

Le droit de l'environnement : une arme contre l'agriculture et l'industrie ?

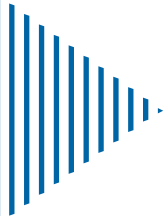


agriculture et environnement

Octobre 2026. Reproduction interdite sauf autorisation écrite de l'éditeur.
Amos prospective | 3 av. Gabriel Péri | 92260 Fontenay-aux-Roses | Tél. 01 48 00 06 12
www.agriculture-environnement.fr | info@agriculture-environnement.fr

TABLE DES MATIÈRES

01	Introduction p.3
02	Les dérives du droit: l'émergence du droit mou p.5
03	Lobbying juridique, mode d'emploi p.12
04	Michel Prieur: l'architecte discret du droit de l'environnement p.19
05	Le contentieux, une arme contre l'agriculture et l'industrie p.26
06	Contentieux en France: quelques exemples concrets p.30
07	Le verdissement de la magistrature p.37
08	L'intérêt général dans la loi: une mesure de rééquilibrage p.42



1. Introduction

En plus de cinquante ans, le droit de l'environnement a pris une ampleur considérable, avec un impact toujours plus contraignant pour les activités économiques en général, et agricoles en particulier. Cette évolution n'est pas liée à notre seul pays. « 85 % de notre droit de l'environnement provient des politiques communautaires », souligne ainsi Arnaud Gossement, avocat spécialisé dans l'environnement, confirmant les propos du juriste Michel Prieur qui estime pour sa part que ce mouvement a été « impulsé par les Nations unies et l'Union européenne ».

Il est vrai que, depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement à Stockholm de 1972, environ 300 traités internationaux sur l'environnement encadrent désormais tous les aspects liés à ce domaine. Que ce soit à travers la Convention de Bâle (1989) sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, le Sommet de la Terre à Rio (1992) avec les principes de précaution et pollueur-payeur, le Protocole de Kyoto (1997) sur les gaz à effet de serre, ou encore le Protocole de Carthagène sur la biosécurité (2000), concernant les mouvements transfrontières d'OGM, les États se sont engagés à renforcer les politiques de l'environnement et le droit qui les accompagne. Michel Prieur rappelle que si ces États ont signé beaucoup de traités internationaux sur l'environnement, c'est « probablement parce que c'était politiquement correct », tout en indiquant que « le résultat est que c'est juridiquement obligatoire une fois qu'ils ont signé ».

Néanmoins, si de très nombreux pays ont signé ces traités, ils ne les appliquent pas forcément avec le même zèle. Or, on constate que les semelles de plomb des normes environnementales sont, en France, trop souvent plus épaisses que dans les autres pays.

Pour quelle raison? Peut-être est-ce cet attachement excessif à l'idée de l'exception française, avec la volonté de la France de se distinguer en étant plus vertueuse que les autres pays dans le domaine de l'environnement et de devenir le modèle à suivre. On peut se souvenir, par exemple, de l'interdiction en 2018 de cinq substances insecticides néonicotinoïdes, le gouvernement se targuant alors avec fierté que « cette interdiction a placé notre pays comme précurseur sur la protection des pollinisateurs ».

On constate que
les semelles de plomb
des normes
environnementales sont,
en France, trop souvent
plus épaisses
que dans les autres pays.
Pour quelle raison?

De façon surprenante, cette dynamique de renforcement du droit de l'environnement en France a régulièrement été portée au niveau législatif par des forces politiques de droite. La droite peut en effet revendiquer la création du premier ministère de l'Environnement (1971), la loi sur les déchets (1975), les lois fondatrices sur les installations classées et la protection de la nature (1976), la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement (1995), la Charte de l'environnement (2005), la création du grand ministère de

l'écologie et le Grenelle de l'environnement (2007), etc. « *Nous avons le seul bilan cré-dible* », estimait d'ailleurs en 2010 l'ancienne secrétaire d'État à l'Écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet. Même Michel Prieur, sympathisant écologiste, doit admettre que « *la production juridique en matière de protection de l'environnement a été, quantitativement et qualitativement, plus importante à droite* ».

Mais se contenter de dresser ce constat de l'impact des règles internationales sur le droit français ou des manœuvres politiques sur le sujet, c'est d'une certaine manière en rester à la surface des choses. Ce dossier permet précisément d'aller plus en profondeur, afin de mieux appréhender le phénomène de verdissement du droit.

D'abord en abordant une dérive qui a amplifié ce phénomène ces dernières années : l'essor du « droit mou ». Circulaires, instructions, guides d'interprétation, protocoles locaux, feuilles de route... Ces textes n'ont en théorie aucune force obligatoire, mais ils façonnent chaque jour davantage les décisions administratives et judiciaires. Un simple guide ministériel suffit ainsi à transformer la terre végétale en déchet ; une instruction de 2019, relayée par des concertations successives, subordonne le financement des retenues d'eau à un projet territorial qu'aucune loi n'impose. Les juges, confrontés à un droit d'une complexité croissante, y puisent leurs clés de lecture. Résultat : la hiérarchie des normes se brouille, le Parlement se dessaisit, et des notions militantes comme la « sobriété » finissent par migrer, étape après étape, jusque dans le Code de l'environnement.

Ensuite, le dossier propose une plongée dans les rouages du lobbying juridique. On peut se souvenir de l'importance d'une figure médiatique comme Nicolas Hulot et de l'impact de son lobbying auprès des présidents Chirac, Sarkozy, Hollande et Macron. Il existe cependant d'autres figures, inconnues du grand public, qui ont réussi à avoir une influence considérable sur le droit de l'environnement en France. Il s'agit notamment de Michel Prieur, ce professeur de droit public qui a fondé la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE) en 1974, puis la *Revue juridique de l'environnement*, tout en siégeant dans les commissions juridiques de

l'UICN. En cinquante ans, il a bâti un véritable réseau doctrinal.

Sa stratégie, qu'il qualifie lui-même de « *marketing juridique* » assorti d'un « *matraquage* », a fait ses preuves avec le principe de non-régression : rebaptisé, résumé en une fiche d'une page, glissé dans une résolution du Parlement européen puis dans la déclaration finale de Rio+20, il est entré dans le Code de l'environnement en 2016. Un cliquet qui interdit désormais de revenir sur une protection acquise. La même stratégie est aujourd'hui à l'œuvre avec le principe « Une seule santé », objet d'une proposition de loi déposée au Sénat en juillet 2026, qui renvoie à des décrets... déjà rédigés par la SFDE.

Mais ces principes n'ont de portée que s'ils sont invoqués devant le juge. D'où l'autre versant de la stratégie détaillée dans le dossier : le contentieux, devenu une méthode construite et reproductible, de « l'Affaire du siècle » aux recours contre les élevages bretons, en passant par l'annulation en cascade des chartes riverains ou la contestation des autorisations de mise sur le marché délivrées par l'Anses. France Nature Environnement, qui revendique « *le droit comme arme de protection massive* », s'appuie ainsi sur un réseau dont les associations membres suivent un millier de contentieux par an. L'objectif n'est d'ailleurs pas toujours de gagner : retarder, renchérir, créer de l'insécurité juridique et forger des précédents suffit amplement.

Le dossier révèle ensuite comment ce verdissement touche désormais la magistrature, sous l'impulsion du rapport Molins de 2022, de l'École nationale de la magistrature et de structures comme l'Association française des magistrats pour la justice environnementale. Partenariats entre parquets et associations écologistes, formations conçues avec des ONG : le contentieux « sur » l'environnement glisse vers un contentieux « pour » l'environnement.

Enfin, face à ce rapport de force déséquilibré, le dossier revient sur l'inscription, en 2025, de la protection de l'agriculture parmi les intérêts généraux majeurs de la Nation offrant enfin un contrepoids juridique, dont le Conseil constitutionnel a déjà fait usage en août 2026 en validant l'essentiel de la loi d'urgence agricole.



2. Les dérives du droit : l'émergence du droit mou

Il n'a, en théorie, aucune valeur contraignante. Et pourtant, le droit mou façonne chaque jour davantage les décisions administratives et judiciaires qui touchent directement au monde de l'industrie et de l'agriculture. Ce chapitre retrace comment ce phénomène s'est infiltré dans la fabrique du droit de l'environnement, à qui il profite, et par quels leviers concrets on peut encore y remédier.

Il y a le droit, et il y a ce qui lui ressemble sans en être. Circulaires, instructions ministérielles, guides d'interprétation, protocoles, plans d'action, feuilles de route : il existe désormais tout un ensemble de textes que les juristes désignent, selon les écoles, sous le nom de « droit mou » ou de « droit souple », ce dernier étant le terme retenu par le Conseil d'État et le droit international.

Le lexique juridique Dalloz et la définition qu'en donne le Conseil d'État lui-même convergent : il s'agit d'un ensemble disparate de dispositifs, d'origines diverses, qui n'ont ni valeur normative impérative, ni pouvoir de créer des droits ou des obligations, mais qui exercent une influence régulatrice sur les comportements.

Le Conseil d'État pose trois conditions cumulatives pour qu'un texte relève du droit mou. D'abord, il a pour objectif de modifier ou d'orienter des comportements. Ensuite, il ne crée pas, en lui-même, de droits ou d'obligations. Enfin, il présente un degré de formalisation et de structuration qui lui donne les apparences d'une règle de droit. Autrement dit : il a l'apparence du droit sans en avoir la force obligatoire.

La juridiction suprême de l'ordre administratif y ajoute trois conditions pour son application effective : son utilité, son effectivité et sa légitimité. Et il reconnaît que, alors même qu'il n'a aucun effet normatif impératif, ce droit mou aurait vocation à se substituer au droit dur, voire, dans certains cas, à en devenir une alternative pérenne.

Un désordre dans la hiérarchie des normes

C'est là que se noue la première difficulté de fond : voici donc un texte qui n'est pas du droit, mais qui peut en tenir lieu et qui transforme en profondeur l'architecture même du droit.

La Constitution française pose une hiérarchie stricte des normes : la Constitution au sommet, puis les lois, les décrets et enfin les arrêtés et les circulaires. Cet ensemble s'organise en principe en cohérence, chaque texte inférieur devant se conformer au texte supérieur. Or le droit mou vient précisément mettre à mal cette architecture. Circulaires, instructions, guides d'interprétation, protocoles, feuilles de route, stratégies et déclarations politiques se retrouvent aujourd'hui traités, dans les faits, sur un pied de quasi égalité avec des lois votées. Il en résulte une confusion dans la hiérarchie des normes.

La juriste Carole Hernandez-Zakine, spécialiste du droit de l'environnement appliqué à l'agriculture, parle même d'« *inversion de la hiérarchie des normes* » concernant, par exemple, les usages de l'eau : « *Le droit de l'environnement qui régit l'utilisation de l'eau est principalement gouverné par la planification des usages de l'eau à l'échelle locale, avec des objectifs propres aux circonstances locales. La norme "locale" s'impose aux porteurs de projets et prime ainsi sur la norme "nationale".* »

Ce nivellement et cette inversion expliquent en grande partie l'exaspération exprimée face à leur multiplication et on ne sait

plus, précisément, qui détient le pouvoir de les édicter.

Ce qui est certain, en revanche, c'est que le monde agricole et industriel ne s'est jamais saisi de ce pouvoir, à la différence d'acteurs non élus, souvent des associations environnementalistes ayant un agenda plutôt hostile à l'industrie ou à l'agriculture. Deux exemples concrets permettent de voir cette mécanique à l'œuvre.

La toile d'araignée des retenues de substitution

Le cas des retenues de substitution – les « mégabassines », selon le vocable initialement employé par Médiapart – illustre de façon particulièrement nette la mécanique du droit mou et son influence, jusque dans les prétoires.

Sur le terrain, lorsqu'un agriculteur sollicite un financement pour construire un ouvrage de stockage de l'eau, il doit s'adresser à l'agence de l'eau compétente. Celle-ci répond systématiquement qu'en l'absence de projet territorial de gestion de l'eau (PTGE) sur le secteur concerné, aucun financement n'est possible. Or, aucun texte législatif n'impose pourtant explicitement ce passage préalable.

En remontant la chaîne des textes invoqués par les agences de l'eau pour justifier cette exigence, on trouve d'abord l'instruction du gouvernement du 7 mai 2019, référence retenue pour établir le lien entre PTGE et retenues de substitution. Cette instruction a ensuite été relayée par deux étapes de concertation postérieures – les Assises de l'eau de 2019 et le Varenne agricole de l'eau de 2021-2022 –, qui ont annoncé de nouvelles orientations sur les PTGE et les retenues de substitution. C'est en s'appuyant sur cet ensemble qu'un guide national sur l'élaboration et la mise en œuvre des PTGE a finalement été publié en août 2023 : un simple guide, sans valeur réglementaire, mais destiné à interpréter concrètement l'instruction de 2019 à la lumière de ces orientations plus récentes.

Cette chaîne illustre à quel point des documents dépourvus de toute portée juridique contraignante, selon la définition même du Conseil d'État, orientent aujourd'hui jusqu'à la représentation collective du droit applicable. L'instruction ministérielle de 2019

précise pourtant que le PTGE est approuvé par le préfet coordonnateur de bassin, sans valoir autorisation réglementaire. Il n'en demeure pas moins que toute structure de gestion collective de l'eau a l'obligation de proposer une répartition tenant compte de ce PTGE, lequel renvoie lui-même aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), documents de planification à la portée juridique variable, mais bien réelle, qui exigent la prise en compte de données scientifiques et d'études de prélèvement.

**Le constat est net :
une véritable toile
d'araignée de droit mou
s'est constituée, faite
de textes qui se renvoient
mutuellement et qui
mêlent, sans distinction,
documents dépourvus
de toute valeur juridique
et textes qui en
possèdent une**

Comme le précise Carole Zakine, une décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 4 avril 2023 (n° 20BX02305) illustre la consécration judiciaire de cet édifice : le juge s'appuie successivement sur le SDAGE, les PTGE, les contrats de territoire, puis sur le protocole de gestion de l'eau du bassin du Clain, signé en novembre 2022 par 41 acteurs locaux. Ce protocole engage pour vingt ans les agriculteurs adhérents des sociétés coopératives de gestion de l'eau, y compris ceux qui ne l'ont pas signé eux-mêmes. Or, à la lecture, il n'a aucune portée juridiquement contraignante. Le juge en fait pourtant un élément de sa décision, en posant que la compatibilité du projet avec le SDAGE « doit être examinée en tenant compte de ce protocole » – décision qui, dans ce cas

précis, était favorable à la construction d'ouvrages de stockage de l'eau.

Le constat est net: une véritable toile d'araignée de droit mou s'est constituée, faite de textes qui se renvoient mutuellement et qui mêlent, sans distinction, documents dépourvus de toute valeur juridique et textes qui en possèdent une. Les juges reprennent l'ensemble et le placent sur un même plan pour conclure qu'un objectif est atteint ou non. Autrement dit: une multitude de documents élaborés par des acteurs divers, sans jamais avoir fait l'objet d'un vote au Parlement ni figuré dans la loi, finit par fixer le cadre concret des décisions de justice, devenant ainsi, *de facto*, le droit.

Quand un simple guide transforme la terre agricole en déchet

Un second exemple, tiré du droit des déchets, illustre un autre mécanisme: celui où l'imprécision du droit dur laisse le champ libre à une interprétation extensive par voie de simple guide.

Le Code de l'environnement définit le déchet comme «*toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire*». Une définition qui, en pratique, ne permet guère de savoir précisément ce qu'est un déchet, seulement, à peu près, ce qui n'en est pas un.

La question des terres excavées en offre une illustration. Faute d'une définition législative suffisamment précise, un guide méthodologique publié par le ministère – dépourvu de toute valeur réglementaire – pose que l'ensemble des terres excavées, qu'elles proviennent ou non de sites pollués, constituent des déchets, sans aucune distinction. Conséquence concrète: même sur des terrains vierges de toute pollution, où des professionnels récupèrent la terre végétale pour la réutiliser ailleurs ou la commercialiser, cette terre est aujourd'hui qualifiée de déchet. Dans certains dossiers, les services préfectoraux vont même jusqu'à la qualifier de «*déchet inerte*», alors que le droit dur exclut précisément une telle qualification pour la terre végétale.

On aboutit ainsi à un principe général contestable: tout ce qui est excavé est présumé constituer un déchet, indépendamment

de sa nature réelle et sans considération du droit dur applicable. Poussée à l'extrême, cette logique conduirait à qualifier de déchet la terre restée collée aux bottes d'un agriculteur rentrant des champs. Le droit mou prend ici le contre-pied de l'objectif même de la réglementation sur les déchets: traiter les déchets existants, et non en créer de nouveaux qui n'en sont pas.

Ce cas révèle un mécanisme plus général: lorsque le législateur définit imparfaitement une notion, d'autres organes se substituent à lui pour combler le vide, notamment avec du droit mou, fabriqué en dehors de tout cadre réglementaire. C'est précisément ce mécanisme de comblement qui explique pourquoi le phénomène change aujourd'hui d'échelle.

Quand la loi elle-même bascule vers le droit mou

Le droit mou n'est pas, en soi, une nouveauté: circulaires et instructions ministérielles ont toujours existé. Ce qui change aujourd'hui, c'est que le législateur ne se contente plus de laisser le droit mou combler ses propres lacunes: il l'organise lui-même, depuis l'intérieur de la loi.

La loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, publiée le 25 mars 2025, en offre une illustration.

Dès son article 1^{er}, elle prévoyait l'organisation, en 2026, de conférences de la souveraineté alimentaire, destinées à permettre aux filières de se réunir pour élaborer une stratégie de production à dix ans. Lancées le 8 décembre 2025 à Rungis par la ministre Annie Genevard, ces conférences se sont tenues tout au long du premier semestre 2026, par filière puis par région, avant de s'achever à l'été par un rapport national de synthèse.

Ce mode de fabrication du droit – citoyens, filières et acteurs se réunissant entre eux pour élaborer, hors du Parlement, des stratégies et des feuilles de route régionales – a produit la quantité de documents que l'on pouvait redouter: chaque filière et chaque région a publié la sienne. Alors certes, leur utilisation juridique s'est depuis en partie clarifiée avec l'article 1^{er} de la loi d'urgence agricole, adoptée par le Parlement le 21 juillet 2026, qui prévoit la «*labellisation*», par l'État

et les régions, de « *projets d'avenir agricole* » directement issus de ces conférences, et leur donne une portée juridique concrète. Mais cette clarification reste partielle et sélective : le reste de ces feuilles de route demeure de simples documents d'orientation, sans existence dans le Code rural lui-même.

Cette bascule s'explique en partie par une cause plus structurelle : le législateur peine aujourd'hui à légiférer dans de bonnes conditions, en raison notamment de l'instabilité parlementaire et parce qu'il tend à réagir dans l'urgence à des événements ponctuels plutôt qu'à anticiper par une réflexion structurée en amont. La loi « zéro artificialisation nette », adoptée sans véritable étude d'impact préalable, en est un exemple révélateur. Et faute de lois adoptées dans de bonnes conditions, les magistrats ont bien entendu de plus en plus recours au droit mou, qui vient combler les lacunes législatives.

Ce mouvement a une autre conséquence, tout aussi problématique : il amplifie le pouvoir d'acteurs non élus, au premier rang desquels figure une administration pas toujours cohérente avec la décision politique.

