

SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

S.F.D.E.



14919-2

**ETUDE DES PROBLEMES JURIDIQUES  
POSES PAR LE  
MAINTIEN EN HERBE DES TERRES  
AGRICOLES DANS LE BUT DE PROTEGER  
LES NAPPES PHREATIQUES.**

\*\*\*\*\*

**N O T E S Y N T H E T I Q U E**

**Etude réalisée par Laure LAFFERAYRIE et Philippe PTRY  
sous la direction de Thierry SCHMITT,  
Maître de Conférences à la Faculté de Droit de Strasbourg,  
pour le compte de  
l'Agence Financière de Bassin Rhin-Meuse.**

**ETUDE DES PROBLEMES JURIDIQUES POSES  
PAR LE MAINTIEN EN HERBE  
DES TERRES AGRICOLES DANS LE  
BUT DE PROTEGER LES NAPPES PHREATIQUES**

## **INTRODUCTION**

Les nitrates sont des sels nutritifs nécessaires à la croissance des plantes. On les trouve naturellement dans le sol, où ils sont le résultat du recyclage des composés azotés par les micro-organismes.

Fertilisants naturels des sols, ils sont cependant insuffisants pour permettre des pratiques culturales intensives.

Aussi, sous la pression du marché, les agriculteurs ont-ils recours à l'utilisation croissante d'engrais azotés, chimiques ou naturels.

Les difficultés sont apparues lorsque sous l'influence conjuguée de la surabondance d'engrais, de la nature plus ou moins perméable des sols, de facteurs pluviométriques et des types de culture pratiqués, les végétaux, véritables pièges à nitrates, ne sont plus parvenus à les absorber tous, laissant l'excédent polluer les eaux souterraines.

Sans être toxique à l'origine, les nitrates peuvent par leur excès devenir dangereux pour la santé de l'homme, et de manière plus générale, ils perturbent les équilibres biologiques.

Aussi, le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinés à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales, pris en application de la directive n° 80-778 C.E.E. du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, détermine-t-il dans ses annexes des teneurs maximum de nitrates autorisées.

"annexe 1 : limites de qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

C. : paramètres concernant des substances indésirables. Pour les substances suivantes, les valeurs de concentration doivent être inférieures ou égales aux valeurs indiquées ci-après :

**NITRATES ... 50 mg/litre".**

"annexe 3 : limites de qualité des eaux brutes utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine.

3. : paramètres concernant des substances indésirables. Pour les substances suivantes, valeurs de concentration supérieures aux valeurs ci-après :

**NITRATES ... 100 mg/litre".**

En application de ces deux annexes, seules les eaux dont la teneur en nitrates est inférieure ou égale à 50 mg/litre peuvent être offertes à la consommation humaine.

A contrario, toutes les eaux dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/litre doivent être interdites à la consommation.

Cependant, l'annexe 3 du décret permet au préfet dans certains cas limitativement énumérés dans l'article 3 du décret, de déroger à la teneur maximum autorisée de 50 mg/litre notamment si :

- la personne publique ou privée chargée de la distribution de l'eau en fait la demande ;
- les circonstances rendent obligatoire le recours à une eau ne répondant pas aux qualités requises. (ex. circonstances météorologiques ou accidentelles graves, etc...)

La dérogation est accordée dans la limite d'une teneur maximum en nitrates égale à 100 mg/litre.

La norme des 50 mg est cependant absolue si l'eau est destinée à la consommation des nouveaux-nés ou des femmes enceintes, qui sont menacés de maladies graves, notamment la méthémoglobinémie, maladie qui ôte au sang sa capacité de véhiculer l'oxygène à travers l'organisme. Elle peut-être mortelle.

### La problématique de la protection des eaux souterraines.

Les eaux souterraines sont le milieu privilégié pour l'alimentation en eau potable des collectivités territoriales. Elles sont utilisées par 60 % de la population française, 80 % dans les régions "Est".

2/3 des nitrates dissous dans les nappes sont d'origine agricole, le 1/3 restant provient des villes et des industries. Toutefois, dans les zones inondables, l'apport d'origine agricole est quasiment exclusif, car les risques d'inondation ont éloigné l'implantation des habitations et des entreprises.

Les sources de pollution agricole en cause sont :

- une fertilisation azotée excessive ;
- des cycles végétatifs intensifs et courts ;
- des sols laissés nus en période automnale et hivernale.

Pour limiter les risques potentiels de contamination, il convient d'informer et de sensibiliser les agriculteurs aux conséquences de certaines pratiques culturales. Cependant, la faible impact de ces campagnes de sensibilisation et l'accélération du phénomène de pollution ont amené à envisager des actions plus "vigoureuses".

