

**L'AGRICULTURE CONFRONTÉE AUX CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES :
LES CONTRATS D'ÉPANDAGE DES BOUES DE STATIONS D'ÉPURATION**

Yves LACHAUD

Avocat au barreau de Paris

**Ancien membre du Conseil de
l'Ordre**

Spécialiste en droit rural

Bernard MANDEVILLE

Avocat au barreau de Paris

Spécialiste en droit rural

Les problèmes posés par l'épandage des boues des stations d'épuration ne sont pas nouveaux mais la sensibilité accrue de l'opinion publique aux questions environnementales en fait désormais un problème écologique crucial.

Ce mode de recyclage des déchets, privilégié par l'ensemble des pays de l'union européenne, a d'abord été réglementé à l'échelon européen par la directive n°86/278/CE du 12 juin 1986 définissant les pratiques d'utilisation agricole des boues d'épuration municipale. Au niveau national la réglementation des boues d'épuration résulte de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, elle-même renforcée par le décret n° 97/1133 du 8 décembre 1997 et l'arrêté du ministre de l'Agriculture du 8 janvier 1998 suivie de la création d'un Comité national sur l'épandage des boues d'épuration chargé d'élaborer sous

l'égide des ministères de l'Agriculture et de l'Aménagement du territoire un accord national en vue de l'approbation d'une charte.

Dans le même temps plusieurs entreprises de grande distribution ont annoncé des mesures de rétorsion à l'égard de leurs co-contractants agriculteurs qui maintiendraient la pratique de l'épandage des boues sur leurs terres.

C'est dans ce contexte et face à une réglementation de plus en plus stricte que doivent aujourd'hui s'inscrire les contrats d'épandage entre agriculteurs et producteurs de boues. Les nouvelles exigences environnementales influencent en effet l'ensemble des contrats liés aux opérations d'épandage, qui comprennent la maîtrise d'œuvre des opérations techniques ainsi que les contrats passés avec les différents prestataires de services (conditionnement, stockage, transport,...).

Pour analyser ce cadre contractuel complexe nous examinerons tout d'abord la nature du contrat d'épandage conclu entre le producteur de boues et l'agriculteur (I) puis la question de la place du propriétaire bailleur dans le cas de l'agriculteur fermier (II) avant d'exposer les

¹ Voir aussi directive 75/442/CE du 15 juillet 1975 relative aux déchets ; JO CE 25 juillet 1975, n° L 194, p. 47 ; décision 1994/3/CE de la commission du 20 décembre 1993 établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er} de la directive 1975/442/CE ; abrogation de cette décision au 1^{er} janvier 2002 du fait de la décision 2000/532/CE du 3 mai 2000 remplaçant la décision 1994/3/CE et la décision 1994/904/CE, JOCE 6 septembre 2000, n° L 226, p.3.

dispositions essentielles du contrat d'épandage (III).

I. Le contrat d'épandage entre le producteur de boues et l'agriculteur

Le contrat d'épandage, également qualifié de « contrat d'élimination », consiste en la mise à disposition par un agriculteur d'une partie ou de l'ensemble des terres qu'il exploite afin de permettre la dispersion des boues produites par une station d'épuration. Ce contrat réunit donc une personne privée (l'agriculteur, personne physique ou morale, improprement dénommé « partenaire foncier » dans les contrats issus de la pratique) et le producteur de boues dont le statut juridique est variable.

Après avoir précisé le régime juridique du contrat d'épandage au regard de la distinction entre contrat de droit privé et contrat administratif (a), nous nous interrogerons sur sa qualification juridique (b).

I.1 - Régime juridique du contrat d'épandage

Les stations d'épuration assurent un service public qui peut soit être délégué à une personne privée par convention soit être géré directement par une personne publique (collectivités territoriales, municipalités, syndicats intercommunaux ou interdépartementaux).

Le Conseil d'Etat depuis un arrêt de 1988 a affirmé le caractère industriel et commercial du service public de l'assainissement (*CE 20 janvier 1988 Société immobilière La Colline c/ Commune de La Bénisson-Dieu, Droit administratif 1988, p11*). Cette décision a été entérinée par le Tribunal des conflits par une décision du 2 décembre 1991 (*Tribunal des Conflits, 2 décembre 1991, Recueil Conseil d'Etat, 1991, p 480*).

Cette solution jurisprudentielle a été reprise à l'article 35-IV de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, codifié sous L2224-11 du Code général des collectivités territoriales, qui dispose que « les services publics d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial ».