Ainsi, dès lors qu'il s'agit de questions relatives à l'environnement, c'est principalement l'administration du ministère de l'Écologie qui rédige ces textes, sans nécessairement associer ses homologues de l'Agriculture ou de l'Industrie, ni les représentants des filières concernées.

Des milliers de documents de droit mou sont ainsi produits chaque année, au prix d'une perte de compréhension, de lisibilité et de pouvoir d'expression politique – un mouvement paradoxalement encouragé par le législateur lui-même, sous l'impulsion de certains ministres. Cette perte de pouvoir du Parlement au profit de l'administration a une conséquence directe sur le troisième pouvoir : celui des juges, désormais confrontés à une masse de textes qu'ils doivent interpréter sans nécessairement avoir les moyens de l'appréhender entièrement.

Le juge, de gardien du droit à arbitre entre les normes

Cette prolifération pose deux questions redoutables. Les juges disposent-ils encore des moyens de trancher avec cohérence,

face à une réglementation devenue d'une telle complexité ? Et n'y a-t-il pas un risque d'aboutir à des décisions contradictoires, tant il devient possible, dans cette masse de textes non contraignants, de trouver un fondement à peu près à toute position ? Quand on connaît l'existence de conventions de partenariat, telles que détaillées dans le chapitre 8, pour que France Nature et Environnement ou la Ligue pour la protection des oiseaux assurent la formation de magistrats, on peut également se demander si certaines décisions prises par ces derniers ne reposent pas de façon disproportionnée sur le travail de juristes liés aux associations environnementales, très actifs sur le sujet.

Le dossier de la mutagenèse en offre une illustration. Dès sa décision de renvoi du 3 octobre 2016, puis dans sa décision du 7 février 2020, le Conseil d'État a jugé que les variétés issues de mutagenèse aléatoire *in vitro* devaient relever de la directive 2001/18 sur les OGM. Cette qualification n'était pas imposée par l'arrêt de la CJUE du 25 juillet 2018 : la Cour s'était bornée à soumettre à la directive les techniques « *apparues ou principalement développées* » après 2001, sans trancher le sort du seul passage *in vitro*. C'est pourtant le cadre technique avancé par les associations requérantes – et repris dans le mémoire déposé en janvier 2017 par leur avocat, Guillaume Tumerelle – que le Conseil d'État a élevé au rang de critère : l'*in vitro* aurait essentiellement prospéré après 2001, donc ne bénéficierait plus de l'exemption. Les arguments inverses figuraient déjà au dossier ; ils n'ont pas emporté la décision, et le juge n'a pas ressaisi la Cour sur ce point. Ce n'est qu'après un recours de la Fédération française des producteurs d'oléagineux et de protéagineux qu'il l'a fait, le 8 novembre 2021. La CJUE a répondu le 7 février 2023 que la culture *in vitro* ne constitue pas, à elle seule, un critère d'assujettissement à la directive. L'interprétation de la plus haute juridiction administrative française était donc erronée, non parce qu'elle aurait méconnu le texte de 2018, mais parce qu'elle avait donné force juridique à la thèse technique des requérants.

Le caractère très complexe de ce cas, qui nécessite une maîtrise scientifique ardue, est

assez représentatif de nombreux dossiers qui relèvent du droit de l'environnement. Celui-ci se distingue en effet par une triple complexité : complexité intrinsèque de sa compréhension, complexité liée à son articulation avec d'autres matières juridiques, complexité enfin liée à la nécessaire maîtrise de données scientifiques. Face à lui, les magistrats qui n'ont ni le temps ni les moyens de l'appréhender pleinement se tournent tout natu-

Dès lors qu'on lui reconnaît
la faculté de recourir
au droit mou, on laisse
au juge une marge
d'appréciation. Il en résulte
un risque bien réel :
à situation identique,
un justiciable pourrait
obtenir une décision
différente selon qu'il se
trouve au nord ou au sud
du pays. C'est une atteinte
potentielle majeure
au principe d'égalité

rellement vers les outils qui le rendent plus accessible. Lorsque la réglementation n'est pas compréhensible en tant que telle, on va chercher ailleurs les clés de lecture.

C'est précisément ce que permet le droit mou. Le Conseil d'État autorise, voire encourage, explicitement le juge à le prendre en compte dans son raisonnement, et lui reconnaît vocation à se substituer au droit dur lorsque celui-ci devient trop complexe. Dans l'exemple des terres excavées, un magistrat qui n'est pas en mesure de distinguer techniquement une terre végétale d'un déchet inerte dispose d'un guide qui tranche simplement : tout ce qui est excavé est un déchet. C'est ainsi que la décision se construit, par la voie la plus simple disponible.

C'est là que réside la vraie difficulté. Selon une définition classique, le juge est chargé de dire le droit, non de choisir la règle qu'il va appliquer. Or, dès lors qu'on lui reconnaît la faculté de recourir au droit mou, on lui laisse une marge d'appréciation. Il en résulte un risque bien réel : à situation identique, un justiciable pourrait obtenir une décision différente selon qu'il se trouve au nord ou au sud du pays. C'est une atteinte potentielle majeure au principe d'égalité, l'un des fondements du contrat social. Et c'est pourquoi l'on peut craindre que le droit mou, tel qu'il est aujourd'hui appliqué par les magistrats, puisse constituer une remise en cause de l'État de droit lui-même.

Un législateur qui délègue son pouvoir

Cette prévalence croissante du droit mou conduit en effet à s'interroger : est-ce le législateur qui décide ce qui est le droit en France, ou celui-ci évolue-t-il désormais de manière quasi autonome ? Autrement dit, dès lors que le législateur ne fait pas, ou ne fait pas correctement, son travail, ne délègue-t-il pas *de facto* son pouvoir à d'autres autorités ?

Dès lors qu'une autorité « souple » (*i.e.* non élue et/ou dépourvue du pouvoir législatif ou réglementaire) – administration, agence, comité – se voit reconnaître la capacité d'ériger des quasi-normes ensuite appliquées par le juge, le pouvoir législatif se retrouve dilué. On se trouve alors face à une atteinte réelle à la séparation des pouvoirs – un phénomène si prononcé que le Conseil d'État lui-même reconnaît, dans son rapport de 2013, que le droit mou peut servir de « *police des comportements* ».

Cette dilution se retrouve jusque sur le terrain, dans la manière même dont certains textes sont élaborés. Dans de nombreuses réunions de travail, l'argument entendu est que « le droit, c'est trop compliqué, on va travailler en équité » – ce qui conduit à l'élaboration de textes, au sein de comités citoyens, de façon largement non juridique, faute de juristes réellement présents autour de la table. Chaque acteur en vient ainsi à produire sa propre norme pour gérer ce que l'on qualifie aujourd'hui de « *biens communs* » : l'eau, l'air, l'alimentation et, potentiellement, à peu près tout.

Le droit n'est pas figé et ne doit pas l'être. Il doit évoluer en fonction des connaissances scientifiques, des revendications sociétales et des événements qui affectent la société. Mais, dans une démocratie parlementaire, cette évolution relève de la seule responsabilité du législateur. Il lui appartient donc de se réapproprier pleinement son rôle, sous peine d'une rupture durable avec le principe de séparation des pouvoirs.

Le droit mou, terreau d'une bataille de mots

Cette érosion du pouvoir législatif n'est pas une question institutionnelle abstraite: elle a aussi un contenu. Car le droit mou ne se contente pas de déplacer le pouvoir de qui écrit la norme: il change également, en amont, le sens des mots qui la fondent.

Sa prolifération n'est donc pas neutre sur le plan idéologique. Elle a constitué une forme d'antichambre pour la diffusion de certains concepts portés par les mouvements écologistes.

Le concept de sobriété en offre l'illustration la plus aboutie. Apparu d'abord dans des guides, des stratégies et des feuilles de route dépourvus de toute existence légale, il a fini par migrer jusque dans le droit dur – un trajet que l'exemple des retenues d'eau permet de suivre pas à pas. Les protocoles locaux conditionnant le financement de ces retenues ont, les premiers, subordonné la construction de tout ouvrage de stockage à un engagement de sobriété dans l'usage des produits phytosanitaires, des engrais et de l'eau, sans que ce terme figure nulle part dans la loi.

Ce qui n'était, pendant des années, qu'une exigence de droit mou s'est ensuite inscrit dans la loi du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur. Cette loi a fait entrer, pour la première fois, les ouvrages de stockage de l'eau dans le Code de l'environnement, à travers l'article L.211-1-2, qui conditionne leur présomption d'intérêt général majeur à un engagement des usagers dans des «*pratiques sobres en eau*».

Un concept resté cantonné au droit mou pendant des années a donc fini, par étapes, par intégrer le droit dur. On assiste ainsi à une contamination des catégories de pensée elles-mêmes, issue de textes répétés et ap-

pliqués depuis des années sur les territoires, qui s'inscrivent jusque dans le Code de l'environnement.

Anticiper plutôt que subir: l'étude d'impact, le contentieux et la mobilisation collective

Face à cette réalité, plusieurs leviers permettent de pallier l'influence du droit mou.

Le premier est l'exigence avant l'adoption de toute nouvelle loi d'études d'impact rigoureuses et de la portée de son champ d'application. La démarche est comparable, pour un particulier, à la vérification du contenu de sa bibliothèque avant tout nouvel achat: sans elle, on s'expose à des acquisitions redondantes ou incohérentes, exactement comme un législateur qui ignore l'état du droit en vigueur s'expose à produire des textes surabondants ou contradictoires.

Le contraste entre l'article 524 du Code civil de 1804 – dont la rédaction limpide sur les «*immeubles par destination*» n'a nécessité aucune modification en plus de deux siècles – et certains articles du Code de l'environnement, dont la formulation technique reste incompréhensible sans une expertise juridique approfondie, montre que la sobriété rédactionnelle demeure un objectif atteignable, y compris sur des sujets complexes.

Le deuxième levier réside dans le contentieux. Le Conseil d'État accepte en effet d'annuler des textes de droit mou dès lors qu'ils sont jugés illégaux: un recours pour excès de pouvoir peut être engagé contre un tel texte, quel qu'en soit le support – courriel, instruction, circulaire.

Le paradoxe est frappant: tout en reconnaissant une certaine valeur pratique à ces textes, le Conseil d'État sanctionne les vices de procédure et d'incompétence dont ils peuvent être entachés.

Ainsi, dès lors qu'il est démontré qu'une circulaire présente un caractère impératif et qu'elle a été adoptée par une autorité incompétente pour ce faire – par exemple un agent d'agence de l'eau se substituant de fait à un préfet, à un ministre ou, *a fortiori*, au législateur –, le Conseil d'État peut prononcer son annulation. Il n'est d'ailleurs pas dupe des dangers inhérents à cette dynamique: il juge qu'il n'est «*pas souhaitable de voir des autorités publiques développer un pouvoir [...]*

à l'abri de tout contrôle juridictionnel». Encore trop peu utilisée au regard du nombre de textes produits chaque année, cette voie contentieuse mérite d'être mobilisée bien plus systématiquement.

Le troisième levier tient à l'organisation collective. Cette dynamique n'a pu prospérer aussi librement que faute de réaction organisée, du côté de l'industrie comme de l'agriculture. Lorsque les industriels se plaignent aujourd'hui de la prolifération des normes, c'est souvent de ce droit mou qu'il s'agit.

Une réalité à maîtriser, non à nier

En définitive, le droit mou traduit une territorialisation croissante des textes et du droit, qu'il serait vain d'espérer endiguer purement et simplement : il constitue désormais une composante durable du paysage normatif. Et pourtant, avec cette dynamique, on bascule de plus en plus vers un état de non-droit, soumis aux règles fixées par ceux qui les écrivent, en fonction de leur propre conception de l'équité, de la justice ou de leurs valeurs.

L'enjeu prioritaire consiste donc à remettre du droit véritable au sein même de ce droit mou, c'est-à-dire à réinjecter de la conscience juridique dans son écriture, plutôt que de multiplier les demandes de dérogations, les textes d'adaptation, les chartes ou les « packs » divers.

Ce réinvestissement suppose de renouer avec un principe fondateur de notre système juridique, hérité de la Révolution française : en droit français, nous sommes dans un régime

répressif, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. On tend à faire l'inverse aujourd'hui, nous dirigeant vers un système d'interdits généralisés assortis de dérogations.

La généralisation des dérogations, des chartes et des protocoles locaux n'est pas une réponse appropriée. À force de multiplier les textes qui n'autorisent une activité qu'au prix d'une dérogation obtenue au cas par cas, on finit par admettre, sans jamais l'avoir voté, qu'une interdiction de principe est devenue la norme. La juriste Carole Hernandez-Zakine explique ainsi que *« l'interdiction, qui était jadis une exception, prévaut désormais sur la liberté, elle-même systématiquement mise sous la tutelle des interdictions »*. Réaffirmer que tout est permis sauf ce qui est expressément interdit par la loi n'est donc pas un point de détail juridique : c'est la condition pour que le monde agricole et industriel cesse de négocier, projet par projet, ce qui devrait relever d'un droit stable et prévisible.

Habitué de longue date aux usages et coutumes – qui subsistent encore aujourd'hui dans le Code rural lui-même –, le monde agricole est confronté à une réalité nouvelle, faite de concepts et de valeurs. Le monde industriel, structuré de longue date par le droit dur du Code de l'environnement et du Code de commerce, n'y échappe pas davantage. Reprendre la main sur le droit mou est d'autant plus nécessaire que, depuis plusieurs décennies, l'arme juridique fait partie de l'arsenal du mouvement écologiste pour faire avancer son projet idéologique, une stratégie détaillée dans les chapitres suivants.



3. Lobbying juridique, mode d'emploi

Déposée au Sénat en juillet 2026, la proposition de loi « Une seule santé » a peu de chances d'être examinée. Pourtant, elle mérite qu'on s'y intéresse. Préparée par la société savante fondée par le juriste Michel Prieur, avec ses décrets d'application déjà rédigés, elle porte la marque d'une stratégie que ce professeur de droit applique depuis cinq décennies, et qui a notamment fait ses preuves il y a dix ans avec le principe de non-régression.

Le 20 juillet 2026, quatre sénateurs socialistes – Nicole Bonnefoy, Marion Canalès, Michaël Weber et Jean-Claude Tissot – ont déposé la proposition de loi n° 899 «*visant à reconnaître en droit le principe “Une seule santé”*». Le texte est très bref : trois articles. Tant qu'il n'est pas inscrit à l'ordre du jour du Sénat, il ne sera pas discuté. En soi, il pèse donc peu. En revanche, c'est sa genèse qui vaut la peine qu'on s'y attarde.

Dans l'exposé des motifs, ces sénateurs expliquent que cette proposition a été réalisée «*à l'appui des riches travaux de chercheurs et de juristes et notamment la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE)*». Une mention qui n'est pas anodine. En effet, cette société savante a été créée en 1974 par le professeur de droit public Michel Prieur, qui l'a présidée jusqu'en 2015 avant d'en devenir président d'honneur. Or c'est ce même discret juriste qui, entre 2011 et 2016, a mené campagne avec succès pour imposer le principe de non-régression dans le droit, selon une stratégie de «*marketing juridique*» qu'il revendique.

Fondamentalement, l'approche « Une seule santé » ne prête guère à discussion : la santé des êtres humains, celle des animaux et celle des écosystèmes sont liées, comme le rappellent les zoonoses, les résistances aux antibiotiques ou les contaminations de l'eau. Telle qu'elle a été définie officiellement par la Quadripartite (FAO, OMSA, PNUE, OMS), « Une seule santé » est une approche et une méthode de travail entre divers secteurs. En

revanche, ce qui pose question, c'est la transformation de cette « approche » en « principe » par les auteurs de la proposition de loi. Ils l'écrivent sans détour : «*Pour irriguer l'ensemble de l'action publique, Une seule santé doit être érigé en principe juridique opérant et transversal.*» Un principe « transversal » est une règle générale que l'administration doit prendre en compte dans toutes ses décisions et que le juge peut invoquer pour en contrôler la légalité. Inscrit à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, qui rassemble déjà les principes de précaution, de participation du public ou du pollueur-payeur, le principe aurait le même rang qu'eux, et aurait ainsi la même capacité à fonder un recours contre une décision, comme une autorisation d'installation. Ce qui explique que l'exposé des motifs cite la loi d'urgence agricole pour en démontrer la nécessité. Le message est limpide : une fois inscrit dans le Code, le principe pourrait être opposé à tout texte qui, à l'image de cette loi, assouplirait des contraintes environnementales au bénéfice des agriculteurs.

De la théorie au « matraquage »

En droit de l'environnement, la stratégie déployée par Michel Prieur et son réseau repose avant tout sur la promotion d'un principe environnemental contraignant, relayé par des ONG écologistes et traduit en droit par des juristes. Ainsi, le texte des sénateurs est l'aboutissement de cinq années de travail de l'Alliance Santé Biodiversité (ASB), une coalition informelle réunissant

huit organisations : l'Association Santé Environnement France (ASEF), la Fédération des syndicats vétérinaires de France, France Nature Environnement (FNE), la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, Humanité et Biodiversité, la Société francophone de santé et environnement, le Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et la SFDE. Au sein de cette alliance, c'est la SFDE qui tient la plume juridique.

Tout commence le 17 mars 2021 par une conférence à VetAgro Sup consacrée à « Une seule santé », qui débouche sur un cahier de propositions cosigné par cinq associations et envoyé à six ministres : ceux de l'Écologie, de l'Agriculture, de la Santé, de la Fonction publique, de l'Économie et de la Cohésion des territoires. Dans la foulée, l'ASB est constituée. La même année, un groupe de travail juridique formé au sein de la SFDE conclut à la nécessité d'un texte de niveau législatif, et l'Alliance décide de confier la rédaction d'un projet de loi à la SFDE, sous la direction scientifique d'Agnès Michelot, vice-présidente de l'association de Prieur. En décembre 2021, à La Rochelle, une première version est soumise aux membres de l'Alliance. Au printemps 2022, deux stagiaires de master 2 y travaillent, dont l'un est financé par la commission juridique du Comité français de l'UICN.

Comme Michel Prieur l'a expliqué en 2021, la théorie ne suffit pas. Il faut un « *matraquage* » et un « *marketing juridique* » : « *La doctrine peut être à l'origine de principes juridiques nouveaux à la condition de s'appuyer sur une réflexion théorique accompagnée d'un matraquage et d'une communication permanente. Le marketing juridique est désormais nécessaire pour faire émerger des idées nouvelles du fait de la mondialisation de l'environnement et du rôle croissant des réseaux sociaux.* » Alors que la SFDE s'attelle à la rédaction du projet de loi, le lobbying commence dès 2022. Le 2 mai, rencontre avec le ministre Stanislas Guerini. Le 17 mai, présentation du projet à la députée Anne-Cécile Violland, présidente du Groupe santé environnement de l'Assemblée nationale. Le 24 juin, lettre au président de la République. En août, échanges avec la conseillère écologie d'Élisa-

beth Borne à Matignon, puis, en décembre, avec le secrétariat général à la planification écologique. Le 28 juin 2023, les ministères de l'Écologie, de l'Agriculture et de la Santé confient même à l'ASB et à la SFDE la conférence introductive d'une journée consacrée à la mise en œuvre d'« Une seule santé » par les administrations régionales. Le 23 janvier 2024, le travail de la SFDE est présenté au groupe de suivi « Une seule santé » du quatrième Plan national santé environnement, qui réunit les trois ministères. Le 21 février,

*« La doctrine peut être
à l'origine de principes
juridiques nouveaux
à la condition de s'appuyer
sur une réflexion théorique
accompagnée
d'un matraquage et
d'une communication
permanente.
Le marketing juridique est
désormais nécessaire
pour faire émerger
des idées nouvelles »,
note Michel Prieur*

l'ASB écrit au Premier ministre pour demander un dialogue sur la transition agroécologique « *dans une approche Une seule santé* ». L'année suivante, les rencontres avec Anne-Cécile Violland aboutissent à une proposition de résolution pour faire d'« Une seule santé » la grande cause nationale 2026, une proposition qui ne sera finalement pas adoptée. Côté communication grand public : une tribune publiée dans *Le Monde* le 30 mars 2024, signée par 62 personnes morales et 500 personnes physiques, ou encore la publication par l'UICN France, en mars 2026, d'une brochure intitulée *Comprendre le concept Une seule santé*,

préparée au nom de l'Alliance avec des contributions de la SFDE. Quatre mois plus tard, la proposition de loi est déposée au Sénat.

