

# Droit rural et environnement. Une comparaison européenne

Helge Wulfe (\*)

## Introduction

Le thème qu'on m'a proposé sur l'agriculture et l'environnement en Europe peut être abordé de plusieurs façons.

J'ai choisi de comparer le droit rural d'une région du Nord de l'Europe –le Danemark– et le droit français, et surtout d'une région du Midi de la France– le Languedoc.

De cette manière, je peux illustrer quelques différences et ressemblances entre le Nord et le Sud des Communautés européennes dont mes hôtes seront bientôt les membres.

Il est évident que mon exposé n'est pas exhaustif. Le temps me permet seulement de traiter quelques points de comparaison qui me paraissent intéressants.

Le droit rural dont je parle fait aussi partie du droit de l'environnement. Je traiterai surtout des règles sur l'utilisation du sol et de la gestion de l'exploitation agricole. Quelquefois je ferai quand même allusion aux entreprises qui s'occupent de la transformation des produits agricoles, etc.

## Observations générales

Je ferai d'abord quelques observations générales sur le droit rural et de l'environnement.

a) Il s'agit d'une *réglementation* immense –d'un ensemble de règles si détaillées– si techniques –si nombreuses. On se demande vraiment si les rédacteurs de ces textes ne comprennent pas que le droit perd de sa valeur comme instrument de la politique qu'on veut réaliser, quand on donne plus de règles que les gens ne comprennent et ne peuvent se rappeler et plus de règles que les autorités ne peuvent contrôler.

Cela peut aussi provoquer une réaction. Dans tout le monde, –depuis l'Amérique de M. Reagan jusqu'aux pays européens–, il y a une certaine réaction contre la réglementation détaillée des hommes et des entreprises. Au Danemark on a critiqué le droit rural et le droit de l'environnement. Peut-être verra-t-on la même chose dans les autres pays. Une réaction saine sans doute –mais elle peut être exploitée par les ennemis d'une politique énergique sur l'environnement.

(\*) Professor del Royal Veterinary and Agricultural University of Deumark, Conpenhagen.

b) En France –dans le Languedoc– comme au Danemark, la législation donne aux autorités un très grand *porvoir discrétionnaire et de compétences* à soumettre les agriculteurs aux contraintes sans leur volonté –sans disposition ni modification de la gestion de l'exploitation de leur part.

C'est souvent le cas quand on établit des réserves pour promouvoir le tourisme dans une région.

C'est aussi le cas quand on révoque ou refuse de renouveler les autorisations à l'irrigation des éleveurs danois –dans une partie du Jutland– pour protéger l'eau.

C'est finalement le cas quand on crée des périmètres pour protéger un grand bassin d'eau souterrain –par exemple la source du Lez dans le Languedoc– que la Ville de Montpellier a eu le droit d'utiliser à l'alimentation de l'eau potable.

Je comprends qu'on a établi un périmètre –soi-disant “éloigné” autour des sondages– comprenant 36 communes où les préfets ont le pouvoir d'ordonner l'autorisation préalable de tout fait qui peut altérer la qualité d'eau. Un pouvoir si imprécis que cela a inquiété un peu les agriculteurs et la Chambre d'Agriculture.

Tout cela rend l'activité agricole instable. Bien sûr, cette instabilité est due à l'évolution de la société moderne. Il faut quand même que les autorités y pensent un peu en appliquant la législation.

c) Si on considère *l'organisation administrative du droit* que nous traitons ici, on remarque tout de suite qu'en France comme au Danemark on a au début des années 70 créé un ministère de l'environnement autonome sous lequel est placée la plus grande partie du droit sur la pollution de l'agriculture et de la protection du milieu rural. On a trouvé que la création d'un tel ministère était essentielle pour la réalisation d'une politique dynamique de l'environnement.

Mais là s'arrête la ressemblance entre les deux pays. Les Français ont poussé *la décentralisation* beaucoup moins fort que les Danois.

Il me semble qu'en France on a donné assez peu de compétences aux conseils régionaux et généraux. Seulement les communes ont certaines compétences en ce qui concerne l'environnement. En France une grande partie du droit dont nous parlons ici est appliquée par le ministère des institutions et agences nationales –et au niveau local aussi par le commissaire de la République ou des commissions et établissements publics comme les agences financières des bassins et parcs nationaux etc. etc.

