'" *aux effets de la présente charte, les parties entendent par espace rural le territoire de la campagne constitué par l'espace agricole, affecté à la culture et à l'élevage, et l'espace foncier non agricole, affecté à d'autres usages que l'agriculture, notamment à l'habitat ou à l'activité des hommes vivant en milieu rural* ".

"Cet espace rural comporte l'espace agricole et l'espace foncier naturel avec lesquels il forme un tout. Il se distingue de l'espace urbain, caractérisé par une forte concentration de population et de constructions horizontales ou verticales ".

Malheureusement, cette définition a été taillée en pièces par les parlementaires anglo-saxons qui lui ont substitué, selon la méthode du *case law* ou même du droit communautaire (qui procède de la même façon), une définition énumératoire qui, forcément, n'étant pas exhaustive, laisse sur sa faim.

Voilà finalement la définition qui a été adoptée par l'article 2 de la Charte:

#### Article 2 – Définition et caractéristiques de l'espace rural

1. Aux fins de la présente charte, l'expression " espace rural " s'entend d'une zone intérieure ou côtière, y compris les villages et les petites villes, dans laquelle la majeure partie des terres utilisée pour :

- a. l'agriculture, la sylviculture, l'aquaculture et la pêche ;
- b. les activités économiques et culturelles des habitants de cette zone (artisans, industries, services, etc.) ;
- c. l'aménagement de zones non urbaines de loisirs et de distractions (ou de réserves naturelles) ;
- d. d'autres usages tels que le logement.

2. Les parties agricoles (y compris la sylviculture, l'aquaculture et la pêche) et non agricoles d'un espace rural forment une entité distincte d'un espace urbain, qui se caractérise par une forte concentration d'habitants et de structures verticales ou horizontales.

Une fois de plus, ce sont deux méthodes de travail qui s'affrontent au sein des instances européennes : la méthode d'inspiration romano-continentale des droits codifiés. La méthode empirique du *Case Law* du droit anglo-saxon qui est aussi, de plus, la méthode utilisée par la Communauté européenne.

Quoi qu'il en soit, cette Recommandation 1296, lorsqu'elle sera ratifiée par les États membres, sera le premier texte juridique obligatoire à donner une définition de l'espace rural et à reconnaître un statut spécifique à cet espace. Mais ceci me conduit au deuxième aspect de la question, la place de l'agriculture dans la protection de cet espace.

## II. – LE RÔLE DE L'AGRICULTEUR DANS L'ESPACE

Ce problème capital est abordé ici dans la perspective du droit rural, historiquement antérieur au droit de l'environnement, mais sur le contenu duquel ce dernier exerce son influence. L'approche du problème est donc ici essentiellement agrariste, c'est-à-dire qu'elle relève du droit rural. C'est le fameux concept de *multifonctionnalité* ou, si vous le préférez, d'*agriculture multifonctionnelle*, qui a fait l'objet des travaux du XVII<sup>e</sup> Congrès européen de droit rural d'Interlaken (1993) qui viennent de donner lieu à une importante publication (3). Le C.E.D.R. a joué véritablement ici un rôle de pionnier.

Cette multifonctionnalité part de l'idée (ou de la doctrine, si vous préférez) que l'agriculteur est le protecteur naturel de l'espace rural. J'ai écrit quelques papiers là-dessus que certains d'entre vous connaissent, notamment à propos du schéma d'aménagement de la Corse (4). Cette idée n'est pas admise par tout le monde. Elle est même contestée de façon virulente par certains, notamment par le sociologue Bertrand Hervieu, que je citais tout à l'heure. A partir de ce postulat et de l'évolution qui s'est accomplie, la loi va lui confier la tâche d'entretenir cet espace, indépendamment de toute préoccupation productrice. A partir de là, quel sera son statut, quelle sera la nature juridique de sa tâche, qui est incontestablement une tâche d'intérêt général ? Cette nouvelle situation soulève un double problème de qualification :

- qualification de l'activité nouvelle de l'agriculture ;

---

(3) Comité Européen de Droit Rural, *L'Agriculture multifonctionnelle* (Actes du XVII<sup>e</sup> Congrès européen de droit rural, Interlaken, 13-16 oct. 1993, mis à jour nov. 1998), Paris, éd. L'Harmattan, 1999, 749 p.).

(4) Rev. Dr. rur., 1994, p. 16 et s.

- qualification des instruments juridiques mis en place pour l'accomplissement de ces nouvelles tâches, la question fondamentale étant de savoir si l'agriculteur, en accomplissant ces tâches d'intérêt général, peut être qualifié de collaborateur du service public. Si cette qualification est retenue, cet agriculteur se trouve-t-il garder la qualité de personne privée investie d'une mission de service public ou va-t-il tendre pour l'exercice de ces tâches au statut d'agriculteur-fonctionnaire, avec toutes les conséquences juridiques (compétence des tribunaux, fiscalité, prérogatives de puissance publique) et sociales (sécurité, revenu dépendant de la puissance publique) qu'implique cette situation.

Autres problèmes: ces nouvelles tâches confiées aux agriculteurs relèvent-elles de la contrainte étatique ou de mécanismes contractuels?

Avec un certain nombre de collègues à Interlaken, nous avons fait voter une motion rejetant la fonctionnarisation du paysan-paysagiste et les conceptions étatiques.

C'est vers cette contractualisation de la *multifonctionnalité* que semble s'orienter le législateur français dans sa toute récente loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'*orientation agricole*. Ce texte, dans son article 1<sup>er</sup>, énonce que "La politique agricole prend en compte *les fonctions économique, environnementale et sociale* de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable".

Par ailleurs, cette loi consacre un titre I<sup>er</sup> (art. 4 à 8) aux "contrats territoriaux d'exploitation" (C.T.E.) par lesquels toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole peut souscrire avec l'autorité administrative un *contrat territorial d'exploitation* qui comporte un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la *préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace* ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de productions agricoles.

Le contrat territorial d'exploitation a pour objectif d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet économique global qui intègre *les fonctions de l'agriculture* mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi.

Reste à savoir si les agriculteurs seront nombreux à souscrire de tels contrats ? Il faut le souhaiter. Merci de votre attention.