Le recours aux décrets d'application

Mis en ligne le 30 octobre 2022, le projet complet rédigé par la SFDE compte vingt articles et on peut constater qu'il s'éloigne de ce qui a été défini par la Quadripartite. Déjà, rien sur la prévention des zoonoses, des pandémies ou des menaces sanitaires potentielles pour la santé humaine alors qu'il s'agit de la raison d'être historique d'Une seule santé. Dans son article 1^{er}, le principe de l'interdépendance de la santé des êtres vivants (êtres humains, animaux sauvages et domestiqués, végétaux) et des écosystèmes, est étendu à de très vagues «*processus écologiques*». Ensuite, toujours dans le même article, il est question «*de tenir compte des limites planétaires et de leur dépassement*», alors que cet aspect n'apparaît nullement dans la démarche officielle. Enfin, et surtout, la santé est définie comme «*un état de complet bien-être des êtres vivants, présents et futurs*». Là où la définition de l'Organisation mondiale de la santé, qui n'a pas changé depuis 1946, ne vise que l'être humain, et où la santé est qualifiée de bien-être physique, mental et social (trois qualificatifs qui n'apparaissent pas dans le texte de la SFDE), et ne mentionne pas les générations futures.

Le texte prévoit aussi l'obligation pour toute commune, intercommunalité, département ou région de faire constater «*tout fait menaçant le bon état de santé du vivant*» et de le signaler au préfet, l'inscription du principe dans les compétences des collectivités et dans le code de l'urbanisme, une plateforme nationale ouverte notamment aux lanceurs d'alerte, ainsi que son entrée dans les programmes scolaires et les études médicales. Aucune sanction propre n'est créée. La portée juridique vient de l'inscription à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Surtout, son article 4-2 renvoie déjà la mise en œuvre à la voie réglementaire.

Mais la réponse des cabinets ministériels est claire. Tout en saluant le travail accompli, ils estiment que le contexte parlementaire ne permet pas un débat direct et conseillent de

travailler plutôt à des «*propositions d'évolutions réglementaires*». Faute de loi, on passera par l'administration. Les juristes de la SFDE s'y attellent aussitôt.

Publié le 16 janvier 2024 et signé pour la SFDE par Michel Durousseau et Agnès Michelot, leur document de près de cinquante pages se présente comme un tableau synoptique qui réécrit, article par article, des dispositions réglementaires de six codes : urbanisme, environnement, santé publique, collectivités territoriales, éducation et, plus ponctuellement, rural. La méthode est systématique : partout où le droit évalue les incidences d'un projet sur «*l'environnement*» ou «*la santé humaine*», il ajoute «*la santé de tous les êtres vivants et des écosystèmes*». Sont notamment visés les études d'impact et l'examen au cas par cas des projets, plans et programmes (articles R. 122-2 et R. 122-3-1 du Code de l'environnement), les plans locaux d'urbanisme, cartes communales et schémas de cohérence territoriale, ainsi que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Le document prévoit même une formation obligatoire «*Une seule santé*» pour «*tout corps de métier pouvant avoir un impact sur la santé des êtres vivants et de leurs écosystèmes*», formulation assez large pour inclure, à terme, les agriculteurs. En novembre 2024, une journée d'études organisée par Agnès Michelot se tient à La Rochelle sur le thème «*Une seule santé et les politiques agricoles : des constats scientifiques aux propositions juridiques*». L'agriculture est donc, dès l'origine, une cible explicite.

Les conséquences n'ont rien d'abstrait. La réglementation de l'épandage des boues protège aujourd'hui «*la santé de l'homme et des animaux*» et «*l'état phytosanitaire des cultures*» ; elle serait étendue à «*la santé de tous les êtres vivants et de leurs écosystèmes*» (article R. 211-31 du code de l'environnement). La réutilisation des eaux usées traitées à des fins agricoles serait elle aussi concernée (article R. 211-23 du code de l'environnement). Surtout, tous les projets soumis à étude d'impact ou à examen au cas par cas verraient leur instruction intégrer un critère nouveau. C'est le cas de toutes les exploitations relevant du régime des installations classées : élevages, méthaniseurs,

stockages. La portée de ce critère resterait à définir par le juge.

La proposition de loi de 2026 vient boucler le dispositif. Elle ne reprend que le socle du projet de 2022 rédigé par la SFDE, ses articles 1 à 3, et l'article 4-2 de celui-ci est devenu son article 2, qui prévoit que le principe «*est intégré dans l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des politiques publiques, dans des conditions fixées par décret*». Le contenu concret est donc renvoyé à des décrets dont les textes existent déjà. Ils ont été rédigés par les associations qui

Une majorité nouvelle,
élue sur un programme
différent, peut toujours
renforcer une protection
environnementale;
elle ne peut plus l'alléger.
Pour l'agriculture, dont
bien des contraintes
réglementaires se trouvent
ainsi figées, l'enjeu
est considérable

promeuvent le principe, sans débat parlementaire ni consultation publique générale. Certes, le décret devra passer par l'avis du Conseil d'État et, le cas échéant, par une consultation du public. Mais le Parlement, lui, n'y aura plus son mot à dire, et le sénateur qui votera la loi le fera sans nécessairement connaître le document de 2024, où figurent les textes des décrets. Rien n'obligerait le gouvernement à reprendre ce document: il pourrait écrire un décret plus restreint, ou ne jamais le publier. Mais rien ne l'empêcherait non plus d'en reprendre tout ou partie, et un texte prêt à l'emploi réduit d'autant le travail, et donc la marge d'appréciation, de l'administration. La chronologie montre d'ailleurs une stratégie assumée depuis 2022: puisque la

loi complète était politiquement impraticable, le dispositif a été entièrement préparé, loi et règlement, avant qu'une version minimale de la loi soit déposée. Il faut ajouter que ce document réglementaire a d'abord été conçu, sur le conseil des cabinets, comme une alternative à la loi: une partie de ces modifications pourrait donc être adoptée par décret même si la proposition de loi n'aboutissait pas.

Michel Prieur n'apparaît pas nommément dans cette chronologie, et il serait inexact de lui attribuer la paternité de ces textes. Mais tout y porte sa marque: la société savante qu'il a fondée tient la plume, le Comité français de l'UICN, dont il est membre de la commission juridique, finance et diffuse, les associations environnementales portent le message politique. Surtout, la stratégie est exactement celle que Michel Prieur a mise en pratique dix ans plus tôt.

Le principe de non-régression, un cas d'école

Dix ans auparavant, la stratégie de Michel Prieur et de son réseau avait déjà fait ses preuves avec le principe de non-régression, inscrit dans le Code de l'environnement par la loi biodiversité du 8 août 2016. Ce principe signifie qu'une fois un niveau de protection de l'environnement atteint, le législateur ou le gouvernement ne peuvent plus, en principe, l'assouplir sans s'exposer à une annulation par le juge. L'image la plus parlante est celle d'un cliquet: le mécanisme ne tourne que dans un sens. Une majorité nouvelle, élue sur un programme différent, peut toujours renforcer une protection environnementale; elle ne peut plus l'alléger. Pour l'agriculture, dont bien des contraintes réglementaires se trouvent ainsi figées, l'enjeu est considérable.

Michel Prieur ne pratique pas la fausse modestie concernant son rôle: «*J'ai personnellement contribué à intégrer [ce principe] dans le droit international de l'environnement et dans le droit national en France.*» Il reconnaît toutefois que l'idée n'est pas neuve: «*La non-régression est une fausse création juridique du droit de l'environnement, car en réalité sa naissance est attachée aux droits de l'homme.*» En Belgique, la doctrine et la jurisprudence appliquaient déjà, sous le terme anglais de *standstill*, un principe in-

terdisant de revenir sur certains acquis sociaux et environnementaux. En France, Jean Untermaier, réclamait en 1991, en tant que président de FNE, l'application d'un « *principe de non-recul* » en matière de conservation de la nature.

Donc, dans un premier temps, le rôle de Michel Prieur n'est pas de créer un nouveau principe – il est déjà appliqué aux droits de l'homme – mais d'assurer sa formalisation doctrinale et sa traduction juridique dans le champ environnemental. Dès le Grenelle de l'environnement de 2007, auquel il participe comme vice-président de la commission « gouvernance et démocratie écologique », il suggère un principe « *d'un niveau élevé de protection et d'amélioration de l'environnement* », qu'il présentera plus tard comme « *la formulation positive de la non-régression* ». Mais c'est le 21 juin 2010 à Saragosse, lors de la remise de son doctorat honoris causa, que le principe est, selon ses propres termes, « *enfanté* ». S'inspirant largement de la thèse de la juriste belge Isabelle Hachez, Michel Prieur consacre la formulation française – « *non-régression* » – en la distinguant du terme anglais *standstill*, qu'il écarte volontairement : « *Les Anglais vont sauter dessus, ça va être une catastrophe.* »

Deuxième temps : le lobbying. À partir de 2011 commence ce qu'il décrit lui-même comme « *un travail systématique de promotion du principe de non-régression* », en France comme à l'international. La cible est la conférence des Nations unies Rio+20, en juin 2012. Prieur résume l'objectif : « *L'enjeu politique et stratégique était d'abord de faire comprendre de quoi il s'agissait puis de faire accepter le nouveau principe par les décideurs politiques.* » Et il assume le changement de posture : « *Pour ne pas rester abstraite et théorique, la doctrine a voulu, comme pour les droits de l'homme, rechercher l'effectivité. On est passé du stade de la recherche au stade du lobbying. Le rôle social de la doctrine est essentiel. Tout en gardant le recul et l'indépendance d'esprit, sans s'afficher de façon partisane, il faut bien à un moment "mouiller sa chemise".* » Le travail d'influence va prendre plusieurs formes.

Le 29 septembre 2011, Sandrine Bélier, alors eurodéputée Europe Écologie, qui colla-

bore de façon étroite avec Michel Prieur, réussit ce qu'il qualifie de « *prouesse* » : faire insérer dans la résolution du Parlement européen préparatoire à Rio+20 un paragraphe demandant « *que le principe de non régression soit reconnu dans le contexte de la protection de l'environnement et des droits fondamentaux* ».

Exactement au même moment, Michel Prieur organise à Limoges la troisième réunion mondiale des juristes et des associations de droit de l'environnement, avec le Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE), une OING qu'il a créée et qui est accréditée à Rio+20, et le Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (Crideau), dont il est le directeur scientifique. Le premier panel porte sur la non-régression, avec Prieur pour rapporteur, et la recommandation n° 1, adoptée le 1^{er} octobre, lui est consacrée. À cette occasion, ils rédigent une fiche « *argumentaire simplifié d'une page maximum traduit en anglais et en espagnol* ». Prieur raconte : « *La doctrine dut alors transformer de longs développements savants pleins de références en argumentaire simplifié d'une page maximum traduit en anglais et en espagnol.* » Il ajoute : « *Ce travail ingrat montre le fossé intellectuel entre la doctrine et l'action politique.* » La fiche est largement diffusée. Le 1^{er} novembre 2011, le CIDCE l'adresse au comité préparatoire de la conférence de Rio+20 à New York et la transmet à Brice Lalonde, secrétaire exécutif de la conférence. En France, un colloque organisé au Conseil économique, social et environnemental permet de faire reprendre la non-régression dans le rapport de Bettina Laville sur l'atelier préparatoire du 30 janvier 2012. Et quand, lors des négociations finales à New York en juin 2012, le négociateur de l'Union européenne, hostile au principe, se verra opposer la résolution obtenue par Sandrine Bélier par le représentant du Groupe des 77, Michel Prieur se félicitera : « *Notre fiche explicative a bien joué son rôle.* »

Enfin, Michel Prieur relate aussi « *une opération séduction* » entreprise auprès du Brésil, dont le rôle de président de la conférence Rio+20 était essentiel, en participant le 29 mars 2012, avec l'appui du juge brésilien Antonio Herman Benjamin, à un colloque

sur la non-régression au Sénat brésilien. Le Brésil sera, selon Prieur, le seul État à réclamer dans son rapport aux Nations unies la consécration internationale du principe.

Troisième temps: transformer le droit mou en droit dur. À la grande satisfaction de Michel Prieur, la déclaration finale de Rio+20, intitulée «L'avenir que nous voulons» et adoptée le 22 juin 2012, mentionne à son paragraphe 20 le principe de non-régression sous le terme «*do not backtrack*». Une victoire, même si le terme «principe» a dû être abandonné en raison de l'hostilité de certains pays, que l'engagement ne porte que sur les engagements pris à Rio en 1992 et qu'il s'agit d'une déclaration politique dépourvue de force obligatoire. Le juriste refuse d'ailleurs d'opposer droit mou et droit dur, qui sont pour lui complémentaires, car «*soft law, c'est aussi du droit*». Il décrit le mécanisme à l'échelle des traités: «*Il y a près de 300 traités internationaux sur l'environnement. [...] Il se trouve que depuis le développement des politiques de l'environnement, c'est-à-dire Stockholm en 1972, Rio en 1992, depuis ces grandes conférences de l'ONU sur l'environnement qui ont produit beaucoup de traités internationaux sur l'environnement, eh bien il se trouve que tous les États ont signé. Peut-être parce que c'était politiquement correct. Probablement. Mais résultat, c'est juridiquement obligatoire une fois qu'ils ont signé.*» Il en va de même de la Charte de l'environnement de 2004, adossée à la Constitution en 2005: directement inspirée de la déclaration de Rio de 1992, document non contraignant, au point qu'on l'a surnommée «*l'enfant de Rio*», elle n'est pas pour lui un «*gadget politique*», et sa normativité, quoique «*à géométrie variable*», est bien réelle. Prieur résumait en 2010 d'où vient l'impulsion: «*Le mouvement est impulsé par les Nations unies et l'Union européenne.*»

L'important, pour lui, est donc que la non-régression figure désormais dans un document des Nations unies et puisse être invoquée ailleurs. Elle l'est successivement dans une recommandation rédigée par le CIDCE et adoptée le 15 septembre 2012 au congrès mondial de l'UICN à Jeju, en Corée du Sud, puis dans les contributions de la SFDE aux états généraux de la modernisation du droit de l'environnement de 2013, que le gouver-

nement reprend dans sa feuille de route du 17 décembre 2013, laquelle met en avant le respect du principe de non-régression, «*excluant tout abaissement du niveau d'exigence de la protection de l'environnement*», puis, selon Prieur, en tête des déclarations de la ministre de l'Environnement Ségolène Royal et des mandats confiés par son ministère à divers groupes de travail en 2014 et 2015. On retrouve ici la mécanique décrite au chapitre consacré au droit mou: un concept qui n'a encore aucune valeur légale circule de feuille de route en déclaration ministérielle.

Le 29 septembre 2011,
Sandrine Bélier, alors
eurodéputée Europe
Écologie, qui collabore de
façon étroite avec Michel
Prieur, réussit ce qu'il
qualifie de «*prouesse*»:
faire insérer dans la
résolution du Parlement
européen préparatoire à
Rio+20 un paragraphe
demandant «*que le
principe de non régression
soit reconnu*»

Le principe devient une évidence administrative avant même d'être une règle.

Le projet de loi biodiversité offre l'occasion attendue pour transformer ce principe issu du droit mou en droit dur. En mars 2015, le Comité français de l'UICN rédige des propositions d'amendements. En juillet 2015, le rapport de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat note «*qu'un important travail universitaire avait déjà été accompli sur ce principe, notamment par le Crideau, sous la responsabilité du professeur Michel Prieur, et qu'il se-*

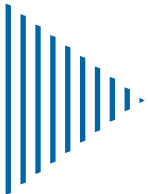
rait aujourd'hui très utile de disposer de ces avancées». Le principe entre dans le texte par un amendement de la rapporteure Geneviève Gaillard, en deuxième lecture à l'Assemblée nationale en mars 2016, et la loi du 8 août 2016 l'inscrit à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Les propositions de l'UICN et du CIDCE sont reprises sur le fond, sans leur formulation exacte ni l'ancrage constitutionnel demandé. Prieur attribue ce succès au «rôle efficace de lobby joué par le Comité français de l'UICN avec l'appui de la SFDE». Quelques semaines plus tard, en septembre 2016, au congrès de l'UICN à Hawaï, une motion du CIDCE visant à «renforcer le principe de non-régression dans le droit et les politiques de l'environnement» est approuvée par 92 membres de la catégorie des États et agences gouvernementales, contre 6 et 58 abstentions.

Depuis, selon Prieur, le Conseil d'État annule des textes réglementaires au motif qu'ils constituent une régression du droit de l'environnement, et il se félicite de voir le principe figurer à l'article 2 de la convention d'Escazú, adoptée en 2018 en Amérique latine. Mais l'objectif ultime reste hors d'atteinte: l'inscription dans la Constitution. En 2018, Nicolas Hulot obtient d'Emmanuel Macron le soutien à un projet d'ajout à l'article 1^{er} de la Constitution selon lequel «la République assure un niveau de protection de l'environnement élevé et en constante progression». Dans une tribune publiée par *Le Monde* le 3 juillet 2018, cosignée notamment par Michel Prieur, Nicolas Hulot et Dominique Bourg, les signataires

expliquent la portée de cette formule: le principe «pouvait jusqu'à présent être opposé à certains décrets, c'est-à-dire à des normes infralégislatives, demain il devra s'imposer à la loi elle-même». La réforme n'aboutit pas. Prieur continue de plaider pour un nouvel article de la Charte de l'environnement selon lequel «une génération ne peut assujettir les générations futures à des lois et à des actes qui risquent de porter atteinte à leur santé et à leurs conditions de vie et/ou qui sont moins protectrices que les mesures actuellement en vigueur».

Au total, un concept tiré des droits de l'homme a été rebaptisé, simplifié en une fiche d'une page, inscrit dans une résolution parlementaire européenne puis dans une déclaration des Nations unies, recommandé par l'UICN, repris dans une feuille de route gouvernementale, avant d'entrer dans le Code de l'environnement. Certes, Prieur soutient que la non-régression ne vise «ni [à] geler ni [à] interdire toute évolution future» et qu'elle est «par définition facteur de progrès». Le chapitre 5 de ce dossier y voit au contraire un verrouillage progressif des normes, qui soustrait une partie du droit à l'alternance démocratique. Cinq ans auront suffi pour inscrire dans la loi un principe qui est, depuis, instrumentalisé pour paralyser l'outil agricole et industriel français.

Ces deux épisodes ne sont pas des coups isolés. Ils reposent sur un demi-siècle de travail universitaire, sur un réseau patiemment construit et sur un engagement personnel ancien, que retrace le chapitre suivant.