Dans l'hypothèse où l'entité responsable de la station d'épuration est une personne privée

déléataire du service public, les contrats d'épandage qu'elle conclut ne sauraient être qualifiés de contrats administratifs et restent des contrats de droit privé (*TC 8 juillet 1963, Société entreprise Peyrot, GAJA Dalloz n°79*) nonobstant la présence de clauses exorbitantes du droit commun ou encore la référence à un cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics (*CE 14 nov. 1973, Société du canal de Provence, Rec. 1030*).

En revanche la question est plus délicate à trancher lorsque le contrat d'épandage est conclu par une personne publique : dans cette hypothèse il convient de se référer aux deux critères alternatifs de détermination du contrat administratif établis par la jurisprudence à savoir le critère de la clause ou du régime exorbitant du droit commun, et celui de l'exécution du service public.

S'agissant du premier critère il s'applique aux contrats passés dans le cadre des services publics industriels et commerciaux, le Conseil d'Etat ayant jugé que leur soumission de principe au droit privé (*TC 22 janvier 1921, Société commerciale de l'ouest africain GAJA Dalloz n°38*) n'empêche pas qu'ils puissent être administratifs s'ils relèvent d'un régime exorbitant du droit commun par leurs clauses (*TC 14 nov. 1960, Coopérative agricole de la région d'Ablis, Rec. 867*).

Le juge sera donc conduit, pour fonder sa compétence, à relever les éventuelles clauses exorbitantes du droit commun portant notamment sur la durée, les modalités de résiliation, ou encore les pénalités prévues.

S'agissant du deuxième critère de détermination du contrat administratif, le Conseil d'Etat a considéré, depuis l'arrêt Bertin (*CE 20 avril 1956 GAJA Dalloz n°79*) que le contrat peut être administratif en l'absence de clauses exorbitantes du droit commun s'il a pour objet « l'exécution même du service public » (*TC 24 juin 1968, Société Distilleries Bretonnes Rec 801*) ou encore s'il constitue « une modalité d'exécution du service public (*CE Sect. 14 novembre 1958, Ministre des affaires économiques c Union meunière de la Gironde, Rec. 554*).

Dans le cas des contrats d'épandage le juge pourrait être tenté de considérer que l'opération

d'épandage constitue, au même titre que la collecte et le traitement des déchets, une modalité d'exécution du service public de nature à entraîner la qualification de contrat administratif. Il ne semble pas que cette difficulté ait été tranchée par le Conseil d'Etat, et la question reste ouverte.

1.2 - Qualification juridique du contrat d'épandage

La rare doctrine consacrée aux contrats d'épandage s'interroge sur leur qualification juridique. Les réponses apportées retiennent soit la notion de prestation de services (*pour Bruno WERTENSCHLAG, JCP notarial, 27 mars 1998, n° 13, p. 497, « Epandage des boues issues du traitement des eaux usées, aspects réglementaires et contractuels »*) soit la notion de servitude (*rapport du 90^{ème} congrès des notaires de France, Nantes 8 – 11 mai 1994, tome II, p. 407*).

La qualification de contrat de prestations de services est séduisante dès lors que la notion de vente ne peut être retenue en l'absence de prix payé par l'agriculteur pour l'épandage des boues sur ses terrains. L'identification du prestataire de service reste cependant incertaine : est-ce le producteur qui épand les boues ou l'agriculteur qui met son terrain à disposition ?

S'agissant de l'agriculteur il ne saurait être qualifié de prestataire de services alors qu'il n'accomplit aucune prestation active et ne fait qu'accepter l'épandage en recevant un prix. Quant au producteur de boues il ne reçoit aucun prix pour l'acte de dispersion. L'autorisation donnée par l'agriculteur constitue en outre pour lui un avantage dans la mesure où il lui permet d'assurer l'exécution de sa mission de service public.

La qualification de prestation de services ne saurait dès lors être retenue.

La qualification de servitude nous paraît quant à elle beaucoup trop restrictive. L'article 637 du Code civil définit en effet la servitude comme une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un deuxième héritage appartenant à un autre propriétaire. Les servitudes sont ainsi constituées essentiellement de droits de passage.

Or on ne trouve dans le contrat d'épandage aucun héritage ou « fonds dominant » pour l'usage duquel serait utilisée la servitude de passage sur un fonds dit « servant ». Le producteur de boues n'est propriétaire d'aucune terre contiguë avec celle de l'agriculteur ; en outre les contrats d'épandage contiennent des clauses de durée et d'octroi de redevances qui ne figurent pas dans le contrat de servitude tel que défini par notre Code civil. C'est donc une autre qualification qui doit être recherchée.