En d'autres termes, peut-on contraindre un agriculteur exploitant à remettre en prairie les terres situées en zone sensible pour les nappes, lorsqu'il y pratique une culture céréalière, ou à maintenir en herbe les parcelles de prairie encore existantes ? Tel est l'objet de la présente étude juridique.

## **RESULTATS**

Pour infléchir les comportements en matière de pratiques agricoles, il convient de dégager les limites au droit d'exploiter. Il faut à cet égard distinguer deux catégories de situations, en fonction du mode de faire valoir, direct ou indirect, mis en oeuvre.

### **I - LES LIMITES DES PREROGATIVES DU PROPRIETAIRE EXPLOITANT : (faire valoir direct)**

#### **A. AU TRAVERS DE L'USUFRUIT**

Il constitue le démembrement de la propriété et confère l'usage et la jouissance d'une chose appartenant à autrui.

Si le propriétaire peut aliéner l'usufruit à tout bénéficiaire ayant la capacité d'acquérir, cette vente directe est rare en pratique car la valeur de l'usufruit est très difficile à déterminer. Par ailleurs, le propriétaire préfère conserver la jouissance de ses biens jusqu'à sa mort, il cède donc plus volontiers la nue-propriété.

Cependant, si la cession est réalisée, l'usufruitier peut jouir lui-même d'un domaine rural en l'exploitant, mais il ne peut modifier ni la forme, ni la destination du bien, sauf si l'exploitation culturale se révèle nocive. Dans les exemples de changement d'utilisation du sol, le cas des engrais ou produits chimiques nuisibles au milieu n'est pas évoqué.

**B. LES LIMITES RELEVANT DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

**ELLES S'APPLIQUENT DE LA MEME MANIERE  
A L'EXPLOITANT PROPRIETAIRE ET A  
L'EXPLOITANT PRENEUR A BAIL RURAL.**

**1 - Les espaces naturels sensibles des départements :**

Les départements ont compétence pour :

- Créer des zones de préemption en vue d'acquérir des espaces naturels particulièrement sensibles à protéger.

- Se rendre acquéreur des espaces naturels à protéger par :

- . Exercice du droit de préemption
- . Expropriation pour cause d'utilité publique
- . Acquisition à l'amiable

**MAIS :**

- . ces zones de préemption ont une étendue géographique très restreinte ;
- . l'exercice du droit de préemption (impliquant un transfert du droit de propriété sur les terrains concernés aux bénéficiaires du droit de préemption) dépend de la volonté du propriétaire de procéder à une aliénation à titre onéreux de son bien.
- . l'objet principal de la politique d'espaces naturels sensibles est la création d'espaces verts et leur ouverture au public.

**2 - Les parcs nationaux**

L'objet principal du classement en parc national est la protection de milieux naturels peu habités et peu fréquentés par l'homme.

Concernant les mesures de protection applicables à l'intérieur du parc, les activités agricoles sont maintenues, mais peuvent être réglementées.

Aucune procédure d'acquisition, d'expropriation n'est prévue pour transférer la propriété des terres concernées à l'établissement public gestionnaire du parc national.

### 3 - Les parcs naturels régionaux

La Charte constitutive du PNR, instrument du développement du monde rural, n'impose aucune obligation précise quant à la protection de la nature.

Les activités agricoles sont librement exercées.

### 4 - Les réserves naturelles

Elles ont pour objet la protection de milieux naturels riches.

La réglementation de la réserve naturelle peut imposer des limitations de jouissance du droit de propriété et l'utilisation de moyens d'exploitation spécifiques aux agriculteurs, dans un but de protection des milieux à protéger, y compris les eaux souterraines.

#### **MAIS :**

- . la procédure de création est fort longue
- . les indemnités attribuées aux propriétaires lésés dans leur droit de jouissance peuvent s'avérer très onéreuses.

Il serait intéressant que l'administration se rende propriétaire de ces terrains afin d'en assurer la protection. Mais cette procédure (y compris par voie d'expropriation) est trop onéreuse et n'est assortie d'aucune incitation fiscale.

#### **AUTRES SOLUTIONS PLUS ADAPTEES :**

- utilisation de procédures contractuelles (une location à long terme)
- création d'un droit de préemption pour les pouvoirs publics lors de cession volontaire des terres par leurs propriétaires (mais cela nécessite l'intervention d'une loi).

### 5 - La protection des sites et des monuments naturels :

La procédure d'inscription à l'inventaire des sites et de classement ne régleme nte pas l'exploitation courante des activités agricoles et des fonds ruraux.