4. Michel Prieur : l'architecte discret du droit de l'environnement

Dans les deux exemples du chapitre précédent, la figure de Michel Prieur est centrale. Ce n'est pas un hasard ! Il n'est ni ministre, ni parlementaire, ni membre du Conseil d'État. Il n'a jamais rédigé une loi au sens formel du terme. Inconnu du grand public, il a pourtant fait du droit de l'environnement une discipline universitaire, puis un corpus codifié, enfin un instrument d'action.

Michel Prieur a développé un réseau doctrinal qui a contribué à structurer une communauté de juristes allant au-delà de nos propres frontières et partageant un même objectif : donner au droit de l'environnement une place croissante dans l'ordre juridique. Les méthodes et les sensibilités peuvent différer entre ses membres, et il serait faux de présenter ce réseau doctrinal comme une organisation centralisée obéissant à un chef. Mais, depuis les années 1970, une même dynamique est à l'œuvre : transformer des préoccupations environnementales en concepts juridiques, puis ces concepts en normes efficaces.

Ce réseau doctrinal est essentiel car si la doctrine – l'ensemble des écrits des professeurs de droit et des spécialistes qui commentent, analysent et systématisent le droit – ne crée pas de règles, elle les explique, elle forme les futurs avocats, magistrats et fonctionnaires, elle imprègne les manuels et les codes annotés qu'ils consulteront toute leur carrière. Et ce réseau propose des principes que le législateur ou le juge peuvent reprendre. Cela établi, il est instructif de remonter le parcours de Michel Prieur, afin de mieux comprendre ses motivations dans son engagement à bâtir et à animer ce réseau. D'autant plus que Michel Prieur n'est pas devenu spécialiste du droit de l'environnement par simple opportunité universitaire. Son intérêt pour la matière est lié à un engagement ancien, notamment au combat antinucléaire.

Un « baptême écologique »

Rien, dans sa formation, ne le destinait à ce rôle. Né le 26 décembre 1940 à Boulogne-Billancourt, « *enfant du bitume parisien* » comme le décrivait *Le Monde* en 1992, Michel Prieur est diplômé de Sciences Po Paris en 1964 et de l'Institut des hautes études internationales en 1965. Sa thèse, primée par la faculté de droit de Paris en 1967, porte sur les entreprises publiques locales, un sujet classique de droit public. Il est reçu à l'agrégation de droit public et de science politique en 1969 et nommé l'année suivante à l'université de Strasbourg.

Fraîchement nommé professeur agrégé à Strasbourg, il a une sorte de révélation lors des manifestations contre le lancement de la centrale nucléaire de Fessenheim, qui ont lieu dès 1971 et entraînent, dans le sillage des écologistes, des personnes sans passé militant. « *Je n'adhérais à rien, se souvenait-il en 1992. Le nucléaire, ça a fait "tilt". J'allais manifester avec mes enfants dans leur poussette.* » Il résumera plus tard : « *Ces manifestations ont été mon baptême écologique.* » Un engagement partagé en famille puisque sa femme, Bernadette, a notamment traduit deux ouvrages de Masanobu Fukuoka, théoricien de la permaculture, et a milité au sein du parti écologiste. Elle était, selon *Le Monde* en 1992, « *régulièrement candidate des Verts à Limoges* ». Ensemble, ils créeront l'Association de défense de l'environnement du Pays arédien et du Limousin, que présidera Bernadette et dont Michel sera le

conseiller. En 1998, l'association attaque l'autorisation préfectorale d'un dépôt d'uranium appauvri à Bessines, en Limousin. Elle gagne devant le tribunal administratif de Limoges, perd devant la cour administrative d'appel de Bordeaux, puis devant le Conseil d'État, qui, par un arrêt du 23 mai 2001, la condamne à verser des frais de procédure à la Cogema. Prieur racontera l'épisode comme un exemple d'«*attaque contre les défenseurs de l'environnement*». Plus tard, leur fils, Julien, aujourd'hui docteur en droit de l'environnement, accompagnera son père sur Ecolo, un voilier familial de 10 mètres, pour un tour de l'Atlantique, et dans la foulée, il embarquera avec Greenpeace sur le Rainbow Warrior II dans le cadre de la reprise des essais nucléaires de juin 1996. Julien Prieur était, selon *Le Monde*, le seul militant français à bord.

Mais Michel Prieur prend conscience très rapidement de l'intérêt de l'arme juridique dans ce combat. De l'autre côté du Rhin, un projet similaire de centrale nucléaire à Wyhl mobilise les associations allemandes, qui sollicitent les juristes strasbourgeois «pour les accompagner, les aider et les conseiller». «*On a alors fait du droit comparé*», raconte Prieur. L'issue diverge d'une rive à l'autre. En Allemagne, les recours aboutissent et le projet est annulé par les tribunaux, «*grâce au mouvement d'opinion que les Alsaciens ont accompagné à l'époque*». En France, «*les tribunaux ont confirmé le projet de Fessenheim*». On peut voir dans cette double expérience la matrice de sa démarche: d'un côté, la conviction qu'un droit bien outillé, adossé à une mobilisation de l'opinion, peut arrêter un projet; de l'autre, le constat que le droit français de l'époque ne le permettait pas. C'est dans ce contexte, selon *Le Monde*, que ce combat le conduit à fonder la SFDE.

Un réseau doctrinal et la codification

Le premier acte de Prieur est pédagogique. À son arrivée à Strasbourg, le président de l'université le met en contact avec un professeur de chimie travaillant sur les pollutions industrielles. Ensemble, ils créent en 1972 un diplôme pluridisciplinaire, «Pollution et nuisances», le premier de ce type en France, associant un volet

scientifique et un volet juridique enseigné par Prieur. Le diplôme existe toujours. Prieur en tire une conviction qu'il conservera: «*À partir des années 1970, les juristes étaient amenés à traduire en termes juridiques les développements faits par les scientifiques.*» Il n'est d'ailleurs pas seul à construire la discipline: Alexandre-Charles Kiss, directeur de recherche au CNRS et professeur à Strasbourg, disparu en 2007, avait développé dès les années 1960-1970 un enseignement de droit international de l'environnement, et Prieur lui-même reconnaissait en 1989 que Kiss avait dispensé à Strasbourg le premier enseignement régulier en la matière. Kiss sera l'autre grande figure fondatrice de la SFDE et participera, en 1984-1986, au groupe d'experts juridiques de la commission Brundtland.

Après ce diplôme, Prieur établit donc la SFDE en 1974, qu'il présidera jusqu'en 2015 avant d'en devenir président d'honneur, puis deux ans plus tard lance la *Revue juridique de l'environnement (RJE)* avant de fonder le Centre de droit de l'environnement de Strasbourg. Installé à Limoges en 1983, où il sera doyen de la faculté de droit de 1988 à 1992, il fonde le CIDCE, dont on a vu l'importance dans le lobbying en faveur du principe de non-régression, et qui sera accrédité aux grandes conférences des Nations unies, à Rio en 1992, à Johannesburg en 2002 et à Rio+20 en 2012. Il devient, en 1985, le directeur scientifique du Crideau, un centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement rattaché à l'Inra et au CNRS, qui deviendra un important foyer de recherche et de formation. Il préside ensuite l'Association européenne de droit de l'environnement de 1993 à 1997 et fonde en 1997 la *Revue européenne de droit de l'environnement*, qu'il dirige jusqu'en 2009. Membre élu du Conseil national des universités de 1996 à 1999, il a par ailleurs dirigé de nombreuses thèses, formant une génération de juristes spécialisés.

Ce maillage est essentiel. Une revue permet de publier. Une société savante permet de réunir les spécialistes. Un centre de recherche forme des chercheurs et des doctorants. Une ONG permet d'intervenir dans les enceintes nationales et internationales.

Et les passages d'une structure à l'autre permettent à des concepts élaborés dans le monde académique de circuler vers les associations, les institutions nationales et les organisations internationales. D'ailleurs, dès avril 1979, Michel Prieur participe à la fondation du Comité législatif d'information écologique (Coline), créé à l'initiative de militants des Amis de la Terre et réunissant dix parlementaires, huit juristes et huit écologistes. *Le Monde* note alors que ce comité « s'apparente aux "lobbies" américains » et qu'il a pour but « d'agir auprès du Parlement et de l'administration pour que, lors de l'élaboration des lois et de leur application, les intérêts de la nature et de l'environnement soient mieux pris en compte ». Prieur siège à son bureau provisoire aux côtés de Brice Lalonde, futur ministre de l'Environnement, de l'avocat Henri Fabre-Luce, du sénateur Jacques Thyraud (Républicains indépendants), du député socialiste Alain Richard, futur ministre, et de Monique Sené, présidente du Groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire. On retrouvera Brice Lalonde, trente ans plus tard, secrétaire exécutif de la conférence Rio+20, destinataire des propositions du CIDCE sur la non-régression.

Il faudra cependant attendre la fin des années 1980 pour voir l'un des premiers grands accomplissements de Prieur et de son réseau, en l'occurrence la codification du droit de l'environnement en France, car comme le juriste l'affirme : « *La légitimité des politiques d'environnement est symboliquement consacrée par l'acte de codification.* » L'idée avait été lancée par le garde des Sceaux Jean Lecanuet, dans son discours de La Roche-sur-Yon du 23 janvier 1976 : « *Je crois nécessaire, pour faciliter l'action des praticiens, de faire procéder à la rédaction d'un Code de l'environnement.* » Le même Lecanuet adressait quelques mois plus tard un message de soutien au premier congrès de la SFDE, à Strasbourg, en mai 1976. Prieur ne s'en étonne pas : il observera en 2010 que « *la production juridique en matière de protection de l'environnement a été, quantitativement et qualitativement, plus importante à droite.* »

Ainsi, la SFDE obtient en 1989 un contrat de recherche du ministère de

l'Environnement pour étudier la faisabilité d'un Code de l'environnement. Un groupe de travail se réunit à neuf reprises et remet au ministère un rapport en mai 1991. Le travail est notamment conduit sous l'égide de Michel Prieur, au point que l'équipe sera baptisée la « *commission Prieur* ». Elle conclut à la nécessité d'un code consacrant « *solennellement l'environnement comme priorité politique majeure* », à condition qu'il soit élaboré par le Parlement et qu'il intègre des principes généraux et le droit pénal de l'environnement.

La SFDE obtient en 1989
un contrat de recherche
du ministère de
l'Environnement pour
étudier la faisabilité d'un
Code de l'environnement.
Un groupe de travail,
la « *commission Prieur* »,
se réunit à neuf reprises
et remet au ministère
un rapport en mai 1991

Entre-temps, sans que la SFDE en ait été informée selon Prieur, le Plan national pour l'environnement de Brice Lalonde avait annoncé le code dès septembre 1990 : l'étude de la SFDE, écrit Prieur, « *aura servi à conforter un processus en cours* ». En 1992, Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, désigne une autre commission d'expertise présidée par Gilles Martin, alors président de la... SFDE, qui poursuit le travail. Le processus survit à l'alternance de 1993 et à l'arrivée de Michel Barnier au ministère, jusqu'à l'adoption du code en 2000, par ordonnance, c'est-à-dire par le gouvernement sur habilitation du Parlement, sans débat parlementaire sur son contenu. Prieur le regrettera, lui qui souhaitait « *un débat démocratique devant le*

Parlement reconnaissant ainsi le consensus social touchant aux actions de défense de l'environnement».

L'influence de Prieur se situe donc moins dans une paternité exclusive du Code que dans la capacité de la SFDE à fournir une expertise doctrinale au moment où l'État cherche à organiser un droit qu'il estime devenu trop dispersé. Et cette influence se prolonge dans l'édition juridique. Dès 1984, Michel Prieur dirige le *Précis Dalloz Droit de l'environnement*, l'un des manuels de référence. Le *Code de l'environnement* publié chez Dalloz depuis 1980 l'avait été à l'initiative de Jean Lamarque, lui-même cofondateur de la SFDE. Et l'édition 2026 du *Code de l'environnement* Dalloz annoté et commenté a pour auteurs quatre de ses collaborateurs au sein de la SFDE et de la *RJE* : Chantal Cans, Jessica Makowiak, Simon Jolivet et Édith Dejean. Or, un code annoté est l'outil quotidien de l'avocat, du magistrat et du fonctionnaire : sous chaque article figurent les décisions et les commentaires qui en orientent la lecture. Celui qui rédige ces annotations influence, sans bruit, la manière dont le droit est compris et appliqué.

À ce travail universitaire s'ajoute une présence continue dans les instances consultatives, en France comme à l'étranger. Michel Prieur a siégé à la section cadre de vie du Conseil économique et social (1980-1982), au Conseil national du développement durable (2005-2008) et au Conseil d'analyse des politiques de développement (2012-2014). Il a été vice-président de la commission «gouvernance et démocratie écologique» du Grenelle de l'environnement en 2007 et personnalité qualifiée des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement en 2014. À l'international, il siège depuis 2011 au comité chargé de contrôler le respect de la convention d'Espoo et, depuis 2012, à celui de la convention de Barcelone. Il est également membre de la Cour internationale d'arbitrage et de conciliation sur l'environnement. En 2015, lorsque François Hollande confie à Corinne Lepage la rédaction d'une Déclaration universelle des droits de l'humanité, deux membres du Crideau participent au groupe de travail à la demande de Michel Prieur.

Le maillage atteint désormais la magistrature : l'Association française des magistrats pour la justice environnementale (AFMJE), créée en 2021 et présentée comme une «*société savante*» destinée à diffuser le droit de l'environnement parmi les magistrats, a été placée sous le haut patronage de Michel Prieur, et le président de l'association, le magistrat Jean-Philippe Rivaud, est lui-même membre de la SFDE ainsi que des deux commissions juridiques de l'UICN, mondiale et française. Rien ne permet évidemment d'en déduire une influence sur les décisions rendues, mais ces appartenances croisées disent l'étendue du réseau, qui participe désormais à la formation et à la professionnalisation du droit de l'environnement jusque dans le monde judiciaire. Le chapitre 7 revient sur cette dynamique.

Des relais militants

Certes, le premier cercle de ce réseau reste de taille modeste : la SFDE comptait 242 adhérents en 2025 et la *RJE* avait 170 abonnés. Son efficacité doit donc reposer en premier lieu sur sa capacité de relais au-delà de ce premier cercle. C'est pour cette raison que la SFDE est membre de FNE, la plus importante fédération d'associations environnementales en France, avec près de 500 structures adhérentes, dont le rôle contentieux est détaillé au chapitre 6, et de l'UICN, le plus vaste réseau mondial de protection de l'environnement.

Fondée en 1948, l'UICN est une organisation hybride qui rassemble aujourd'hui plus de 1 600 membres, dont plus de 1 200 ONG et plus de 200 gouvernements et agences gouvernementales, ainsi que plus de 19 000 experts bénévoles dans plus de 160 pays. Cette composition mixte, où États et associations se retrouvent dans les mêmes congrès, en fait un lieu privilégié pour donner à une idée militante l'onction d'une approbation gouvernementale, comme l'ont montré les votes de Jeju et d'Hawaï sur la non-régression. Le droit est au cœur de sa mission depuis sa création. Sa commission juridique, née en 1960 sous la forme d'un comité, devenue en 1990 la Commission du droit de l'environnement puis

en 2013 la Commission mondiale du droit de l'environnement, et son Centre du droit de l'environnement, installé à Bonn en 1970, ont apporté leur expertise à la préparation de nombreuses conventions internationales, de la convention de Ramsar sur les zones humides (1971) à celle de Washington sur le commerce des espèces menacées (1973), et fourni en 1988 un premier projet de texte qui a nourri la négociation de la Convention sur la diversité biologique de 1992. Les conventions

Michel Prieur a aussi fait
partie, avec d'autres
membres de la SFDE, des
commissions du droit de
l'environnement de l'UICN,
dans l'instance
internationale comme dans
la branche française

sont certes négociées et adoptées par les États; mais c'est bien souvent le premier jet de l'UICN qui sert de base de discussion. L'UICN a aussi porté, dès 1995, un projet de «*pacte international sur l'environnement et le développement*», puis soutenu le projet de Pacte mondial pour l'environnement lancé à Paris en 2017, auquel Emmanuel Macron a apporté son appui et qui a donné lieu, le 10 mai 2018, à une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies créant un groupe de travail intergouvernemental, sans aboutir à un traité.

Michel Prieur a aussi fait partie, avec d'autres membres de la SFDE, des commissions du droit de l'environnement de l'UICN, dans l'instance internationale comme dans la branche française. Il a été vice-président de la commission du droit de l'environnement de l'UICN de 2005 à 2008, et il est membre de la Commission du droit et des politiques environnementales du Comité français de l'UICN, un statut confirmé en

2024. Il n'y est pas isolé: cette commission compte également l'actuel président de la SFDE, quatre de ses anciens présidents et sa trésorière.

En outre, l'actuel vice-président du Comité français de l'UICN est Sébastien Mabile, qui y siège en tant que représentant de la SFDE. Avocat, fondateur en 2015 du cabinet Seattle Avocats, du nom du chef amérindien auquel on attribue la formule «*la Terre n'appartient pas à l'homme, l'homme appartient à la Terre*», il a participé à l'été 2023 à la défense des Soulèvements de la Terre. Interrogé par *Libération* en 2024, il expliquait que le droit «*a le pouvoir de légitimer certains discours, portés par des mouvements plus radicaux de désobéissance civile*», ajoutant: «*Je crois beaucoup en cette alliance.*» Sympathisant du parti écologiste, il a soutenu la liste de Marie Toussaint aux élections européennes. C'est aussi lui qui, alors président de la commission juridique du Comité français de l'UICN, plaidait en 2018 dans *Le Monde* pour la création de chambres et d'un parquet spécialisés dans le contentieux environnemental, dans le prolongement d'une motion adoptée au congrès de l'UICN en 2016 appelant les États à créer des juridictions spécialisées.

La *RJE* fonctionne, elle aussi, comme un lieu de relais possible. Son comité scientifique compte l'avocat Christian Huglo, connu pour son cabinet fondé avec sa femme Corinne Lepage, dont les engagements militants sont nombreux, et Jean Untermaier, ancien président de FNE, celui-là même qui parlait dès 1991 de «*non-recul*». Raphaël Romi, professeur de droit à Nantes et cofondateur des Verts en 1983, surnommé le «*doyen vert*», en a été un contributeur régulier. Bref, des personnalités qui peuvent voyager entre les mondes académique, politique et associatif.

On ne peut pas ne pas mentionner aussi Sandrine Bélier, dont on a déjà vu le rôle essentiel qu'elle a joué sur le principe de non-régression, et qui a régulièrement collaboré avec Michel Prieur, qu'elle qualifiait, en 2021, de son «*“Dieu” du droit de l'environnement*». Après avoir obtenu en 1995 le diplôme «*Pollution et nuisances*» créé par Michel Prieur, elle devient directrice d'Alsace Nature et on la retrouve en tant que représentante

de FNE, de la Ligue pour la protection des oiseaux et de la Ligue Roc (rebaptisée depuis Humanité et Biodiversité) au Grenelle de l'environnement, dans le groupe de travail dont Prieur est vice-président. Devenue députée européenne Europe Écologie, elle obtient en 2011 l'amendement décisif sur la non-régression. Outre son poste de première vice-présidente du conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité, Sandrine Bélier est aujourd'hui directrice d'Humanité et Biodiversité, membre de l'ASB, qui joue un rôle central dans la promotion du principe «Une seule santé» comme on a pu le voir dans le chapitre précédent.