Le contrat d'épandage apparaît plutôt comme un contrat sui generis qui pourrait être qualifié de mise à disposition partielle : l'agriculteur met à disposition son terrain moyennant rémunération tout en conservant la jouissance pour son exploitation agricole cependant que le producteur de boues jouit de cette mise à disposition pour utiliser le terrain selon la destination convenue. Les critères d'une convention d'occupation partielle semblent réunis.

Les conséquences juridiques d'une telle qualification doivent être sérieusement examinées dans l'hypothèse où les terres concernées font elles-mêmes l'objet d'un contrat de bail soumis au statut du fermage. En effet se pose alors la question du risque de voir la convention de mise à disposition qualifiée de sous-location prohibée par le statut du fermage. L'intervention du propriétaire bailleur dans la convention d'épandage doit donc être examinée.

II - La place des propriétaires bailleurs dans le contrat d'épandage

II.1 – La question de l'autorisation préalable du bailleur

Dès lors que les terres objet de l'épandage font également l'objet d'un contrat de fermage, la question de l'intervention du propriétaire bailleur dans cette opération doit être envisagée bien qu'en l'état actuel de la réglementation, cette intervention ne soit pas prévue.

Pourtant l'incidence des contrats d'épandage sur les rapports bailleurs/fermiers avait fait

l'objet de discussions lors du vote de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Ainsi l'article L 411-27 du Code rural a été modifié afin d'empêcher que la pratique par le preneur de méthodes culturales protectrices de l'environnement ne soit un motif de résiliation du bail (*loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 – JO 10 juillet 1999, p. 10231, article 12*).

Un amendement sénatorial a tenté d'étendre la protection relative aux pratiques environnementales du preneur en demandant que celui-ci soit à l'abri de tout risque de résiliation lorsqu'il a épandu des boues d'épuration. Cet amendement a cependant été rejeté au même titre il est vrai que d'autres amendements qui tendaient à ce que l'épandage de boues sans l'autorisation expresse du bailleur soit considéré comme un fait de mauvaise exploitation entraînant automatiquement la résiliation du bail.

En l'état actuel il existe donc un vide juridique dès lors que le législateur a préféré attendre, avant de se prononcer, les conclusions du Comité national sur l'épandage des boues d'épuration créé au début 1998. Il semble toutefois que les discussions au sein de ce comité butent précisément sur cette question de la place des propriétaires bailleurs dans la politique d'épandage. Ces derniers souhaitent que l'épandage soit subordonné à une autorisation de leur part. Un projet de charte envisagé par le comité national d'épandage prévoit ainsi à l'article 4 que : « *Les exploitants agricoles s'engagent à fournir au producteur de boues la liste des propriétaires des parcelles concernés par l'épandage. Ce dernier se charge de demander aux propriétaires leur accord préalablement à l'épandage. En l'absence de réponse dans un délai d'un mois l'accord est réputé acquis* ».

Cette disposition suscite de vives critiques des fermiers qui considèrent qu'elle porte atteinte à la liberté du mode d'exploitation une des dispositions fondamentales du statut du fermage. En tout état de cause une telle disposition ne réglerait pas définitivement la question, ne précisant pas le sort réservé au

contrat d'épandage projeté par le fermier dans l'hypothèse d'une opposition expresse du bailleur. On peut cependant imaginer que dans un tel cas il appartiendrait au fermier de solliciter du tribunal paritaire l'autorisation qui lui aurait été refusée par le bailleur.

Le contrat d'épandage pourrait également être la source de conflits entre propriétaires bailleurs et fermiers à l'issue du contrat de fermage, le bailleur pouvant tenter d'obtenir une indemnité du fait de la dépréciation supposée du fonds.

Aucune jurisprudence ne semble exister en la matière mais l'absence d'unanimité scientifique quant aux effets de l'épandage sur les sols paraît s'opposer en l'état à l'indemnisation du propriétaire pour dépréciation de ses terres.

II.2 – Contrat d'épandage et sous-location prohibée

Le bailleur peut-il s'opposer à la conclusion d'un contrat d'épandage au motif que celui-ci constituerait une **sous-location prohibée** par les dispositions de l'article L 411-35 du Code rural ?

Dès lors que le contrat d'épandage est caractérisé comme une mise à disposition partielle, une requalification en sous-location ne doit pas être totalement sous-estimée. La Cour de Cassation reste en effet extrêmement sévère en matière de sous-location prohibée dans le cadre des baux ruraux, considérant notamment qu'il importe peu que l'opération porte sur la totalité du fonds loué ou sur une partie seulement, dès lors qu'il n'y a pas à distinguer s'agissant de sous-location selon « *leurs motifs, leur durée, et leur étendue* » (*Cass. 3^{ème} civ., 21 mai 1970, Bull. civ. III, n°342 – 25 mai 1992, Bull. civ. III, n°165*).