Cette procédure permet toutefois de préserver l'intégrité du paysage, donc indirectement les éléments qui le modèlent. L'interdépendance entre le paysage et les eaux souterraines devrait être mise en valeur.

### 6 - Le maintien ou la reconstitution du manteau végétal :

- Le couvert végétal doit être maintenu : la procédure de la mise en défens des sols.

Le propriétaire est privé de son droit de jouissance sur ses terres.

**MAIS** : cette procédure ne concerne que les zones montagneuses.

- Le couvert végétal doit être reconstitué : création de périmètres pour assurer une meilleure répartition des terres.

**MAIS** : cette création ne concerne que les zones forestières.

Ces deux instruments juridiques seraient à adapter par voie législative aux problèmes de la plaine.

### 7 - Les arrêtés de protection des biotopes

Le respect des APB peut entraîner pour l'agriculteur :

- des restrictions dans l'utilisation des engrais ;
- des interdictions d'exploiter afin de ne pas nuire à la qualité des eaux de la nappe phréatique

L'arrêté de protection de biotope doit être motivé par la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce menacée.

**MAIS** : Aucune indemnisation n'est prévue pour les propriétaires lésés dans la jouissance de leurs droits sur les terrains concernés. Selon les usages établis, l'arrêté de biotope ne peut donc porter atteinte à des droits acquis.

### 8 - Les objectifs de qualité

Ils ne concernent que les eaux superficielles.

Leur procédure d'élaboration est contraignante et n'est mise en oeuvre que dans des circonstances exceptionnelles.

### 9 - La protection des eaux minérales

Des périmètres de protection peuvent être instaurés dans lesquels certains travaux et activités sont interdits ou réglementés.

**MAIS** : les activités agricoles et encore moins l'épandage d'engrais ne sont concernés.

### 10 - La protection des eaux potables

Trois périmètres de protection peuvent être créés autour des points de prélèvement d'eau destinés à la consommation humaine :

- un périmètre de protection immédiate : les activités agricoles y sont interdites sauf autorisation explicite ;

- un périmètre de protection rapprochée : les activités agricoles peuvent y être interdites si elles nuisent à la qualité de l'eau ;

- un périmètre de protection éloignée : les activités agricoles n'y sont que réglementées.

**MAIS** : restreint à des zones bien définies de prélèvement d'eau destinée à l'usage courant de la population, ce système de protection ne peut s'appliquer à une vaste zone.



## 11 - Les zones d'environnement protégé (ZEP) et les Plans d'occupation des sols (POS)

Les ZEP sont remplacés actuellement par les POS.

Ces documents graphiques font apparaître entre autres des zones naturelles.

Parmi elle, les zones de protection spéciale ou ND sont des zones à protéger en raison de la qualité des milieux naturels.

**MAIS** : Les POS ne peuvent réglementer les activités et pratiques agricoles.

## II - LES LIMITES AUX PREROGATIVES DU TIERS EXPLOITANT (faire valoir indirect)

### A - LES LIMITES RELEVANT DU PRET A USAGE

Le prêt à usage est un contrat par lequel un prêteur (le propriétaire d'une terre agricole) confère à un emprunteur le droit de se servir de la chose prêtée sans contrepartie financière ou en nature.

Moyen intéressant, car l'étendue des droits de l'emprunteur dépend des stipulations du contrat de prêt. Ainsi le prêteur peut-il librement imposer par une clause au contrat le maintien en prairie des terres ou leur remise en herbe.

Si l'emprunteur ne respectait pas les stipulations de cette clause, il engagerait sa responsabilité contractuelle.

### B - LES LIMITES RELEVANT DU STATUT DU BAIL RURAL

Il n'y en a pas.

En effet, toutes les dispositions du statut tendent non seulement à accroître la liberté d'exploitation du preneur à bail, mais encore à la lui garantir par des dispositions reconnues d'ordre public, inviolables.

Aussi, si par une clause au contrat de bail ou par un avenant à celui-ci, le bailleur entendait limiter la liberté d'exploiter du preneur, la clause ou l'avenant serait réputée non écrite. En droit, tout se passe comme si la clause litigieuse ou l'avenant litigieux n'existaient pas ! (article L 415-12 du code rural).

Cette constatation est d'autant plus importante que le champ d'application du statut des baux ruraux a vocation à s'étendre à toutes les conventions de mise à disposition de terres agricoles, quelque soit leur qualification (contrat de vente d'herbe, contrat d'entreprise, contrat de mandat, etc) dès lors que ces contrats satisfont certaines conditions de ruralité. Par exemple, le caractère continu ou répété de la mise à disposition suffit, indépendamment de la qualification du contrat par les parties, à emporter l'application du statut des baux ruraux.