Une vision du monde assumée

Le Monde notait en 1992 que Michel Prieur «*réfuse aujourd'hui l'écologie politique*», tout en restant «*à la pointe du combat pour le contrôle de l'énergie nucléaire*». Et sa conviction antinucléaire ne s'est pas émoussée avec le temps. En 2021, il écrit : «*Il est de notre responsabilité morale de mettre fin d'urgence aux activités nucléaires civiles comme militaires qui auront des effets sanitaires graves sur nos descendants.*» La distinction qu'il revendique n'est donc pas entre militantisme et neutralité, mais entre engagement partisan et engagement doctrinal : il s'agit, selon sa formule, de «*mouiller sa chemise*» tout en évitant de «*s'afficher de façon partisane*».

Cette retenue affichée n'empêche pas des prises de position tranchées. Évoquant l'avenir du principe de non-régression, Prieur écrit, toujours en 2021 : «*L'histoire dira si le dernier né des grands principes du droit de l'environnement aura le sort du principe de précaution, à savoir : être tellement fondamental pour l'avenir de l'humanité qu'il devient la bête noire des productivistes et des fous d'un progrès sans limites, qui n'ont de cesse, depuis la consécration juridique de ces deux principes phares, de chercher à les faire abroger. Plus un principe fondamental est attaqué par les milieux industriels les plus rétrogrades, plus on doit considérer que ce principe est essentiel pour la survie du droit de l'environnement.*» Le raisonnement fait de l'opposition des acteurs économiques non pas un argument

à examiner, mais une preuve de la justesse du principe contesté. Une critique venue du monde agricole ou industriel se trouve ainsi disqualifiée d'avance, puisqu'elle confirme ce qu'elle conteste. On comprend mieux, dès lors, pourquoi la doctrine qu'il a construite considère les principes de précaution et de non-régression comme indissociables : «*Principe de précaution et principe de non régression vont de pair et doivent se compléter l'un l'autre. Tous les principes du droit de l'environnement sont interdépendants et indissociables, comme le sont tous les droits de l'homme.*» Le rapprochement avec les droits de l'homme n'est pas fortuit : il place la protection de l'environnement au rang des droits fondamentaux, c'est-à-dire au-dessus des libertés économiques que sont le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, dont le chapitre 8 montrera qu'elles sont aujourd'hui reléguées au second rang.

Cette œuvre a été largement reconnue. Michel Prieur a reçu dès 1976 la médaille d'or du prix Elizabeth Haub de droit de l'environnement, il est officier de la Légion d'honneur, chevalier de l'ordre national du Mérite et commandeur des Palmes académiques, docteur honoris causa des universités de Saragosse, Bucarest, Sherbrooke, Santa Fe et Buenos Aires. Des *Mélanges* lui ont été offerts en 2007 par ses pairs, sous un titre qui résume son ambition : *Pour un droit commun de l'environnement*.

Une stratégie qui doit inspirer le monde agricole

Le parcours de Michel Prieur n'a rien d'une obscure conspiration. Tout, ou presque, y est public, revendiqué et documenté par l'intéressé lui-même et ses acolytes. C'est précisément ce qui le rend digne d'enseignements. Il montre qu'un petit nombre de juristes convaincus, organisés en société savante, dotés d'une revue, d'un centre de recherche, d'une ONG accréditée auprès des Nations unies et d'un accès régulier aux cabinets ministériels, peut, en persévérant pendant cinquante ans, déplacer les lignes du droit. C'est une communauté convergente, dotée d'une infrastructure qui fait circuler les idées de la salle de cours jusqu'au Code, en passant par les Nations

unies. La stratégie tient en quelques étapes. Il s'agit de forger un principe, de le traduire en langage juridique, de le simplifier pour les décideurs et d'assurer un « *matraquage* » dans la communication. On le fait ensuite adopter dans un texte non contraignant, puis on s'en prévaut pour l'inscrire dans le droit, et on en assure la diffusion par les manuels, les codes annotés et la formation des professionnels du droit. Et lorsque la loi se dérobe, on passe par le réglementaire.

Cette stratégie doit retenir l'attention du monde agricole, car il ne dispose d'aucun équivalent. Il n'a ni société savante de droit rural d'une telle ambition, ni revue capable d'imposer ses concepts, ni présence

organisée dans les enceintes où se fabriquent les principes de demain. Le constat que dresse Carole Hernandez Zakine, dont les travaux sont présentés au chapitre suivant, selon lequel le monde agricole doit construire une pensée politique « *immédiatement traduite en pensée juridique* », trouve ici son exact contre-modèle.

Michel Prieur évoquait lui-même le « *fossé intellectuel entre la doctrine et l'action politique* ». Son œuvre consiste à l'avoir comblé pour sa cause écologiste. La question que pose son parcours n'est pas de savoir s'il faut le combattre, mais si le monde agricole saura s'en inspirer pour ses propres intérêts...



5. Le contentieux, une arme contre l'agriculture et l'industrie

Le chapitre précédent a montré comment un réseau de juristes organisé parvient à faire entrer ses principes dans la loi. Ces principes n'ont toutefois de portée que s'ils sont invoqués devant le juge : c'est l'autre versant de la stratégie, celui du contentieux.

Deux analyses indépendantes, l'une portée par une juriste spécialiste du droit de l'environnement appliqué à l'agriculture, l'autre par deux universitaires spécialistes du contentieux climatique, permettent de comprendre la mécanique qui sous-tend ces contentieux. Elles convergent sur un même constat : le recours au juge n'est plus un réflexe défensif ponctuel, mais une méthode construite, reproductible, désormais appliquée aussi bien aux projets agricoles qu'aux projets industriels.

Une stratégie construite depuis les années 1970

Cette stratégie n'est pas née avec les contentieux climatiques récents. Il faut remonter à la naissance, dès les années 1970, d'un corpus de règles environnementales en France et dans le monde pour comprendre son origine. Le recours au juge pour faire évoluer le droit de l'environnement a été conçu, dès cette époque, comme un outil destiné à embarquer les juges dans la sphère politique, à en faire des soutiens de la cause environnementale, à contraindre les projets industriels et à orienter l'État dans ses choix. On a pu voir dans le Chapitre 4 que le mouvement écologiste naissant a en effet, dès le départ, utilisé l'arme du contentieux, par exemple pour s'opposer aux projets de centrales nucléaires. Cependant, cette stratégie a trouvé une première traduction retentissante quand, le 20 décembre 2019, la Cour suprême des Pays-Bas a confirmé

la condamnation de l'État néerlandais pour inaction climatique suite à un recours de la Fondation Urgenda, une ONG écologiste, et de 900 co-plaignants. Elle a franchi une étape supplémentaire avec la décision Neubauer de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, rendue le 24 mars 2021 : la Cour y juge que la loi climat allemande, en reportant au-delà de 2030 l'essentiel de l'effort de réduction, fait peser sur les générations futures des charges telles qu'elle porte atteinte à leurs libertés – une construction que la doctrine désigne comme une garantie intertemporelle des libertés. Et en France, suite à un recours baptisé « l'Affaire du siècle » lancé en mars 2019 par les associations Oxfam France, le collectif Notre Affaire à tous, la Fondation pour la nature et l'homme et Greenpeace France, le tribunal administratif de Paris reconnaît le 3 février 2021 « l'existence d'un préjudice écologique lié au changement climatique » et « juge que la carence partielle de l'État français à respecter les objectifs qu'il s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre engage sa responsabilité ».

L'originalité de cette stratégie ne tient pas tant à l'usage du juge pour faire évoluer les valeurs de la société qu'au pari d'une systématisation de l'outil judiciaire, parfaitement médiatisé, couplée à l'adhésion croissante du corps juridique – professeurs de droit, juristes, avocats – à la défense de la cause environnementale. D'où une construction doctrinale puissante qui nourrit

à son tour les juges. Outre-Manche, cette dynamique a conduit 120 avocats à signer une «déclaration de conscience» indiquant qu'ils refuseraient désormais de poursuivre des manifestants écologistes pacifiques ou de représenter des projets d'énergies fossiles.

Pour Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État de 2018 à 2022, la lutte contre le changement climatique est ainsi devenue la *«lutte-mère», «celle qui, par son ampleur et le fait qu'elle concerne sans exception tous les êtres humains, symbolise aujourd'hui et donne son souffle au mouvement général en faveur de l'environnement»*. C'est très exactement ce que documentent, chacune à leur manière, les deux analyses présentées ci-après.

Analyse d'une mécanique

Dans sa note *Judiciarisation des projets agricoles et alimentaires* (Les Z'Homnivores, mai 2026), la juriste Carole Hernandez-Zakine décrit une mécanique en six temps qui structure les *«grands contentieux»*, c'est-à-dire ceux qui prennent la forme de sagas judiciaires visant à contraindre l'État à agir. D'abord la mise en demeure préalable, ensuite le recours pour excès de pouvoir ou en responsabilité, suivi d'une mobilisation d'expertises scientifiques, d'une demande d'injonctions, d'une communication massive, et enfin d'une mobilisation dite *«citoyenne»*. Ces affaires, note-t-elle, *«durent des années, mobilisent des milliers de citoyens, et produisent des jurisprudences structurantes»*.

De leur côté, les juristes Christel Cournil et Brice Laniyan décrivent une mécanique en trois phases, dans un article consacré aux stratégies contentieuses de l'association Notre Affaire à tous publié dans la *Revue du droit public* (2025/2). Une *«phase prénormative»* consiste d'abord à alerter sur un enjeu singulier. Une deuxième vise à peser sur l'élaboration de la norme elle-même, notamment lors des négociations internationales comme les COP. Vient enfin la saisine du juge, non pour contester une décision isolée, mais pour faire sanctionner une carence structurelle: non-respect d'une trajectoire de réduction des émissions, inaction face à une pollution, ou autorisation

d'un projet jugé incompatible avec les objectifs climatiques.

Ces deux grilles de lecture, bien que construites séparément et à partir de corpus différents – l'une centrée sur l'agriculture, l'autre sur le climat –, décrivent la même logique de fond: ne pas attendre qu'un litige survienne, mais construire méthodiquement les conditions de son émergence, puis en démultiplier les effets par la communication et la mobilisation. C'est cette méthode, commune aux deux secteurs, qui explique pourquoi les contentieux visant l'agriculture et ceux visant l'industrie se ressemblent tant dans leur déroulé, alors même qu'ils portent sur des objets très différents.

Cournil et Laniyan documentent le cas des acteurs économiques privés: Notre Affaire à tous a ainsi assigné TotalEnergies et la banque BNP Paribas pour manquement à leur devoir de vigilance climatique, avec l'ambition de les contraindre à cesser de développer de nouvelles capacités de production de pétrole et de gaz. Carole Hernandez-Zakine documente, de son côté, une extension parallèle et tout aussi systématique côté agricole: la contestation des autorisations d'élevage. Dans les deux cas, on retrouve la même logique de ciblage méthodique de projets qualifiés de *«productivistes»* ou d'*«industriels»*. Ce n'est pas un hasard de vocabulaire: c'est un choix destiné à accompagner une mobilisation citoyenne et médiatique. Les deux fronts, agricole et industriel, sont ainsi les deux faces d'une même offensive méthodologique, et non deux phénomènes séparés. L'objectif est le même: s'attaquer aux secteurs productifs de la nation, avec pour ligne de mire l'instauration d'un impératif de décroissance.

Cette méthode ne vise pas seulement à obtenir gain de cause sur un dossier précis. Carole Hernandez-Zakine insiste sur ce point dans sa synthèse: *«L'enjeu n'est pas l'issue du dossier individuel. Les effets recherchés dépassent le projet contesté: retards, coûts supplémentaires, insécurité juridique, pression médiatique, et parfois création de précédents jurisprudentiels.»* Autrement dit, un recours peut être considéré comme un succès même lorsqu'il est perdu sur le fond, dès lors qu'il a retardé un projet, renchéri

son coût et surtout nourri une jurisprudence réutilisable ailleurs. C'est un raisonnement identique à celui que documentent Cournil et Laniyan côté climat: l'affaire portée devant le juge n'est jamais isolée, elle est pensée comme un maillon dans une chaîne plus longue.

Cette logique a une conséquence directe sur le rôle du juge lui-même, déjà documentée au chapitre 2 à propos du droit mou: plus il est sollicité, plus il est contraint de trancher, et plus ses décisions, cumulées, finissent par produire un corpus que les acteurs économiques – agricoles comme industriels – doivent anticiper au même titre que la loi. Le juge ne s'autosaisit jamais; mais une fois saisi, il ne peut se dérober. Avec toujours cette même asymétrie: l'initiative reste entièrement du côté du requérant.

Un contentieux facilité par le renforcement du droit de l'environnement

Ces recours n'auraient cependant pas la même efficacité si le droit de l'environnement n'avait pas été renforcé, ces vingt dernières années, par une série d'évolutions qui ont permis aux associations écologistes d'agir plus efficacement sur ce terrain.

La première est la constitutionnalisation de la protection de l'environnement et du principe de précaution, opérée par la Charte de l'environnement de 2004, adossée à la Constitution en 2005. Elle confère à cette protection un rang qu'aucun autre secteur productif ne possède encore aujourd'hui – l'agriculture, on le verra au chapitre 8, n'a toujours pas d'équivalent constitutionnel – et permet de fonder des recours au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, sans que le législateur ait à préciser chaque cas d'application.

La deuxième est la création du préjudice écologique pur, décorrélé d'une atteinte aux biens ou aux personnes. L'arrêt Erika de la Cour de cassation, le 25 septembre 2012, sur lequel revient le chapitre suivant, a consacré pour la première fois en droit français un préjudice autonome, indépendant de tout dommage causé à une personne: une atteinte à la nature elle-même peut désormais donner lieu à réparation. Sa codification aux articles 1246 à 1252 du Code civil en a fait, quelques

années plus tard, un outil de droit dur stable et immédiatement mobilisable par n'importe quelle association – c'est précisément ce fondement qui rend possibles l'Affaire du Siècle, Justice pour le vivant et les contentieux sur les marées vertes documentés au chapitre suivant.

La troisième est le principe de précaution, inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement. Il abaisse le seuil de preuve exigé pour agir: un risque plausible de

Le principe de précaution,
inscrit à l'article 5 de la
Charte de l'environnement,
abaisse le seuil de preuve
exigé pour agir: un risque
plausible de dommage
grave ou irréversible suffit
à justifier une action ou
une interdiction, sans qu'il
soit nécessaire d'établir
un dommage avéré

dommage grave ou irréversible suffit à justifier une action ou une interdiction, sans qu'il soit nécessaire d'établir un dommage avéré. Ce mécanisme joue un rôle déterminant dans les contentieux phytosanitaires, même si son application n'est pas généralisée dans les contentieux qui l'invoquent.

La quatrième, plus discrète mais tout aussi structurante, est le principe de non-régression, introduit en droit français par la loi biodiversité du 8 août 2016 à l'article L.110-1 du Code de l'environnement. Par construction, ce principe ne joue que dans un seul sens: une protection acquise, que ce soit par la loi ou par une décision de justice, devient un plancher qu'il est juridiquement très difficile d'abaisser par la suite – alors même que cette protection peut, dans certains cas, se révéler défavorable à l'environnement

lui-même. Chaque contentieux gagné devient ainsi un acquis quasi irréversible, ce qui change la nature du rapport de force pour les acteurs économiques visés: il ne s'agit plus seulement de défendre un dossier, mais d'empêcher que son issue ne verrouille, pour l'avenir, toute possibilité de retour en arrière sur des dossiers comparables.

Ces quatre renforcements de droit dur, propres au droit français, se combinent enfin avec un assouplissement plus récent des conditions de recevabilité à l'échelle européenne: c'est ce que montrent l'arrêt *KlimaSeniorinnen* et l'affaire *Milieudéfensie c. Shell*.

Le 9 avril 2024, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu, dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen c. Suisse*, un arrêt qualifié d'historique: pour la première fois, elle reconnaît que l'insuffisance de l'action climatique d'un État peut engager sa responsabilité au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif au respect de la vie privée et familiale. Elle ouvre en outre le droit d'agir aux associations sans exiger d'elles qu'elles démontrent que leurs membres remplissent individuellement les conditions du statut de victime. Cet abaissement du seuil de recevabilité facilite mécaniquement ce type de recours, quel que soit le secteur productif visé par les politiques publiques mises en cause.

Le 12 novembre 2024, la Cour d'appel de La Haye a, dans l'affaire *Milieudéfensie c.*

Shell, franchi une étape supplémentaire en reconnaissant qu'une entreprise industrielle dont l'activité contribue au changement climatique a, au nom des droits humains, une responsabilité vis-à-vis de l'ensemble des habitants de la planète. La cour a toutefois refusé d'en déduire une obligation chiffrée de réduction des émissions, et a annulé sur ce point l'injonction de réduction de 45 % prononcée en 2021 en première instance. Le résultat est à double tranchant: une victoire procédurale pour *Shell*, qui échappe ainsi à une obligation contraignante précise, mais une consécration doctrinale pour les associations, qui obtiennent la reconnaissance qu'une entreprise privée peut être tenue responsable au regard des droits humains pour ses choix industriels, indépendamment de toute obligation légale explicite. Ce précédent, obtenu contre un groupe pétrolier, est directement transposable à toute entreprise industrielle ou agroalimentaire dont l'activité serait accusée de contribuer significativement aux émissions ou aux pressions environnementales.

Et c'est donc la combinaison de ces éléments – un droit de l'environnement renforcé au fil des décennies, un socle doctrinal international en expansion constante – qui permet de comprendre pourquoi les contentieux recensés dans le chapitre suivant, qu'ils visent une exploitation agricole ou une entreprise industrielle, ne sont jamais des affaires isolées: ils s'inscrivent tous dans la même stratégie.



6. Contentieux en France : quelques exemples concrets

Après avoir posé la stratégie, ce chapitre en donne la traduction concrète, sur le terrain français.

Trois familles de contentieux structurent ce paysage : les conflits de voisinage, la contestation des autorisations d'installation et les actions en responsabilité contre l'État. S'y ajoute un quatrième terrain, distinct par sa nature mais tout aussi révélateur : la bataille autour des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytosanitaires.

Chacune obéit à une logique propre, mais toutes convergent vers le même effet cumulatif : une pression permanente sur la capacité à produire, avec pour certaines l'usage du droit mou documenté au chapitre 2.

Cet usage révèle d'ailleurs une dissymétrie de fond : le droit mou fonctionne devant le juge lorsqu'il vient durcir une contrainte déjà fixée par le droit dur ; il échoue, en revanche, presque systématiquement lorsqu'il tente de l'assouplir. Ce chapitre précise également, section par section, dans quels cas le droit de l'environnement proprement dit – la Charte de l'environnement de 2004, le principe de précaution qu'elle consacre, le Code de l'environnement – est directement invoqué par les juges, et dans quels cas d'autres fondements, civils ou sectoriels, suffisent à emporter la décision.

Les conflits de voisinage, porte d'entrée historique de la judiciarisation

Les conflits de voisinage ne sont pas nouveaux, mais ils ont pris, ces dernières années, une intensité inédite. Les juges civils sont saisis pour apprécier l'existence de « troubles anormaux de voisinage », notion fondée sur

un arrêt de 1844 jamais démenti depuis : ce régime de responsabilité civile permet à un voisin d'obtenir réparation même lorsque l'exploitant respecte scrupuleusement les lois et règlements, le juge appréciant souverainement l'« anormalité » du trouble au regard du lieu, du temps, de la fréquence et de l'intensité.