Les collectivités locales et régionales sont certainement représentées dans le conseil d'administration de ces organisations, mais partagent leur influence sur les décisions avec les experts et les représentants d'une association qui défendent les intérêts locaux, etc.

*Au Danemark*, le droit de l'environnement, y compris le droit sur la pollution des agriculteurs et la protection du milieu naturel est –à quelques exceptions près– l'affaire des communes et des conseils généraux qui accordent des autorisations et dispenses, établissent des plans et contrôlent que la législation est bien observée.

La philosophie derrière cette décentralisation assez récente est que les problèmes entre pollueur et pollué, la concurrence entre les agriculteurs et les villes, entre l'agriculture et l'environnement sont souvent des conflits entre plusieurs intérêts, c'est-à-dire des conflits d'un caractère politique qu'il appartient exclusivement aux élus du peuple de résoudre.

Certaines communes ont probablement négligé le contrôle avec les pollutions des agriculteurs. Certains élus n'ont pas compris tous les problèmes techniques dans les dossiers et ont passivement accepté les propositions de l'administration, mais en général les collectivités locales danoises ont –chose assez inattendu peut-être– réalisé la politique de l'environnement.

Il faut peut-être ajouter que l'influence du ministère danois de l'Environnement sur l'activité des collectivités locale n'est pas négligeable. Le ministère peut diriger leurs activités par la réglementation générale, en fixant des normes d'anti-pollution et –surtout en matière de pollution– par un contrôle de tutelle (légalité et opportunité). Dans beaucoup de matières: certains types de pollution, irrigation, constructivité limitée, carrières, etc., une application uniforme du droit sur tout le territoire danois est dans une certaine mesure assurée par le fait que ceux qui sont mécontents d'une décision prise par une collectivité locale (parfois par le Ministère de l'Environnement) peuvent intenter un recours devant un organe central, appelé Commission des recours environnementaux.

Cet organe a le pouvoir d'annuler ou de reformer les décisions, non seulement pour des raisons d'illégalité, mais aussi lorsqu'il les juge inopportunes.

Après ces observations générales, je vais rapidement considérer le droit sur les trois problèmes suivants:

- La pollution des activités agricoles.
- La protection du milieu rural et surtout des terres agricoles.
- La notion de l'agriculteur en tant que gardien de l'environnement.

## La pollution

a) En France comme au Danemark, le *premier droit* sur la pollution a consisté en deux éléments: des lois spéciales encore assez simples sur la santé et la salubrité publique, suppléées par une réglementation locale, et deuxième élément: le droit commun.

Selon le droit commun français et danois, un propriétaire doit indemniser son voisin du dommage qu'il lui a causé par imprudence ou négligence (voir par exemple les art. 1382 et 1383 du Code Civil français).

Un agriculteur qui traite son champ de colza sans avertir les agriculteurs voisins, doit selon l'arrêt d'un tribunal français verser des dommages intérêts si les abeilles meurent quand elles viennent butiner les fleurs du champ.

De la même façon, il doit payer des dommages intérêts s'il vide les restes de ses boîtes contenant des produits chimiques, avec le résultat que des milliers de truites sont tuées dans l'enclos du voisin.

b) En France comme au Danemark s'est développée une *jurisprudence sur les troubles de voisinage* –à côté des règles que je viens de mentionner. Selon cette jurisprudence, un propriétaire ne doit pas causer à son voisin des inconvénients sous forme de bruits, odeurs, fumées et vibrations si ces inconvénients dépassent ce qui est normal dans le voisinage. Les voisins peuvent porter plainte devant le juge civil pour obtenir des dommages intérêts ou l'élimination des nuisances.

Un juge danois a trouvé que les voisins d'un élevage de visons devait supporter les odeurs auxquelles on devrait s'attendre dans un district rural.

Un autre juge a obligé un pauvre éleveur de vaches à payer des dommages intérêts aux voisins pour les mouches et les bruits de son étable. Le district n'était plus un district purement rural. La commune avait autorisé la construction de plusieurs habitations dans le village.

Cet arrêt concerne une situation qui donne des soucis à beaucoup d'agriculteurs en Europe. Ni en France ni au Danemark la jurisprudence ne reconnaît la priorité de l'agriculteur encerclé par de nouvelles habitations.