La liberté d'exploitation du preneur à bail rural est comparable dans son étendue à celle de l'exploitant propriétaire.

Seules limitations marginales :

- les dispositions du droit de l'environnement (cf. supra)
- le recours aux dispositions de l'article 30 de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complétant la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Cet article consacre dans le cadre d'un bail, qui déroge au statut du bail rural, une procédure de deux mises à disposition successives faisant intervenir la SAFER entre le propriétaire-bailleur de ses terres et le preneur du bail.

Celle-ci est tout à la fois, un intermédiaire entre le propriétaire désireux d'apporter des améliorations aux terres louées, et l'exploitant qui sera chargé d'effectuer les améliorations, et un bailleur des terres agricoles dont la jouissance lui aura préalablement été confiée par le propriétaire.

Seule difficulté, cette procédure concerne les seuls cas de mise en valeur agricole des terres, ou d'aménagement parcellaire à réaliser.

Peut-on dès lors assimiler des travaux de remise en prairie de terres céréalières comme des travaux de mise en valeur culturale ? Rien n'est moins sûr, tant l'expression "mise en valeur culturale" semble destinée aux terres en friche.

## PROPOSITIONS PRATIQUES

### I - LES PROPOSITIONS ISSUES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Ces propositions s'appliquent indifféremment au propriétaire exploitant comme au tiers exploitant (ex : preneur à bail rural).

Le droit applicable à la protection de la nature et de l'environnement ne peut être que d'une utilité marginale. Dans l'état actuel de la réglementation, il ne peut offrir que des moyens indirects de protection de la qualité des nappes souterraines.

Quelque soit le moyen retenu, les procédures mises en oeuvre ainsi que leurs modalités d'application s'avèrent lourdes et parfois dissuasives.

Les protections les plus efficaces peuvent résulter :

- du classement en réserve naturelle des terres en application de l'article L.242-1 du Code rural
- du classement des sites en application de la loi du 2 mai 1930
- de la prise d'un arrêté préfectoral de protection des biotopes en application de l'article R-211-12 du Code rural
- de l'acquisition, par le département, des espaces naturels sensibles, en application de l'article L 142-2 du Code de l'urbanisme.

La création de périmètres de protection autour des points de captage d'eau en application de l'article 20 du Code de la Santé publique modifié par la Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 et de l'article 16 du décret n° 89-3 du 3 janvier 1989, ne peut s'appliquer qu'à des surfaces restreintes autour des points de prélèvement.

## II - LES PROPOSITIONS ISSUES DES AUTRES BRANCHES DU DROIT

Elles s'articulent autour d'une idée : la maîtrise foncière des terres.

### A - SI L'ON VEUT AVOIR LA MAITRISE FONCIERE DES TERRES

Il est possible :

1 - d'acquérir la maîtrise foncière :

- par l'acquisition des terres en pleine propriété ;
- par l'acquisition de l'usufruit des terres, ce qui permet à l'usufruitier de disposer de la chose pour y effectuer ou y faire effectuer certains travaux : par exemple une mise en prairie.

2 - d'obtenir la location des terres :

- en vertu d'un bail emphytéotique (article L 451 et s. du Code rural ;)
- en vertu d'un bail rural. Mais, la gestion des terres, par définition non productiviste (maintien de la prairie) peut s'avérer déficitaire ; il n'est donc pas financièrement intéressant pour la personne soucieuse de l'environnement de devenir elle-même preneur à bail rural.

3 - d'obtenir la gestion des terres :

- en vertu d'une mise à disposition à titre gratuit (par exemple : contrat de prêt à usage) ;
- en vertu d'une convention de gestion, si la personne bénéficiaire de la gestion est une association (association de protection de la nature, conservatoire des sites).

Ces deux derniers moyens mettent en oeuvre une mise à disposition à titre gratuit ! Les parties sont donc libres de définir les clauses au contrat.

La partie bénéficiaire de la convention de prêt ou de gestion demandera au propriétaire des terres de renoncer à toutes les activités susceptibles de mettre en cause l'affectation des terrains à des fins non agricole.