Pour limiter les effets de ce régime sur l'activité installée en premier, une théorie de l'antériorité, dite de « pré-occupation », s'est construite d'abord par la jurisprudence civile, avant d'être reprise par le Code de la construction et de l'habitation puis, en 2024, à l'article L. 311-1-1 du Code rural. Cette protection s'est toutefois révélée insuffisante : un arrêt de la Cour de cassation du 7 novembre 1990 a jugé qu'un éleveur porcin, bien que bénéficiant d'une antériorité d'installation, restait responsable des troubles causés aux voisins dès lors que l'extension de son exploitation constituait une modification substantielle de l'activité initiale, faisant obstacle à l'invocation de cette antériorité. Cette jurisprudence a eu, quelques fois, pour effet de geler les mises aux normes et les évolutions nécessaires des élevages.

La sévérité financière s'est accrue avec le temps. En mars 2022, la cour d'appel d'Amiens a condamné un éleveur bovin à verser 106 000 euros à un collectif de riverains pour des nuisances olfactives et sonores liées à un hangar abritant 260 bovins. La Cour de cassation a confirmé cette décision en décembre 2023, en rappelant

que les nuisances «*excédaient, par leur nature, leur récurrence et leur intensité, les inconvénients normaux du voisinage*».

Ce cas, très mal vécu par le monde agricole, l'a mobilisé et a nourri ses demandes d'intervention législative, qui se sont finalement concrétisées par la loi du 15 avril 2024, qui codifie la jurisprudence en introduisant un article L.311-1-1 du Code rural. Celui-ci prévoit une exonération de responsabilité lorsque l'agriculteur modifie son activité pour se conformer à la réglementation, ou lorsque la modification n'est pas substantielle. Le texte s'inscrit dans la continuité de la loi «du coq Maurice» du 29 janvier 2021, consacrant le «*patrimoine sensoriel des campagnes*» après la relaxe judiciaire d'un coq dont le chant avait fait l'objet d'une plainte.

Reste que le juge demeure souverain pour apprécier ce qui constitue une «aggravation» ou une «modification substantielle». Ces avancées législatives n'ont donc pas mis fin à la judiciarisation, comme le montre le cas d'un éleveur entendu en octobre 2025 pour «tapage nocturne» après avoir nourri ses bêtes à six heures du matin.

Sur le fond, ces «petits contentieux» exposent surtout une intolérance croissante à des nuisances pourtant inhérentes à l'activité d'élevage – bruits, odeurs, horaires matinaux – qui créent une insécurité juridique diffuse, souvent plus présente au quotidien pour les exploitants que les grands contentieux médiatisés. Dans ces affaires, le droit de l'environnement n'intervient pas: le fondement – l'arrêt de 1844, la jurisprudence de 1990, la loi de 2024 – relève exclusivement du droit civil et du Code rural, sans que la Charte de l'environnement ou le Code de l'environnement n'interviennent à aucun stade.

C'est un tout autre mécanisme qui se joue avec les chartes départementales d'engagement des utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, dites «chartes riverains», instituées par la loi Egalim pour organiser localement les conditions d'épandage. Ces chartes constituent l'exemple même d'un droit mou mobilisé cette fois par le monde agricole lui-même – et un exemple de son échec. La raison en

est simple: le droit mou fonctionne devant le juge lorsqu'il vient renforcer une exigence déjà posée par le droit dur, comme le montrait au chapitre 2 l'exemple des retenues de substitution, où des protocoles locaux sans aucune valeur contraignante ont fini par durcir, de fait, les conditions d'accès à l'eau. Il échoue, à l'inverse, lorsqu'il tente d'assouplir cette même exigence – précisément ce que visaient les chartes, en permettant de réduire les distances de sécurité (les zones non traitées, ou ZNT) par rapport aux habitations, en contrepartie d'engagements matériels des agriculteurs.

Le résultat contentieux confirme cette asymétrie: dès leur mise en consultation, ces chartes ont fait l'objet d'une vague d'annulations dans toute la France, portée par une coalition d'associations emmenée par Générations Futures et France Nature Environnement (FNE), qui a déposé jusqu'à quarante-trois recours. La jurisprudence des tribunaux administratifs – Orléans, Rennes, Lyon, Bordeaux, Versailles – s'articule autour de trois motifs récurrents.

Le premier, et le plus fréquemment retenu, tient à l'insuffisance de l'information préalable des riverains. Le deuxième tient à des vices dans la procédure de concertation elle-même. Le troisième porte directement sur la réduction des ZNT: conformément à la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de justice de l'Union européenne, les juges administratifs annulent systématiquement toute réduction de distance qui ne s'appuie pas sur des garanties techniques et scientifiques solides. C'est ce troisième motif qui mobilise directement le droit de l'environnement: l'exigence de garanties scientifiques préalables à tout assouplissement d'une norme sanitaire est une application concrète du principe de précaution consacré par l'article 5 de la Charte de l'environnement – même si les jugements s'appuient plus volontiers sur le règlement européen relatif aux produits phytopharmaceutiques que sur la Charte.

Le 8 janvier 2024, le tribunal administratif d'Orléans a ainsi annulé sept arrêtés préfectoraux dans le Cher, en Eure-et-Loir, en Indre-et-Loire, dans le Loir-et-Cher et dans le Loiret. La cour administrative d'appel

de Versailles a fait de même en novembre 2024. Face à ces annulations en chaîne, confirmées progressivement en appel, de nombreux préfets se retrouvent contraints de réécrire leurs chartes ou de revenir aux distances nationales de sécurité par défaut, sans possibilité de dérogation – c'est-à-dire à la règle la plus stricte, celle-là même que les chartes avaient précisément pour objet d'assouplir.

Le modus operandi de FNE

Cette séquence donne à voir, en creux, le profil de l'association qui en a été l'aiguillon. FNE revendique elle-même sa méthode sans détour: *«Le droit comme arme de protection massive.»*

Via ses adhérents directs, la fédération regroupait en 2025, selon son rapport d'activité, 8 215 associations de protection de la nature et de l'environnement, dont la Société française pour le droit de l'environnement de Michel Prieur. Elle s'appuie sur un réseau de 80 juristes, dont une trentaine sont des salariés des associations membres de FNE. La fédération revendiquait pour 2025 plus de 100 actions juridiques qui ont été lancées et suivies durant cette année. L'ensemble des actions juridiques des associations membres de FNE représente environ 1 000 contentieux par an. Les ressources de la structure nationale s'établissent en 2025 à 4,9 millions d'euros, provenant à 39% de subventions publiques, dont 434 580 euros versés par l'Office français de la biodiversité (OFB), l'établissement public chargé de la police de l'environnement, notamment pour le réseau Sentinelles de la nature mis en place par la fédération. À cela s'ajoutent des financements d'acteurs économiques comme La Banque postale, la SNCF, Paprec, Citeo, RTE, Léa Nature ou Veolia.

«Le réseau juridique, c'est le bras armé de FNE», résume son président Antoine Gatet. Le juriste Romain Ecorchard, de FNE Occitanie-Méditerranée, a ainsi détaillé la stratégie sur les ZNT: *«Il y a quelques années, nous avons saisi tous les tribunaux administratifs de France en leur posant la même question sur la manière dont les autorités administratives ont déterminé cette cartographie et nous avons ainsi obtenu une vingtaine d'annulations*

au motif qu'elle n'était pas suffisamment définie.»

À ce dispositif s'ajoute une «surveillance citoyenne» organisée par une coalition réunissant notamment Générations Futures, Secrets Toxiques et l'association On est Prêt de Magali Payen, mais aussi des acteurs économiques comme La Maison de la Bio ou Ecotone. Elle passe par une plateforme interactive permettant de photographier et de documenter les usages de pesticides pour réaliser des signalements à l'OFB, transformant chaque riverain en vigie susceptible de déclencher une procédure pénale.

Le dispositif est d'autant plus redoutable que les tribunaux correctionnels sanctionnent fermement les manquements individuels. À Villeneuve-de-Blaye, en Gironde, deux viticulteurs – l'un conventionnel, l'autre biologique – ont été condamnés en 2020 par la cour d'appel de Bordeaux pour dérive de produits vers une école. À Brive-la-Gaillarde, le tribunal correctionnel a sanctionné dès 2015 des épandages aériens, en reconnaissant pour la première fois la recevabilité de riverains et d'une association comme victimes. À Grenoble, un arboriculteur a été condamné en 2022 à 50 000 euros d'amende pour traitement en période de floraison.

Enfin, la publication en 2025 de l'étude PestiRiv a servi de déclencheur à une nouvelle vague d'actions collectives, dont celle de l'association Agir pour l'environnement, fondée sur le préjudice d'anxiété – reconnu pour la première fois par la Cour de cassation en 2010 dans un contentieux lié à l'amiante.

Le contentieux des autorisations de mise sur le marché: l'Anses prise en étau

Un autre terrain contentieux mérite d'être documenté: celui des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques, délivrées par l'Agence nationale de sécurité sanitaire (Anses). C'est ici que le principe de précaution est le plus directement invoqué par les juridictions elles-mêmes.

Le 15 janvier 2019, le tribunal administratif de Lyon a interdit l'usage du Roundup Pro 360 en jugeant que *«l'Anses a commis une erreur d'appréciation au regard du principe de*

précaution » en lui accordant son autorisation – l’une des toutes premières décisions à invoquer aussi explicitement ce principe pour retirer une AMM déjà délivrée.

Le 12 mai 2023, le tribunal administratif de Montpellier a suivi une logique voisine en

La publication en 2025
de l’étude PestiRiv
a servi de déclencheur
à une nouvelle vague
d’actions collectives,
dont celle de l’association
Agir pour l’environnement,
fondée sur
le préjudice d’anxiété

annulant les AMM de deux herbicides à base de glyphosate commercialisés par Syngenta, donnant gain de cause à Générations Futures : les magistrats ont jugé que les scientifiques de l’Anses avaient failli dans leur expertise. La décision a suscité une forte controverse, jusqu’au sein de l’Assemblée nationale, où une question écrite a dénoncé un usage jugé abusif du principe de précaution. Le tribunal n’avait en effet pas convoqué d’expert tiers pour trancher entre l’avis de l’agence sanitaire et celui de l’association requérante.

Ce contentieux ne joue toutefois pas à sens unique, ce qui le distingue des trois familles précédentes. Le 11 février 2025, le tribunal administratif de Lyon a cette fois donné raison à la Fédération nationale des producteurs de fruits, une association spécialisée de la FNSEA, en rétablissant provisoirement l’AMM de l’herbicide Pledge/Rami que l’Anses avait retirée quelques mois plus tôt.

Une séquence comparable s’est reproduite en mai 2026 à propos des formulations à base de cuivre utilisées contre le mildiou, où la filière viticole a obtenu gain de cause contre l’Anses.

Ces deux cas montrent que le juge administratif ne fait pas systématiquement

primer le principe de précaution sur la sécurité juridique des exploitants : il sanctionne, dans un sens comme dans l’autre, les décisions de l’agence jugées insuffisamment fondées. Tandis que les décisions obtenues par les associations environnementales s’appuient plus fréquemment sur une invocation directe du droit de l’environnement, celles obtenues par les organisations agricoles reposent davantage sur des moyens de procédure ou de reconnaissance mutuelle européenne. Mais dans tous les cas, on voit les magistrats infirmer des décisions prises par une agence d’État, dont le rôle est précisément d’apporter son expertise scientifique aux responsables politiques et... aux magistrats !

La décision de la cour administrative d’appel de Paris du 3 septembre 2025 s’inscrit dans le même mouvement, mais à une échelle systémique : elle ne vise plus une AMM isolée, mais l’ensemble de la méthode d’évaluation de l’Anses, jugée non conforme au règlement européen sur les pesticides s’agissant des effets sur les espèces non ciblées. Là encore, la décision traduit une lecture orientée, rendue par des magistrats peu familiers des mécanismes concrets de délivrance des AMM.

Autorisations d’installation : l’élevage sous surveillance permanente

Région d’élevage par excellence, la Bretagne concentre un tissu associatif dense – Eau et Rivières de Bretagne, Bretagne Vivante, Amis des chemins de ronde – qui a fait du recours au juge un instrument central de contestation d’un modèle agricole qu’il qualifie de « *productiviste* ». Eau et Rivières de Bretagne, en particulier, cumule un solide intérêt à agir, un réseau de sentinelles pour surveiller le territoire, des avocats spécialisés et un modèle économique qui fait explicitement appel aux dons alimentés par les contentieux : chaque procédure gagnée, mais aussi simplement engagée, justifie un nouvel appel au don. En trente ans, l’association affiche 792 décisions définitives. Cette dynamique n’est pas propre à la Bretagne : l’affaire des « Mille vaches » dans la Somme ou celle du « *mégapoulailler* » de l’Yonne montrent que tout projet jugé « industriel » devient une cible privilégiée, quel que soit le territoire.

La mécanique contentieuse repose sur trois leviers principaux. Le premier est l'étude d'impact – une obligation directement issue du Code de l'environnement, qui en fixe le régime aux articles L.122-1 et suivants –, systématiquement contestée pour omission ou insuffisance : dans une affaire jugée par le tribunal administratif de Rennes puis la cour administrative d'appel de Nantes, la qualité de l'étude a été longuement examinée avant d'être jugée suffisante, mais l'autorisation a tout de même été partiellement annulée pour vice de procédure.

Le deuxième est précisément ce type de vice de procédure – défaut de contradictoire, insuffisance de motivation, absence de consultation obligatoire –, un terrain où la moindre erreur administrative peut faire tomber un projet entier, sans jamais toucher au fond du dossier ni mobiliser à proprement parler le droit de l'environnement.

Le troisième est la sensibilité environnementale du site, appréciée au regard du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), également fixé par le Code de l'environnement. En mars 2024, le tribunal administratif de Rennes a annulé l'enregistrement d'un élevage porcin au motif que la sensibilité du site imposait une évaluation environnementale complète ; en janvier 2026, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé des permis de construire pour quatre poulaillers situés dans des « *espaces proches du rivage* ». La même logique s'observe sur les autorisations de prélèvement d'eau : dans les Pyrénées-Orientales, FNE a ciblé un recours sur le seul fleuve Le Tech pour faire reconnaître que le débit minimum biologique – une notion elle aussi définie par le Code de l'environnement – s'impose « *quelles que soient les circonstances* », y compris en cas de manque d'eau pour l'agriculture. Une victoire ensuite réutilisée pour d'autres dossiers.

Cette pression n'épargne pas les projets les plus emblématiques du secteur : le projet porté par la société Pure Salmon, qui vise l'implantation d'un élevage terrestre de saumons en Gironde, illustre la capacité de mobilisation d'associations structurées, capables de transformer une enquête publique en espace de contestation collective.

Le juge pénal, enfin, occupe une place croissante dans ce paysage : le tribunal judiciaire de Brest a, le 14 janvier 2025, condamné une porcherie ayant déversé du lisier dans une rivière à 125 995 euros au titre du préjudice écologique – une décision saluée par le secrétaire général d'Eau et Rivières, Nicolas Forray, comme devant « *faire réfléchir à deux fois les assureurs et industriels de l'élevage* ».

Le choix des mots n'est pas anodin : c'est bien comme une activité industrielle, non comme une activité agricole ordinaire, que l'élevage intensif est désormais jugé et sanctionné. Le droit mou joue ici un rôle manifeste, et cette fois à l'avantage de ceux qui le mobilisent contre l'agriculture.

Les contentieux en responsabilité : quand l'État lui-même est mis en cause

La dernière famille de contentieux ne vise plus un exploitant ou une entreprise, mais l'État lui-même, notamment pour ses carences à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

Le fondement juridique de cette stratégie remonte à l'arrêt Erika de la Cour de cassation, le 25 septembre 2012, qui consacre pour la première fois en droit français un préjudice écologique pur, indépendant de tout préjudice humain – une notion qui, bien qu'appliquée à des dommages environnementaux, relève techniquement du Code civil et non du Code de l'environnement.

En 2021, plusieurs associations ont porté un recours basé sur cette jurisprudence contre l'inaction climatique de l'État français, baptisé « l'Affaire du Siècle ». Soutenu par deux millions de signatures, ce recours a conduit le tribunal administratif de Paris, en février 2021, à reconnaître la carence fautive de l'État dans le respect de ses engagements climatiques, à constater le dépassement des budgets carbone et à enjoindre au gouvernement de prendre des mesures correctrices. Ce jugement s'appuie directement sur l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, qui reconnaît à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré – c'est l'un des rares contentieux de ce chapitre où le droit de l'environnement constitutionnel est invoqué de façon frontale, plutôt que via ses déclinaisons sectorielles.

Sur le modèle de cette stratégie, une coalition d'associations a attaqué l'État pour carence dans l'évaluation des risques liés aux pesticides, dans une affaire baptisée «Justice pour le vivant». Le tribunal administratif de Paris a, le 29 juin 2023, reconnu un préjudice écologique systémique et une faute de l'État. La cour administrative d'appel de Paris a confirmé cette décision le 3 septembre 2025 – celle déjà évoquée dans la section consacrée aux AMM –, en imposant la révision des méthodes d'évaluation des pesticides et le réexamen des AMM dans un délai de vingt-quatre mois.

En décembre 2025, Notre Affaire à tous a lancé un nouveau recours devant le Conseil d'État, le «Procès pour la part juste», fondé sur l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice le 23 juillet 2025, selon lequel la violation des obligations climatiques constitue un fait internationalement illicite. Selon les calculs de l'association, la France devrait atteindre la neutralité carbone dès 2034, ce qui impliquerait une réduction annuelle de 8 % des émissions. Le juge devra arbitrer entre cette trajectoire et celle, plus progressive, adoptée par décret en 2026 sous le nom de Trajectoire de réchauffement de référence (TRACC).

En Bretagne, cette même logique de responsabilité de l'État structure, depuis la fin des années 1990, la bataille juridique des marées vertes : les associations environnementales saisissent régulièrement le tribunal administratif de Rennes pour dénoncer l'inefficacité des politiques publiques de lutte contre les pollutions azotées d'origine agricole, au regard notamment de la directive européenne Nitrates et du régime des installations classées – deux fondements directement issus du Code de l'environnement. Cette jurisprudence a culminé avec l'introduction du préjudice écologique dans le contentieux administratif : le jugement de 2023 sur la baie de Saint-Brieuc a imposé à l'État d'adapter les prescriptions applicables aux installations classées aux préconisations scientifiques, avec des conséquences directes sur les exploitations agricoles bretonnes.

Au-delà de ce fondement, le droit mou joue

ici un rôle plus indirect, mais réel. Ce que les juges sanctionnent, dans l'Affaire du Siècle comme dans les contentieux sur les marées vertes, c'est aussi l'écart entre l'action de l'État et des engagements que celui-ci s'était fixés à lui-même – souvent par la voie de plans d'action, de trajectoires ou de stratégies dénués de toute portée contraignante au moment de leur adoption. Un engagement de droit mou, pris sans y être obligé, qui finit par se retourner contre son auteur précisément parce qu'il a été rendu public et mesurable.