Quand même, les agriculteurs français ont été plus malins que leurs collègues danois car les milieux agricoles ont réussi en 1976 à faire insérer un *droit d'antériorité*

dans la législation de façon que les exploitations agricoles (ainsi que les entreprises individuelles, artisanales et commerciales) n'aient aucune responsabilité –ni civile ni administrative– pour les nuisances causées aux occupants d'un bâtiment, si le permis de construire a été demandé ou si l'act authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail ont été établis postérieurement à l'existence de l'activité agricole (Art. L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation).

Un problème semblable a été délibéré au Danemark mais sans résultat.

c) Le droit sur les troubles de voisinage est toujours important, mais plus important encore est maintenant *ce grand nombre de dispositions législatives et réglementaires* qui est apparu ces dernières années.

Cette réglementation est dans les deux pays basée sur le *principe de pollueur payeur*: Celui qui pollue doit à ses propres frais prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou arrêter la pollution dont il est la cause.

Ce principe qui est défini par l'OCDE et surtout par la CEE est inclus dans la loi danoise sur la protection de l'environnement. Il n'est pas exprimé directement dans le droit français, mais le principe est derrière la législation française.

Ainsi les agences financières du bassin perçoivent des redevances sur les pollueurs en proportion de la pollution qu'ils produisent (art. 14-1 de la loi n.º 64-1245 du 16 décembre 1964) et le commissaire de la République –parfois le maire– peut mettre un exploitant agricole ou un chef d'entreprise en demeure de prendre les mesures nécessaires –à ses propres frais– pour faire disparaître les nuisances ou la pollution (art. 26 de la loi 76-663 du 19 juillet 1976).

Dans les deux pays on fait quand même des exceptions au "principe pollueur payeur". On donne des subventions aux entreprises et aux agriculteurs qui diminuent leur pollution. Comme c'est exprimé dans les brochures des agences du bassin: Qui pollue paye, qui épure est aidé.

Les moyens dans la lutte contre la pollution que je viens de mentionner (réglementation générale –nationale ou locale– arrêtés individuels contre les pollutions constatées-subventions) sont évidemment connus dans tous les pays de l'Europe.

d) Beaucoup de pays connaissent aussi le régime français d'*installations classées*: Certaines exploitations, entreprises, etc., très polluantes sont soumises à un régime de déclaration ou autorisation préalable pourvu que la catégorie à laquelle l'exploitation appartient figure sur une liste officielle.

Ce régime qui en France date du temps de Napoléon, comprend beaucoup d'installations agricoles: grandes boucheries et laiteries, étables, porcheries et élevages de volaille quand le nombre d'animaux dépasse certaines limites (Loi n.º 76-663 du 19 juillet 1976).

Au Danemark, il existe un pareil régime (lovbek. nr. 663 du 16-12-1982) avec quelques différences: le régime est limité aux grandes porcheries et aux élevages de volaille ainsi qu'à l'élevage d'animaux à fourrure. Les élevages de veaux et bovins ne sont pas inclus, problème sur lequel je reviendrai dans un moment.

De plus on n'utilise pas au Danemark de système de déclaration, lequel n'est pas considéré très efficace dans ce secteur.

L'autorisation donne aux autorités –en France au Commissaire de la République– au Danemark à la commune –l'occasion de fixer des prescriptions adaptées aux cas individuels.

L'effet juridique de l'autorisation me paraît quand même un peu différent.

Au Danemark les installations sont protégées contre toutes les exigences de l'administration à moins que la pollution ne soit considérable et qu'elle dépasse à un

haut degré la pollution admise ou prévue dans l'autorisation. On a désiré donner aux installations classées danoises une assez forte protection –malheureusement. (Art. 44&4, lovbek. nr. 663 1982).

En France les installations ne sont peut-être pas si bien protégées: si les conditions imposées dans l'autorisation s'avèrent insuffisantes, le commissaire de la République peut imposer de nouvelles prescriptions par des arrêtés complémentaires (art. 18 du décret du 21 septembre 1977). Ce système paraît plus raisonnable.

e) Le temps ne me permet certainement pas de comparer le droit français et le droit danois sur toutes *les formes de pollution*.