On pourrait cependant objecter que la mise à disposition ne fait pas perdre au fermier la maîtrise directe de l'exploitation des sols concernés par la convention d'épandage et il semble difficile d'envisager une requalification en sous-location.

II.3 – contrat d'épandage et bonne exploitation du fonds

2. Le Régime juridique des boues de Stations d'Épuration, Revue de droit rural n° 294, juin/juillet 2001, p. 343 et suivantes (Mme Emmanuelle DESCHAMPS).

Le propriétaire bailleur peut-il alors soutenir que la conclusion d'épandage constitue un **agissement du preneur « de nature à compromettre la bonne exploitation du fond »** pouvant entraîner la résiliation du bail en application de l'article L 411-43 du Code rural ?

Contre une telle accusation le fermier pourrait soutenir que l'épandage constitue un mode de fertilisation de la terre reconnu en l'absence de risque de pollution scientifiquement établi. Dans un colloque organisé le 5 juillet 2000 sur l'épandage des boues d'épuration en agriculture, les ministres de l'Environnement, de l'Agriculture et du Commerce et de l'artisanat s'accordaient à dire que *« l'épandage des boues d'épuration représente un risque environnemental minime et constitue la solution d'élimination la plus économique »*.

La conclusion d'un contrat d'épandage sans autorisation du bailleur comme motif unique de résiliation du bail paraît dès lors peu envisageable, sauf au bailleur à démontrer l'existence effective d'une pollution liée précisément à l'épandage réalisé sans son accord par le fermier.

Toutefois il semble raisonnable de recommander soit la déclaration préalable au bailleur soit plus sûrement encore son intervention au contrat d'épandage.

III. Contenu des contrats d'épandage : dispositions essentielles

III-1 Les engagements du producteur quant au respect des normes réglementaires

Les conventions d'épandage doivent comporter un rappel détaillé des normes applicables en la matière dans le cadre de déclarations du producteur de boues qui s'engagera formellement à les respecter. Il devra également être prévu, dans l'intérêt de l'agriculteur, que le producteur de boues s'engage à répondre à toutes demandes d'informations de la part de l'agriculteur et/ou

d'autorités administratives, relativement au respect des normes.

L'agriculteur devra enfin pouvoir disposer d'un accès contractuellement défini aux documents relatifs à l'opération d'épandage que le producteur de boues doit légalement établir (en particulier analyses préalables et registres d'épandage).

Il pourra enfin être prévu des clauses de résiliation spécifiques dans l'hypothèse où l'agriculteur constaterait le non respect par le producteur de boues de ses engagements tels que précisés ci-dessus.

A l'inverse, et dans l'intérêt du producteur de boues, l'agriculteur devra s'engager à informer son cocontractant de tout incident constaté sur le terrain (apparition de pollution, de rejets, de composés indésirables et de nuisances olfactives non prévues...).

III-2 La définition des volumes, du mode d'épandage, du procédé utilisé.

Le mode d'exécution de l'épandage devra être précisé, de même que l'éventuelle maîtrise d'œuvre confiée à un tiers, ainsi que des entreprises prestataires de services.

Les précisions apportées au sujet du processus d'épandage permettront à l'agriculteur de s'assurer de la conformité des opérations réalisées par rapport aux normes réglementaires et de questionner le producteur de boues dans l'hypothèse où il constaterait une modification dans le procédé.

De même l'agriculteur devra pouvoir contrôler le producteur quant aux volumes épandus et contractuellement fixés.

III-3 Les clauses relatives à la durée et à la résiliation des contrats

Le producteur de boues a l'obligation de prévoir à l'avance l'opération d'épandage qu'il est conduit à réaliser. En effet les périodes d'épandage sont strictement réglementées et les facultés de stockage à sa disposition ne sont pas indéfiniment extensibles. En outre l'épandage constitue aujourd'hui la principale filière d'élimination des boues (50 à 60 % alors

que les mises en décharge ne représentent que 20 à 25 % et l'incinération 15 à 20 %), la mise en décharge devant en outre être progressivement réduite jusqu'en 2015.

Compte tenu de l'importance des boues à éliminer et de la certitude de la permanence de leur production, le producteur de boues souhaitera donc s'engager sur la période la plus longue possible. Au contraire les agriculteurs ont intérêt à réduire la durée des conventions d'épandage à des contrats à durée déterminée comparables à des conventions de campagne. Dans cette optique la mise à disposition de la terre sera effectuée pour la durée d'une campagne, ce qui permettra éventuellement à l'agriculteur de renoncer à l'épandage pour la campagne suivante dans l'hypothèse où les périodes d'épandage ne correspondraient pas aux périodes de mise en culture qu'il aurait choisies.