Ce que révèle cette cartographie sur le rôle du droit de l'environnement

Prise dans son ensemble, cette cartographie dessine une géographie précise de l'invocation du droit de l'environnement. Il est absent des conflits de voisinage, purement civils. Il apparaît de façon indirecte – via le principe de précaution, sans être toujours nommé comme tel – dans les contentieux sur les chartes riverains. Il devient explicite et nommément invoqué dans le contentieux des AMM, seul terrain où les jugements citent fréquemment le principe de précaution en tant que tel. Il structure, de façon technique mais non moins réelle, la contestation des autorisations d'installation, à travers l'étude d'impact et le régime ICPE. Il atteint enfin son expression la plus directe, au niveau constitutionnel, dans l'Affaire du Siècle, seul contentieux de ce chapitre fondé explicitement sur l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. Cette progression, du civil au constitutionnel, mesure à elle seule l'ampleur du chemin parcouru par le droit de l'environnement en un demi-siècle.

Pistes de réponse

Deux pistes méritent d'être retenues ici. La première consiste à travailler avec la justice plutôt qu'à la subir : accompagner le contentieux plutôt que le découvrir, ce qui suppose, du côté agricole comme industriel, un investissement réel et anticipé dans l'expertise juridique. Cela vaut pour le droit mou, mais tout autant pour le contentieux stratégique décrit ici.

La seconde consiste à travailler sur les droits individuels, en miroir des droits collectifs invoqués par les associations : de la même

manière que les contentieux climatiques, dont KlimaSeniorinnen, ont fait reconnaître un droit individuel à un environnement protecteur, le droit à l'alimentation – droit vital reconnu par les textes internationaux mais absent du droit constitutionnel français – pourrait s'inscrire dans ce même mouvement d'individualisation des droits, cette fois au bénéfice de la sécurité alimentaire. Cette piste rejoint directement le chantier de l'intérêt général agricole.

Face à l'ensemble de ce paysage contentieux, Carole Hernandez-Zakine propose, dans sa note de mai 2026, trois axes de réponse immédiats, avant même d'envisager une refondation plus large du droit applicable à l'agriculture, dont les propositions plus structurelles seront développées dans le dernier chapitre.

Le premier est la lucidité collective :

nommer le phénomène pour ce qu'il est, plutôt que de le minimiser ou de le nier. Le deuxième est la simplification radicale du droit (une mesure applicable à l'agriculture, mais tout aussi valable pour l'industrie), un droit illisible et instable étant structurellement plus vulnérable au contentieux, comme l'exemple des chartes riverains vient de le démontrer. Le troisième est la réaffirmation de la primauté du débat parlementaire, y compris au niveau constitutionnel, seul lieu légitime pour trancher des choix qui, aujourd'hui, échappent de plus en plus à l'hémicycle pour se jouer dans les prétoires.

À cela s'ajoute une clarification administrative. Car, comme le chapitre suivant va le documenter, cette dynamique contentieuse favorable à la cause écologique a fini par infuser jusque dans la magistrature.



7. Le verdissement de la magistrature

Au moment où les contentieux environnementaux sont devenus l'une des armes préférées de quelques ONG écologistes qui livrent un combat incessant contre la société industrielle capitaliste, on observe au sein de la magistrature une réceptivité de plus en plus marquée aux arguments développés par ces mêmes associations.

« Des militants du climat relaxés au nom de “l'état de nécessité” créé par la crise écologique, un tribunal qui considère l'action de militants anti-glyphosate comme “nécessaire” face au danger pour la santé... Ces décisions inédites montrent une sensibilité grandissante des magistrats aux questions environnementales », se félicitait en juin 2021 le média écologiste Reporterre. S'agissant des militants anti-glyphosate, leur relaxe a toutefois été infirmée par la cour d'appel de Toulouse, qui a écarté l'état de nécessité et condamné chacun des prévenus à 300 euros d'amende avec sursis. Ce « verdissement » célébré par Reporterre n'a donc pas résisté au second degré de juridiction.

Il reste néanmoins incontestable qu'une réceptivité de plus en plus marquée aux arguments développés par les associations écologistes s'observe au sein de la magistrature, au moment même où le contentieux environnemental est devenu l'une des armes préférées de ces organisations.

Un rapport pour « verdir » la justice pénale

Le 7 décembre 2022, le groupe de travail relatif au droit pénal de l'environnement, présidé par François Molins, procureur général près la Cour de cassation, publie ses conclusions dans un rapport intitulé *Le traitement pénal du contentieux de l'environnement*. Treize recommandations y figurent, destinées à « pallier un certain nombre de défaillances observées dans le traitement du contentieux pénal de l'environnement ».

Le rapport déplore notamment « une dépenalisation de fait du droit de l'environnement », soulignant que ce contentieux ne représente qu'entre 0,5 % et 1 % de l'activité des juridictions pénales, alors que « les enjeux et les risques en lien avec l'environnement sont majeurs ». Les auteurs regrettent que la plupart des infractions environnementales fassent simplement l'objet de sanctions administratives, plutôt que pénales.

Cette orientation répond largement au souhait de France Nature Environnement (FNE), dont le *modus operandi* a été détaillé au chapitre précédent. Trois de ses membres ont été auditionnés par le groupe de travail, tandis que les dix autres personnes auditionnées étaient des hauts fonctionnaires. Or le rapport reprend l'analyse des représentants de FNE, qui « soulignent l'action des préfetures, en donnant l'exemple de la pollution des cours d'eau par des pesticides agricoles ». « Sur le terrain, ces actions préfectorales non concertées avec l'autorité judiciaire aboutissent à des situations qui se résolvent lentement, quand elles se résolvent, et donnent un sentiment d'impunité profitable aux industriels », déplore encore FNE.

Cependant, alors que FNE aurait souhaité « que la police administrative de l'environnement soit confiée à une autorité administrative indépendante et non plus au préfet perçu comme le négociateur local des politiques publiques », les auteurs du rapport ont estimé « qu'un tel projet impose de trop

importantes transformations institutionnelles » et *« le choix a été fait d'imaginer une autorité administrative aux missions plus réduites »*. D'où leur recommandation de créer une autorité administrative indépendante, *« pour assurer notamment le suivi des sanctions de mise en conformité de la convention judiciaire d'intérêt public »*. L'idée d'une nouvelle autorité compétente en matière de contrôle environnemental figurait déjà parmi les propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat, remises au président de la République en juin 2020.

Une institutionnalisation antérieure au rapport Molins

Le rapport recommande également de *« renforcer la formation de l'ensemble des acteurs du contentieux de l'environnement »*. Il s'inscrit en réalité dans un mouvement déjà engagé : dès 2020, l'École nationale de la magistrature (ENM) avait accompagné la création de pôles régionaux spécialisés dans les atteintes à l'environnement, pour traiter les dossiers les plus techniques.

C'est en 2022 – la même année que le rapport Molins, mais à la suite de recommandations distinctes, formulées conjointement par l'Inspection générale de la justice et le Conseil général de l'environnement et du développement durable – que l'ENM a mis en place son Cycle approfondi sur la justice environnementale (CAJE), une formation continue de cinq modules répartis sur quinze jours, destinée aux magistrats souhaitant se spécialiser dans ce contentieux. La seconde édition de ce cycle a débuté le 2 février 2026, avec la participation de François Molins lui-même – devenu, entretemps, une figure récurrente de ces formations – et de la climatologue Valérie Masson-Delmotte, membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec).

L'ENM est allée plus loin en 2025 en organisant, avec l'École de formation du barreau et l'Association française des juristes d'entreprise, un module conjoint destiné aux magistrats, avocats et juristes d'entreprise sur le *« devoir de vigilance environnementale et climatique »*, le fondement juridique même sur lequel repose le contentieux

contre TotalEnergies et BNP Paribas cité au chapitre 5.

Un département de la recherche a, par ailleurs, été créé au sein de l'ENM, qui a décerné son Prix de la recherche 2024 à une magistrate distinguée pour ses travaux sur le contentieux climatique, avant d'organiser une nouvelle édition de ce prix en 2026. Le 22 avril 2026, à l'occasion de la Journée de la Terre, l'ENM a mis en avant publiquement les magistrats qui, selon ses propres termes, *« œuvrent au quotidien pour la justice environnementale dans les tribunaux et les cours d'appel »*.

On pourrait expliquer que cette demande de formation et de pôles spécialisés se justifie par la complexité technique accrue du droit. Toutefois, les faits ont montré que ces formations ont, au final, fortement accru la sensibilisation des magistrats aux enjeux environnementaux. Ce qui n'est pas surprenant au regard des personnes et des structures ayant participé ou organisé ces formations. Ainsi dès 2022, le rapport Molins recommande que *« le tissu associatif au sérieux reconnu, tel que les membres de la fédération France Nature Environnement »*, vienne enrichir le contenu de ces formations. Bref, sans avoir besoin de pressions extérieures avec des associations comme FNE, cette sensibilisation est devenue une politique officielle, budgétée et durable, revendiquée comme telle par l'institution judiciaire elle-même.

Mobilisation des ONG

Le rapport n'ayant pas connu le retentissement espéré à sa publication, François Molins s'est d'ailleurs allié à la militante écologiste Camille Étienne pour lancer un appel au président Macron, intitulé *« Nous demandons justice pour l'environnement »*.

Publié en une du *Nouvel Observateur* le 23 mai 2024, il reprend pour l'essentiel les conclusions du rapport de 2022 : *« La réponse pénale à la délinquance environnementale – troisième activité criminelle la plus rentable dans le monde – demeure insignifiante. Ce contentieux représente moins de 1 % des affaires jugées par les tribunaux français, contre 2 % dans les années 1990. »* Il a été signé par diverses associations écologistes –

FNE, Greenpeace, la Ligue pour la protection des oiseaux, Générations Futures –, par des associations de professionnels de l'action publique – Union syndicale des magistrats, Syndicat de la magistrature, Le Lierre – et par des personnalités comme Corinne Lepage, José Bové ou Éva Joly.

Déplorant qu'«une majorité d'atteintes se règlent par des procédures alternatives aux poursuites (rappel à la loi, régularisation...)» et que «les condamnations prononcées demeurent, dans l'immense majorité des cas, dérisoires», l'appel propose d'augmenter les budgets alloués aux tribunaux amenés à traiter des affaires environnementales, de former et de recruter davantage de procureurs, bref «de mettre enfin sur pied un véritable service d'enquête environnementale». Il insiste également sur le renforcement nécessaire de la législation actuelle, «toujours inadaptée, en adoptant des lois plus robustes, plus compréhensibles, et plus contraignantes pour dissuader les contrevenants».

Le collectif des Robes vertes et l'AFMJE

Les ONG écologistes ne sont pas les seules à accompagner cette dynamique. Magistrat référente de l'environnement au parquet du tribunal judiciaire de Nancy, Natacha Collot a fondé en 2021, avec quelques dizaines d'autres magistrats, le collectif des Robes vertes. «Nous voulons mettre en œuvre une vraie justice environnementale : faire appliquer la loi avec la même rigueur et le même systématisme que pour les autres contentieux», explique-t-elle au *Nouvel Observateur*. Refusant d'être étiquetée «magistrate militante», elle dit regretter d'être principalement saisie d'infractions commises par des particuliers, plus rarement par des exploitants agricoles et jamais par les industries.

Natacha Collot fait également partie des membres fondateurs d'une structure plus importante, lancée en juin 2021 : l'Association française des magistrats pour la justice environnementale (AFMJE). Elle a été placée sous le haut patronage du juriste Michel Prieur, et le président de l'association, le magistrat Jean-Philippe Rivaud, est lui-même membre de la SFDE ainsi que des deux commissions juridiques de l'UICN,

mondiale et française. Pour sa part, François Touret de Coucy, administrateur de l'AFMJE et procureur de la République adjoint près le tribunal judiciaire de Grenoble, explique que cette association a été conçue «comme une société savante ayant pour objet principal de diffuser le droit de l'environnement parmi ses adhérents, professionnels de l'ordre judiciaire». Et il précise : «Conformément au statut de la magistrature, l'AFMJE est apolitique et n'a pas d'objectif militant. Ainsi, nous n'œuvrons pas pour la défense de l'environnement en tant que telle mais pour la bonne connaissance et donc la bonne application du droit environnemental.»

Ce même François Touret de Coucy a pourtant reconnu, en janvier 2024, vouloir envisager une collaboration avec FNE, encadrée par une convention de partenariat «afin notamment de mieux traiter les signalements aux atteintes à l'environnement ou faire un lien plus efficace avec les services d'enquête». Le projet s'est concrétisé le 4 juin 2024, avec la signature d'une convention de partenariat entre FNE de l'Isère et le tribunal judiciaire de Grenoble. Il s'agit, d'une part, d'organiser des stages de sensibilisation assurés par FNE, qui seront imposés aux auteurs d'atteintes légères à l'environnement; d'autre part, de permettre l'échange d'informations entre le parquet de Grenoble, FNE de l'Isère et l'Office français de la biodiversité (OFB), en s'appuyant sur la plateforme mise en place à l'initiative de FNE et baptisée Sentinelles de la nature. L'objectif était clairement affiché : mieux identifier et signaler les auteurs d'infraction, et seconder le travail des enquêteurs de l'OFB.

De même, en octobre 2024, La Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), en partenariat avec l'ENM, a lancé une plateforme de formation en ligne, le «MOOC Magistrats et Biodiversité», réservée aux magistrats et aux agents du ministère de la Justice. L'initiative s'appuie sur la recommandation du rapport de 2022 du groupe de travail de François Molins, qui préconisait de sensibiliser les professionnels de la justice aux enjeux écologiques. La formation comprend des modules thématiques répartis en deux parties théoriques. Les supports sont variés : rappels réglementaires, témoignages, infographies

interactives, vidéos, quiz et mises en situation. Le projet a été financé par l'OFB et par le ministère de la Justice.

Il est à craindre que ces partenariats malheureux entre magistrats et associations radicalement opposées à l'agriculture conventionnelle ne fassent que se multiplier et se renforcer, entraînant de la sorte un passage de contentieux qui traitaient de l'environnement à des contentieux « pour l'environnement ». *« C'est ce basculement majeur, que nous vivons sur certains territoires »* confirme Carole Hernandez Zakine, convaincue que les actions contentieuses incessantes de la part de FNE en particulier ne visent pas tant des victoires systématiques devant les juges qu'une formation active de ces derniers aux questions environnementales *« afin d'obtenir, un jour ou l'autre, des décisions favorables à leurs thèses »*. *« Ce qui est en jeu, c'est, à travers les décisions judiciaires, la réécriture d'un droit que les associations environnementales n'estiment pas assez favorable à leur cause »*, résume la juriste.

Impact de ce verdissement

Deux décisions récentes illustrent ce verdissement, et une troisième est attendue du Conseil d'État lui-même. La première a été rendue en appel : par un arrêt du 3 septembre 2025, la cour administrative d'appel de Paris a imposé la révision des méthodes d'évaluation des pesticides. La deuxième, en première instance, concerne le refus d'un poulailler dans l'Yonne. La troisième est le « Procès pour la part juste », qui demande au Conseil d'État d'imposer à l'État une trajectoire de neutralité carbone accélérée, et dont une première décision est attendue d'ici la fin de l'année 2026. Que l'une d'elles émane d'une cour d'appel et qu'une autre soit portée directement devant le Conseil d'État montre que le phénomène ne se limite plus aux tribunaux de première instance.

L'arrêt du 3 septembre 2025 illustre cette reprise, par la magistrature, des arguments construits par les associations antipesticides. Statuant sur l'appel du jugement du tribunal administratif de Paris du 29 juin 2023, la cour a écarté l'essentiel des griefs des requérantes – le non-respect de la trajectoire

Écophyto, les obligations relatives aux eaux souterraines et de surface – mais a retenu que l'Anses avait failli *« dans sa mission d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques »*, en ne fondant pas systématiquement ses évaluations sur le dernier état des connaissances scientifiques. Elle en conclut que, *« s'agissant en particulier des effets que font courir les pesticides sur les espèces non-ciblées, l'Anses ne peut être regardée comme assurant une mise en œuvre satisfaisante du règlement européen »*. Pollinis, Notre Affaire à tous et Biodiversité sous nos pieds, à l'origine du recours, y ont vu une *« victoire historique »* et une *« défaite cinglante pour la science réglementaire »* – une formule qui résume à

Il est à craindre que ces partenariats malheureux entre magistrats et associations radicalement opposées à l'agriculture conventionnelle ne fassent que se multiplier et se renforcer, entraînant de la sorte un passage de contentieux qui traitaient de l'environnement à des contentieux « pour l'environnement »

elle seule l'objectif poursuivi : discréditer, par la voie judiciaire, l'expertise scientifique de l'agence sanitaire.

Il faut être précis sur la portée de cet arrêt : il ne s'agit pas d'une accumulation de décisions indépendantes, mais d'un seul et même contentieux, l'affaire dite « Justice pour le vivant », examinée à deux degrés de juridiction. C'est précisément ce qui doit

alerter. Une thèse militante sur la méthode d'évaluation des risques, portée par les mêmes associations dans un dossier unique, a franchi le degré d'appel et fixe désormais, par voie d'injonction, ce que doit être le protocole scientifique de l'agence. Un pourvoi ayant été formé devant le Conseil d'État, cet arrêt n'est toutefois pas définitif.

Mais le jugement rendu à propos du poulailler de Saint-Brancher reste à ce jour celui qui illustre le mieux cette porosité entre argumentaire militant et motivation judiciaire. Par un jugement du 13 novembre 2025 (n° 2300040), le tribunal administratif de Dijon a rejeté le recours du porteur d'un projet de poulailler de 29 700 volailles contre le refus de permis de construire que lui avait opposé la maire de cette commune de l'Yonne. Le tribunal a jugé que le risque pour la ressource en eau justifiait ce refus, sur le fondement de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme. Pour l'établir, il s'est appuyé à la fois sur les capacités actuelles du réseau – besoin du projet d'environ 10 m³ par jour, consommation de la population de 50 à 60 m³, capacité d'environ 75 m³ – et sur une note du parc naturel régional du Morvan évoquant une baisse possible de 30 % de la ressource à l'horizon 2050. C'est là que réside l'inédit : une projection climatique de long terme, combinée aux données locales, suffit désormais à fonder un refus d'autorisation.

C'est très exactement le registre discursif que les associations écologistes ont mis des années à construire et à diffuser : présenter chaque activité agricole comme une variable d'ajustement face à une ressource en eau présumée durablement déclinante, plutôt que comme un usage à concilier avec les autres,

au cas par cas. Que ce raisonnement – projection climatique intégrée à l'appréciation d'un projet ponctuel – soit repris par un tribunal administratif, dans une décision qualifiée d'inédite et susceptible de faire jurisprudence, confirme l'analyse de Carole Hernandez-Zakine sur le basculement d'un contentieux « sur » l'environnement vers un contentieux « pour » l'environnement. Le juge ne se contente plus d'arbitrer un conflit d'usages présent : il intègre l'anticipation climatique comme donnée de l'autorisation.

Vers un basculement du droit ?

Les effets de la formation des magistrats à la justice environnementale, pilotée par l'ENM, sont désormais visibles – indépendamment de toute pression associative directe. La question n'est donc plus seulement de savoir si des associations parviennent à influencer des magistrats isolés, mais si l'institution judiciaire dans son ensemble a fait le choix, de sa propre initiative, de se doter d'une doctrine et d'une expertise spécialisées sur ces sujets. Cette évolution peut se lire comme une adaptation technique à la complexité croissante du droit de l'environnement ; elle traduit tout autant l'ancrage durable d'une sensibilité particulière au sein même de la fabrique de la décision judiciaire.