Il suffit de dire que *dans le Languedoc* il y a une pollution des *caves de coopératives*: queues, pulpes, pépins et surtout des matières organiques non décantables: sucre, alcool, etc. Et la pollution de la viticulture dans le Languedoc, il faut mentionner qu'on a utilisé un moyen juridique, le "contrat de branche" qui n'est pas connu au Danemark: Le Ministère de l'Environnement et les distilleries d'alcool ont signé un contrat selon lequel ces dernières doivent réduire leur pollution et avant la fin d'une période fixée mettre en place des dispositifs d'anti-pollution. Le ministère de l'Environnement ainsi que les agences financières de bassin accordent des aides qui couvrent une partie des frais des investissements nécessaires.

*Au Danemark* le problème est surtout la pollution des eaux par des *nitrates*– due à l'épandage intensif –parfois exagéré– de la fumure et de l'engrais chimique.

Le problème est bien connu –étudié sur le plan européen –plusieurs pays ont d'ailleurs constaté que la pollution dans certaines nappes souterraines dépasse certaines limites stipulées dans une directive CEE de 1980, mais au Danemark la situation est brusquement devenue alarmante. Il paraît que notre fierté nationale –le diamant dans la couronne de notre reine– la production animale destinée à l'exportation, est devenue un danger pour l'environnement du pays.

On essaie plusieurs moyens pour améliorer la situation: une législation qui autorise la subvention à la modernisation des stockages de déjections –faire de tout élevage une installation classée, aussi l'élevage bovin et de veaumême limiter la quantité de fumure ou d'engrais chimique par hectares, restriction sévère–, difficile à contrôler.

## **La protection de la terre agricole**

Parmi les éléments de l'environnement qu'il faut protéger, est aussi le sol –la bonne terre agricole et son utilisation à des fins agricoles.

a) Dans tous les pays du monde des surfaces énormes ont pendant les 30 ou 40 dernières années été *transférées de l'utilisation agricole* à l'extension des villes, la construction des routes et résidences secondaires, l'établissement des zones industrielles, etc., etc. Souvent des exploitations agricoles ont été démembrées par des routes ou des lignes à haute tension.

b) Pendant bien longtemps on a considéré cette évolution inévitable, mais les dernières années, les législateurs des deux pays ont changé d'avis et ont commencé à penser à la façon de pouvoir *économiser* sur la terre agricole de valeur et de protéger les exploitations contre les mauvais effets des constructions et des grands équipements.

La valeur du sol et l'activité agricole sont maintenant prises en considération quand les grands travaux publics sont décidés.

c) Le Languedocien qui visite le Danemark est visiblement étonné de voir des

bâtiments dispersés dans la campagne. Le Danois qui visite le France voit de temps à autre le même phénomène dans la vallée du Rhône et dans la plaine du Languedoc.

Le *mitage* ou l'habitation dispersée n'est pas seulement une menace pour l'agriculture, mais aussi pour le paysage et la caisse des collectivités locales.

Voici pourquoi les deux pays ont introduit des règles de *constructivité limitée* –c'est-à-dire l'interdiction de construire sans autorisation à d'autres fins que les fins agricoles (lov om by- og landzoner, lovbek. nr. 87 du 29-6-198 et art. L II -1-2 code de l'urbanisme).

Au Danemark cela a réussi à un tel degré que les agriculteurs se plaignent parfois qu'on étouffe le milieu rural par des refus d'autorisations. Dans le Languedoc il paraît –selon mes sources– qu'il y a un autre problème. La constructivité limitée ne comprend pas les surfaces qui font partie d'un plan d'occupation des sols et il y a dans certaines communes tant d'espace pour les habitations dans leurs plans qu'on a quand même le mitage.

d) La meilleure façon de protéger l'agriculture contre l'urbanisme est probablement *l'aménagement du territoire*.

Je ne veux pas m'étendre sur tous les plans danois: plans régionaux, municipaux, locaux, agricoles, etc. –ni sur les plans français non plus: schémas directeurs, plans d'occupation des sols (POS), chartes intercommunales, cartes agricoles, etc., etc.. Il suffit de dire que la législation demande que la valeur agronomique du sol et l'intérêt des activités agricoles ainsi que le besoin d'économiser sur le sol doivent être pris en considération en élaborant les plans. Dans les POS sont désignées des zones rurales ("NC").