**B - SI LA MAITRISE FONCIERE APPARTIENT A UN TIERS EXPLOITANT**

Il convient :

- 1 - d'encourager les mises à disposition à titre gratuit (ex. contrat de prêt à usage) qui permettent aux parties de définir les moyens culturels à mettre en oeuvre : non retournement des prairies, remise en prairie, etc...
- 2 - d'encourager les mises à disposition aux SAFER, qui en application d'une convention du 26 juin 1986 conclue avec la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature s'engagent à rétrocéder à ces dernières, les terres mises à leur disposition qui présentent un intérêt écologique susceptible de protection.
- 3 - d'encourager les mises à disposition par l'intermédiaire de contrats de mandat.  
Remarque : le mandataire, fut-il rémunéré par une partie de la récolte, agit toujours pour le compte du mandant dont il perçoit une commission.
- 4 - de recourir avec prudence au contrat de vente d'herbe. Bien que présumés soumis au statut du fermage en application de l'article L-411-1 alinéa 2ème du Code rural, les contrats de vente d'herbe existent en tant que tel si les parties au contrat apportent la preuve que la mise à disposition de la terre a été faite en vue d'une occupation saisonnière ou occasionnelle. Si elles ne peuvent apporter la preuve exigée, le contrat reste soumis au statut du fermage.

## BIBLIOGRAPHIE   SOMMAIRE

### Droit rural

AUDIER Jacques - Droit rural, Economica, 1985.

DUPEYRON C. et THERON J.P. - Droit agraire, Economica, 2 volumes, 1985 et 1987.

HUDAULT J. - Droit rural, Droit de l'exploitation agricole - Dalloz, 1987.

MEGRET Jean - Droit agraire - Litec

Revue de droit rural

### Droit de l'environnement

PRIEUR M. - Droit de l'Environnement, Dalloz, 1ère éd., 1984, 2ème éd. sous presse

Code Permanent "Environnement et Nuisances", Editions législatives et administratives (Mises à jour mensuelles)

Code de l'Environnement, Dalloz, 1990.

TYPE	AVANTAGES	INCONVENIENTS	OBSERVATIONS
Cession d'usufruit à un exploitant	Possibilité d'imposer des contraintes d'exploitation	Pas de jurisprudence Incertitude au niveau des contraintes	Aléatoire
Espaces naturels sensibles des départements	Maîtrise foncière par le département. Droit de préemption Possibilité d'expropriation	Conflits possibles avec la vocation agricole des terres. Terrains destinés à l'ouverture au public.	Peu adapté
Parcs nationaux	Possibilité de réglementer ou interdire certaines pratiques agricoles	Objectif de protection de la nature stricto sensu. Définition des zones à classer en parc national.	Inadéquat
Parcs naturels régionaux	Peut être un lieu de concertation et de discussion.	Pas de réglementation des activités. Charte de caractère contractuel.	Inadéquat
Réserves naturelles	Possibilité d'imposer des servitudes aux exploitations.	Objectif de protection de la nature stricto sensu. Caractéristiques des zones à classer en réserve naturelle Moyen indirect éventuellement	Recherche de procédures contractuelles de gestion de l'espace naturel
Protection des sites et monuments naturels	Protection forte découlant de l'interdiction de modifier le site sans autorisation. Pourrait s'appliquer aux retournements de prairies.	Objectif de protection du paysage. Au mieux : moyen indirect de protection des eaux souterraines.	Interdépendance entre paysage et eaux souterraines à valoriser.
Maintien ou reconstitution du couvert végétal	- privation pour le propriétaire de son droit de jouissance sur ses terres - création de périmètre	- procédures ne concernant que les zones montagneuses et forestières.	Instruments juridiques à harmoniser.
Arrêtés de protection du biotope	- Réglementation des pratiques agricoles. Epannage d'engrais. Retournement de prairie, par ex. - Relative facilité de mise en oeuvre	Condition essentielle : habitat d'une espèce protégée menacée.  Protection fragile : peut être aussi facilement rapportée qu'instituée.	Peut être envisagé si la condition est remplie malgré son caractère un peu fragile.
Protection des eaux potables	- création de trois périmètres de protection	- localisation très restreinte.	Applicable localement
Plan d'occupation des sols	Existence de zones ND à protéger	Activités agricoles et épannage d'engrais non réglementés	Inadéquat
Prêt à usage	Droits de l'emprunteur définis et limités par contrat	Aucun en apparence	Utilisable
Bail rural	Aucun	Aucune limitation à la liberté d'exploitation du preneur à bail.	Seules limitations possibles - dispositions du droit de l'environnement
Contrat de vente d'herbe	Echappe au statut du fermage	Exigence d'une mise à disposition saisonnière. Absence de pérennité.	Risque de requalification en bail rural.
Mise à disposition de terres incultes ou en friches dans le cadre de la loi du 23 janvier 1990 (art. 30)	Réalisation d'un aménagement foncier voulu par le bailleur avec intervention de la SAFER (prairie, bocage...)	Incertitudes quant à la compétence de la SAFER pour la réorientation culturelle de terres cultivées.	A discuter avec la SAFER territorialement compétente.