Face à cette convergence entre mobilisation associative et formation institutionnelle orientée, un contrepoids s'impose pour rééquilibrer le rapport de force. C'est précisément l'ambition portée par l'inscription de l'agriculture parmi les intérêts généraux de la nation, sujet que nous abordons dans le prochain chapitre de ce dossier.



8. L'intérêt général dans la loi : une mesure de rééquilibrage

Inscrire dans la loi le fait que la protection de l'agriculture relève de l'intérêt général de la nation ouvre un nouveau chapitre pour la défense du monde agricole.

L'article 1^{er} de la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture – définitivement adoptée par le Parlement les 20 et 21 février 2025 – a inscrit dans le droit une disposition dont la portée dépasse largement sa formulation, en apparence sobre. L'article L.1A du Code rural et de la pêche maritime, créé par ce texte, pose les principes suivants: «*La protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur en tant qu'ils garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation. Ils constituent un intérêt fondamental de la Nation en tant qu'éléments essentiels de son potentiel économique.*» Deux phrases qui engagent une transformation de l'architecture juridique dans laquelle s'inscrit l'agriculture française – et dont la bataille d'interprétation, loin de s'être refermée avec le vote, ne fait que commencer.

Une notion ancienne, un usage nouveau

L'intérêt général n'est pas une invention de ce texte. Selon la définition qu'en donne le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu, il désigne «*ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous*» – une formule volontairement large, dont la portée réelle se mesure moins à sa définition qu'à ses conséquences. La notion recouvre en effet un double sens. Politiquement, elle légitime le pouvoir: l'action publique doit s'inscrire dans un but d'intérêt général, ce qui conditionne

le regard que porte le Conseil constitutionnel sur les lois. Juridiquement, elle fonde l'action de l'administration elle-même: celle-ci peut, en théorie, tout entreprendre dès lors que c'est dans l'intérêt général – mais c'est aussi la limite de son pouvoir, puisque son action doit rester circonscrite à la satisfaction de ce même intérêt. C'est sur cette notion que repose le contrôle de légalité: selon les cas, l'absence d'intérêt général rend une décision administrative illégale, sa présence la légitime.

Cette construction n'est pas propre à l'agriculture. La défense nationale, la sauvegarde du territoire ou encore la protection de l'environnement ont, avant elle, été reconnues comme relevant de l'intérêt général – chacune avec ses propres conséquences sur l'exercice des libertés fondamentales et sur l'arbitrage entre intérêts concurrents.

Le précédent de 1976: comment naît un intérêt général

L'histoire de la protection de l'environnement offre, à cet égard, un précédent éclairant. C'est en 1976 – sous le gouvernement de Giscard d'Estaing, porté par le Premier ministre Jacques Chirac – que la protection de l'environnement a été reconnue pour la première fois comme étant d'intérêt général majeur, avec un vote transpartisan. À l'époque, l'environnement n'était pourtant pas une préoccupation de société: le texte a fait l'objet de débats parlementaires très

vifs, précisément parce que cet intérêt général n'avait rien d'évident. Mais cette reconnaissance a immédiatement envoyé un signal fort à l'administration comme aux juges, engageant une véritable pédagogie collective. Pendant des années, le Conseil d'État a même été qualifié de « *meilleur ennemi de l'environnement* », les tribunaux ne s'étant pas encore saisis du sujet. Il aura fallu près de cinquante ans pour que cette protection s'ancre pleinement dans la hiérarchie des normes, jusqu'à intégrer la Constitution française elle-même.

Ce précédent a directement nourri la démarche engagée pour l'agriculture. Sur le terrain, un nombre croissant de préfets ne prenaient plus en compte l'intérêt agricole dès lors qu'ils devaient arbitrer une décision environnementale, le sujet environnemental ayant fini par primer, dans les faits, sur l'intérêt agricole. Redonner à l'agriculture une place politique, administrative et contentieuse supposait donc de reproduire, près d'un demi-siècle plus tard, le geste juridique de 1976 : reconnaître explicitement, par la loi, que la protection de l'agriculture relève de l'intérêt général. C'est désormais chose faite. Sauf que l'intérêt de l'agriculture a valeur législative alors que l'environnement a valeur constitutionnelle. Le second prime donc sur le premier.

Une bataille législative retardée par la dissolution

Le chemin parlementaire de ce texte n'a rien eu d'une formalité. Présenté en Conseil des ministres le 3 avril 2024 sous le nom de projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture, il devait initialement être adopté avant l'été 2024, après un passage à l'Assemblée nationale à la mi-mai puis au Sénat à la mi-juin. La dissolution de l'Assemblée nationale, décidée le 9 juin 2024, a interrompu net ce calendrier : l'ensemble du travail parlementaire déjà accompli s'est retrouvé suspendu, obligeant à reprendre l'examen du texte dans la législature suivante. Ce n'est finalement qu'après un accord trouvé en commission mixte paritaire que le texte a été validé, coup sur coup, par l'Assemblée nationale puis par le Sénat les

20 et 21 février 2025 – soit près d'un an après sa présentation initiale, et *in extremis* avant l'ouverture du Salon international de l'agriculture.

Ce délai n'a pas été neutre sur le contenu du texte. Plusieurs organisations environnementalistes, dont la Fondation pour la nature et l'homme (FNH), ont vivement critiqué la version finalement adoptée. Elles reprochent au Parlement d'avoir supprimé, au fil des lectures, les objectifs chiffrés de développement des surfaces cultivées en agriculture biologique et en légumineuses jusque-là inscrits dans le Code rural.

Elles lui reprochent également d'avoir retiré la notion même d'« agroécologie » – introduite par Stéphane Le Foll en 2014 et désormais remplacée par la formule plus neutre d'« *outils scientifiques et techniques utiles aux transitions climatique et environnementale* » – et d'avoir ajouté, au sujet des pesticides, le principe contesté du « *pas d'interdiction sans solution économiquement viable et techniquement efficace* ». Quant à l'intérêt général majeur de l'agriculture, la FNH lui reproche explicitement de faciliter, selon elle, la construction de projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement, citant nommément les bâtiments d'élevage classés comme présentant un risque environnemental.

C'est exactement le rapport de force inverse de celui que ce dossier documente par ailleurs : là où les chapitres précédents montrent comment le droit de l'environnement est mobilisé contre l'agriculture, les opposants à la loi redoutent, symétriquement, que l'intérêt général agricole ne soit à son tour mobilisé contre les protections environnementales. Saisi par soixante députés, le Conseil constitutionnel a rendu sa décision n° 2025-876 DC le 20 mars 2025. Sur les cinquante-huit articles de la loi, il a censuré une quinzaine de dispositions, pour l'essentiel comme cavaliers législatifs dépourvus de lien avec le texte initial. Il a en revanche déclaré expressément conforme à la Constitution le premier alinéa de l'article L. 1 A du Code rural, celui qui consacre l'intérêt général majeur de l'agriculture, en écartant aussi bien le grief tiré de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement que celui tiré du défaut

d'intelligibilité: «*Ni la notion d'«intérêt général majeur» ni celle d'«intérêt fondamental de la Nation» ne sont inintelligibles.*» Un alinéa de l'article 1^{er} a toutefois été censuré sur le fond – celui qui interdisait aux normes réglementaires agricoles d'aller au-delà des exigences minimales européennes –, comme contraire au principe de séparation des pouvoirs.

Une nouvelle colonne vertébrale pour le Code rural

Inscrire cette protection dans la loi n'était pas un geste symbolique isolé: la loi l'a intégrée à l'article L.1 A, en tête du livre préliminaire du Code rural. Ce code, hérité du Code napoléonien de 1804, n'avait connu depuis que deux réécritures structurantes: après-guerre, puis dans les années 1960 avec les lois Pisani. Près de soixante-cinq ans plus tard, ce nouveau souffle est désormais acquis.

Cette inscription comporte trois conséquences concrètes. D'abord, une portée transversale: l'ensemble des administrations doit désormais veiller à la protection de l'agriculture, à commencer par les préfets qui, au titre de l'article 72 de la Constitution, ont l'obligation de veiller aux intérêts nationaux et généraux – même si une instruction ministérielle reste vraisemblablement nécessaire pour leur en préciser l'application concrète. Ensuite, un travail de déclinaison: la loi devra être suivie de modifications ciblées du Code rural, du Code de l'environnement, du Code de l'urbanisme ou encore du Code pénal, pour donner pleinement corps à ce nouvel intérêt général. Enfin, une réforme des pratiques administratives elles-mêmes, pour que chaque administration intègre, dans ses procédures, cet impératif de protection de l'agriculture.

Une reconnaissance réelle, mais encore fragile face à l'environnement

Le texte adopté mérite d'être lu en miroir de l'article fondateur du Code de l'environnement, qui définit ce dernier comme l'ensemble des espaces, ressources et milieux naturels, terrestres et marins, des sons et odeurs qui les caractérisent, des sites, des paysages nocturnes, de la qualité de l'air et de l'eau,

des êtres vivants et de la biodiversité – le tout constituant le patrimoine commun de la nation. Face à ce patrimoine commun, la loi agricole met en avant la souveraineté alimentaire, dont la protection, la valorisation et le développement constituent désormais un intérêt fondamental de la Nation en tant qu'éléments essentiels de son potentiel économique.

Cette mise en regard révèle une asymétrie qui demeure de taille. Aucun élément du bloc de constitutionnalité ne mentionne, en tant que tel, l'intérêt général: c'est le Conseil constitutionnel qui, par une création prétorienne, s'en est emparé pour contrôler que le législateur justifie bien ses lois par un objectif d'intérêt général. Mais depuis 2005, avec la Charte de l'environnement, la protection de l'environnement a une valeur constitutionnelle – une valeur que l'agriculture, elle, n'a toujours pas, la loi de 2025 ne consacrant qu'un intérêt général et un intérêt fondamental de niveau législatif, sans portée constitutionnelle directe.

Cette valeur constitutionnelle de l'environnement permet d'ailleurs déjà au législateur de restreindre certaines libertés considérées comme de second rang – notamment les libertés économiques et la liberté d'entreprendre – au nom de sa protection. L'agriculture aborde donc ce rapport de force en position moins favorable: l'avantage reste, pour l'heure, du côté de l'environnement.

Le choix collectif qui a été fait

Au-delà du strict rapport de normes, c'est un choix de société qui s'est engagé. Une tentative antérieure de modifier l'article 1^{er} de la Constitution pour y inscrire une République «écologique» avait d'ailleurs été abandonnée après que le Conseil d'État eut interrogé, dans son avis, la possibilité que l'environnement et le climat priment alors sur tous les autres intérêts généraux et sur les libertés individuelles.

C'est précisément ce que l'inscription de l'agriculture parmi les intérêts fondamentaux de la Nation vise à éviter: non pas instaurer une primauté systématique de l'agriculture sur l'environnement – ce n'était en rien l'objectif –, mais indiquer aux juges qu'une

appréciation au cas par cas de l'équilibre entre les deux doit désormais être conduite. Cette clarification était d'autant plus nécessaire que l'agriculture reste, historiquement et juridiquement, fondée sur les libertés de propriété et d'entreprendre – des libertés aujourd'hui reléguées à un rang secondaire face aux impératifs environnementaux. S'appuyer uniquement sur elles pour défendre l'agriculture serait revenu à perdre d'avance : il fallait un autre levier. C'est ce rôle que doit désormais jouer la reconnaissance d'intérêt général.

Une rédaction en partie corrigée, mais encore perfectible

Le texte finalement adopté diffère, sur plusieurs points, de la version initialement déposée en 2024. Le premier changement porte précisément sur le point le plus critiqué : la formulation initiale disposait que « *l'agriculture, la pêche et l'aquaculture sont d'intérêt général majeur* », ce qui risquait de laisser entendre que l'agriculture elle-même, activité économique, deviendrait un service public. Le texte définitif corrige ce défaut : ce ne sont plus l'agriculture et la pêche en tant que telles, mais « *la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche* » qui sont déclarés d'intérêt général majeur – une formulation calquée sur celle retenue pour l'environnement lui-même.

Le lien avec les intérêts fondamentaux de la Nation a lui aussi été retravaillé. Plutôt que de faire dépendre cette reconnaissance de la seule contribution de la souveraineté alimentaire à des « *intérêts fondamentaux* » vaguement définis, le texte final affirme directement que la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture constituent un intérêt fondamental de la Nation « *en tant qu'éléments essentiels de son potentiel économique* », une formulation plus directe et juridiquement plus robuste que celle initialement envisagée.

Quels effets concrets pour les agriculteurs ?

Sur le terrain, cette reconnaissance ne produit pas d'effet automatique : elle constitue un outil, mis à la disposition des porteurs de projet et de ceux qui les accompagnent –

bureaux d'études, chambres d'agriculture, syndicats, juristes, notaires, avocats – mais un outil qu'il faut désormais mobiliser activement.

Concrètement, un dossier de demande d'autorisation, pour une retenue d'eau par exemple, doit désormais démontrer l'utilité du projet au regard de cette protection d'intérêt général – et, dans les zones où un arrêté interdit ce type d'ouvrage sauf intérêt général majeur, démontrer qu'il l'est effectivement, ce qui suppose un travail de justification substantiel. L'intérêt général introduit en effet une exigence de proportionnalité : sans rattachement à un tel intérêt, toute atteinte portée à un milieu est présumée disproportionnée. À l'inverse, une fois l'intérêt général reconnu, l'instruction du dossier doit mettre en balance la protection de l'environnement et la nécessité de production agricole, pour apprécier si l'atteinte à l'environnement reste proportionnée – exactement le raisonnement déjà appliqué au secteur des énergies renouvelables, où l'intérêt général supérieur de la production électrique permet d'aller au-delà de ce qui serait autorisé en temps normal (par exemple en matière de dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées).

Ce nouvel intérêt général joue d'ailleurs déjà, de façon plus discrète, dans des textes récents. C'est au nom de la protection d'intérêt général de l'agriculture face au changement climatique que le Conseil d'État a validé une limitation de la liberté d'entreprendre des assureurs, dans le cadre de la réforme de l'assurance agricole. C'est le même fondement qui sous-tend la loi récente renforçant la protection des agriculteurs face à leurs voisins, déjà citée au chapitre 6.

Le monde agricole a donc tout intérêt à s'approprier cette notion et à la mobiliser systématiquement dans ses dossiers – sans pour autant s'en servir pour évacuer les préoccupations environnementales, l'objectif restant de concilier ces intérêts, et non de les opposer. À cet équilibre entre production, environnement, eau potable et qualité de l'air, il faut ajouter une dimension trop souvent oubliée dans ce débat : celle du revenu agricole, économique et social, qui fait pleinement partie de l'équation.

Mais le cas le plus frappant reste l'usage qu'a fait de cette inscription le Conseil constitutionnel, dans son analyse de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles. Saisi le 24 juillet 2026 par plus de soixante députés, il a rendu sa décision n° 2026-914 DC le 14 août 2026: sur les soixante et un articles de la loi, il n'en a censuré que huit – dont six comme cavaliers législatifs, pour un simple défaut de lien avec le texte initial et sans examen de leur

À de multiples reprises,
le Conseil a suivi un même
raisonnement: il a identifié
un motif d'intérêt général
tiré de la souveraineté
alimentaire ou de la
préservation des filières
agricoles, puis a jugé
que l'atteinte alléguée
à l'environnement
lui restait proportionnée

contenu – et assorti trois articles de réserves d'interprétation. Parmi celles-ci, l'article 6 sur les dérogations aux néonicotinoïdes: l'Anses doit pouvoir restreindre le champ géographique de la dérogation, et l'absence de décision dans le délai de deux mois vaut refus. Le reste du texte a été validé.

Ce qui rend cette décision significative pour ce dossier, ce n'est pas seulement l'ampleur de la validation, mais la manière dont elle a été obtenue. À de multiples reprises – sur les dérogations aux néonicotinoïdes, sur l'objectif de doublement du stockage d'eau, sur l'exemption de certaines retenues des règles de gestion locale –, le Conseil a suivi un même raisonnement: il a identifié un motif d'intérêt général tiré de la souveraineté alimentaire ou de la préservation des filières agricoles, puis a jugé que l'atteinte alléguée

à l'environnement lui restait proportionnée. C'est très exactement le mécanisme que les auteurs de la loi appelaient de leurs vœux: non pas faire primer systématiquement l'agriculture sur l'environnement, mais permettre une mise en balance des deux intérêts, là où seul l'environnement disposait jusqu'ici d'un ancrage constitutionnel suffisant pour peser dans ce type de contrôle.

Trois des grands arguments juridiques mobilisés depuis des années par les associations écologistes contre ce type de texte s'en trouvent notablement affaiblis. Le principe de précaution, d'abord: le Conseil a jugé que l'encadrement des dérogations par l'expertise indépendante de l'agence sanitaire et par l'exigence d'un plan de recherche d'alternatives suffisait à le satisfaire, sans jamais retenir l'idée qu'une incertitude scientifique résiduelle imposerait, à elle seule, d'exclure toute dérogation. L'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, ensuite, invoqué sur la quasi-totalité des articles contestés, a été systématiquement écarté au nom de la proportionnalité. La continuité avec la censure d'un texte antérieur comparable, enfin, présentée par plusieurs contributions comme automatique, a été expressément rejetée: le Conseil a estimé que le nouveau texte s'en distinguait par sa durée bornée et la précision des filières concernées.

Une exception mérite d'être soulignée, précisément parce qu'elle confirme la règle par contraste: la seule censure de fond obtenue sur un fondement environnemental porte non sur la Charte de l'environnement en tant que telle, mais sur son article 7, relatif au droit de participation du public – un droit reconnu à toute personne, que le texte réservait aux seuls riverains. Ce succès isolé montre que le contrôle du Conseil reste bien réel et que la Charte n'a rien perdu de sa portée: ce que la décision modifie, c'est l'issue de la mise en balance entre les deux intérêts constitutionnels, pas le principe même du contrôle.

Cette décision ne clôt évidemment rien sur le fond: le débat sur l'application des dérogations, sur le sort des dispositions retoquées pour simple vice de procédure et sur les textes réglementaires à venir concernant les zones humides et l'élevage

reste entièrement ouvert. Mais elle offre, un an à peine après l'inscription de l'intérêt général agricole dans le Code rural, une première illustration concrète de ce que ce dossier annonçait au terme du chapitre précédent: un instrument juridique qui commence tout juste à produire ses effets, mais qui les produit déjà, décision par décision.

Un instrument désormais acquis, mais dont l'application reste à écrire

L'adoption de la loi n'a pas fait disparaître le clivage entre visions de l'agriculture, et la reconnaissance d'un intérêt général ne suffit pas, à elle seule, à trancher la question de savoir quelle agriculture ce même intérêt général doit servir.

Mais cette inscription constitue, sur le plan strictement juridique, un instrument

désormais acquis pour renforcer la position de l'agriculture dans ses conflits avec d'autres intérêts – notamment environnementaux –, puisqu'elle en rehausse le rang dans la hiérarchie des normes (tout en restant inférieur à la protection de l'environnement qui conserve sa valeur constitutionnelle).

Ses limites devront être précisées progressivement: par les décrets et circulaires de mise en œuvre, mais aussi, très certainement, par la jurisprudence qui viendra, cas par cas, en dessiner les contours concrets – exactement comme ce fut le cas, cinquante ans durant, pour la protection de l'environnement elle-même. Les premières décisions rendues sur ce fondement, dont ce dossier a déjà signalé quelques occurrences, laissent penser que cette jurisprudence commence tout juste à s'écrire.