Tout cela est très beau, mais j'ai envie d'ajouter que le problème est un peu différent dans la vie qu'il n'est prévu dans les livres et les textes législatifs. *Au Danemark* la pression sur la terre agricole n'est pas si grande: On ne construit pas tant. Les agriculteurs d'un district voient souvent d'un très bon oeil une nouvelle entreprise qui peut apporter un peu de vie et de commerce. Dans le Languedoc j'ai compris que ce n'est pas toujours très amusant pour ceux qui défendent les intérêts des activités agricoles à l'élaboration des plans d'occupation des sols. Souvent ils rencontrent l'opposition des agriculteurs qui désespèrent de l'avenir de la viticulture dans la région et seraient ravis de vendre leurs terres à un lotissement ou à la construction d'une entreprise.

## **L'agriculteur en tant que gardien de l'environnement**

Le dernier problème que je mentionnerai est la notion de l'agriculteur en tant que gardien de l'environnement.

Il me semble que cette notion a un rôle très différent dans le droit rural du Languedoc et dans le droit rural danois.

a) Une partie du *Languedoc* est couverte par la montagne, les Cévennes et c'est la politique française et européenne que la législation doit soutenir l'agriculture de la montagne, et éviter l'exode rural pour protéger la faune et la flore de ces régions splendides.

b) Au *Danemark* la population –les écologues– et les écologistes– n'acceptent pas tout à fait l'agriculteur en tant que gardien de l'environnement. On se méfie de l'agriculture intensive.

D'abord il y a la pollution des eaux même si l'agriculteur ici est très compréhensif et prêt à collaborer.

Puis il y a trop de cas où les agriculteurs ont lutté furieusement contre

l'établissement de réserves naturelles et des sites classés même s'il y avait peu de contraintes.

Il y a beaucoup de lacs et de cours d'eau qui ont disparu en raison du drainage des agriculteurs qui ne sont pas très raisonnables sur ce point.

Je me souviens dans ma jeunesse des discussions acerbes entre agriculteurs et biologistes sur l'assèchement des étangs qui n'avaient quand même pas trop d'importance pour les riverains agriculteurs mais les étangs avaient une très grande valeur pour les oiseaux migrateurs de l'Europe.

Aujourd'hui le problème est plutôt l'accès à la campagne pour les piétons, les cyclistes, les cavaliers, les coureurs de cross-country, les campistes.

C'est un problème pénible dans un petit pays avec une grande population urbaine, sans montagne ni terres incultes et avec des agriculteurs qui utilisent chaque mètre carré de leur propriété.

Les agriculteurs sont très mécontents mais sages. Ils essaient de s'entendre avec des associations locales, sinon ils risquent peut-être un jour ou tard une loi qui ouvre obligatoirement au public tous les chemins et toutes les routes de la campagne. On a déjà fait cela avec les forêts.

## **Fin**

Cette petite comparaison assez superficielle entre le droit d'une région du nord de l'Europe avec une région méridionale montre évidemment des différences dues aux différents systèmes d'agriculture, différences géographiques, différences dans la tradition juridique, etc. Il fallait s'y attendre.

Il y a quand même aussi des choses que nous avons en commun: la volonté d'agir contre la pollution. Les mesures qu'il faut employer. En effet il y a peut-être beaucoup plus de ressemblances dans la législation des deux pays que ne le montre cette intervention. Les états de l'Europe ont tout lieu de développer la collaboration sur la politique et le droit rural et de l'environnement.

## **Sources principales:**

### *Droit français:*

Michel Prieur: Droit de l'Environnement (Dalloz 1984).

Agriculture et Environnement (5e Colloque de la Société française à l'Environnement, Pau 1981).

Alex Weill: Droit civil, les biens 2e éditions, Dalloz 1974).

Bernard Le Cour: Servitudes et mitoyenneté, rapport de voisinage (3e édition J. Delmas et Cie 1974).

Interviews avec fonctionnaires dans divers organismes.

Raymond Malézieux: Droit rural (Thémis 1973).

Code de l'Environnement (Dalloz 1984).

Code Rural (Dalloz 1983).

### *Droit danois:*

Von Eyben: Dansk Miljøret I-V (1977-78).

Helge Wulff: Landboret (1979).

P. Norby-Jensen et Helge Wulff: Hvad ma min nabo? (1981).

Karnovs Lovsamling (1982 med tillæg).