On voit bien ici que les intérêts sont contradictoires et les clauses de durée et de résiliation constitueront en conséquence un des points sensibles de la négociation contractuelle.

S'agissant de la résiliation elle devra, dans l'intérêt de l'agriculteur, pouvoir être obtenue à l'issue de la campagne, et ce avec un délai de préavis relativement court (de l'ordre de deux mois). De son côté le producteur de boues pourra souhaiter que la convention se renouvelle tacitement, sauf opposition expresse de l'agriculteur.

III-4 Les clauses de garantie

L'agriculteur devra obtenir de multiples garanties de la part du producteur de boues visant à le couvrir des risques qu'il pourrait faire courir à la terre et à son exploitation à l'occasion du contrat d'épandage.

- ***Garantie relative aux conflits pouvant s'élever avec le bailleur***

Ainsi que nous l'avons vu précédemment les risques de contentieux pouvant surgir entre les propriétaires bailleurs et les fermiers du fait de la conclusion de contrats d'épandage sont réels.

Les agriculteurs pourront dès lors demander à être garantis de toute condamnation qui serait

prononcée à leur encontre à l'occasion de différends les opposant à leurs propriétaires bailleurs du fait des contrats d'épandage. Ils pourront en particulier solliciter du producteur de boues qu'il prenne à sa charge toute indemnité de dépréciation des terres auxquelles ils pourraient être condamnés à l'issue du bail.

On peut également envisager des clauses d'indemnisation jouant dans l'hypothèse où le bail serait dénoncé ou résilié judiciairement du fait de l'existence de contrats d'épandage.

- ***Garantie des risques commerciaux***

La tendance actuelle de l'industrie agro-alimentaire pourrait conduire certaines sociétés de la filière à refuser l'achat de produits agricoles récoltés sur des terres d'épandage, ce qui constituerait pour les agriculteurs des pertes de débouchés commerciaux.

Le risque commercial est réel dès lors que certaines dispositions réglementaires existent déjà pour interdire le recours à l'épandage de boues dans la production de produits AOC (*décret du 5 février 1998 relative à l'appellation d'origine contrôlée – pommes de terre de l'île de Ré – JO 8 février 1998, p. 2032 ; décret du 26 février 1999 relatif aux appellations d'origine contrôlée, champagne, coteaux champenois et rosé de Riceys – JO 28 février 1999, p. 3072*).

Dans ces conditions l'agriculteur doit également solliciter du producteur la couverture du risque commercial du fait de l'opération d'épandage et prévoir dans le contrat une indemnisation de l'agriculteur qui subirait un préjudice de ce chef.

L'agriculteur devra également solliciter des clauses de garantie d'indemnisation dans l'hypothèse où la pollution des sols résultant de l'épandage interdirait la commercialisation des produits agricoles.

- ***Garantie du fait des troubles de voisinage***

L'agriculteur devra solliciter la garantie du producteur de boues contre toutes conséquences de réclamations sur le fondement du trouble de voisinage.

Pour l'effectivité des clauses de garantie l'agriculteur pourra exiger du producteur de boues qu'il contracte à cet effet des polices d'assurance qui devront être portées, préalablement à la signature du contrat d'épandage, à la connaissance de l'agriculteur.

III-5 Les clauses financières

convention de mise à disposition partielle peut comporter une clause de redevance annuelle au profit de l'agriculteur. Celle-ci devra être chiffrée en fonction du volume épandu et de la surface utilisée.

L'agriculteur pourrait également être conduit à solliciter une rémunération graduée en fonction de la nature des boues épandues, et à renchérir le montant de la redevance pour les boues les plus polluantes.

Le mode de calcul des autres clauses financières concernant les clauses d'indemnisation étudiées au point précédent devra être précisé.

* * *

Le développement de l'épandage, filière importante d'élimination des déchets impose aux producteurs de boues la recherche constante de terrains agricoles disponibles. Les parties concernées doivent désormais être conscientes des risques de mise en cause de leurs responsabilités respectives et de l'importance qu'il convient d'accorder à la définition contractuelle de ces conventions.

La pratique actuelle des contrats d'épandages verbaux devra rapidement être abandonnée dans l'intérêt des deux parties. L'agriculteur de son côté doit assurer la prise en charge par le producteurs de boues des risques divers résultant de l'opération. De leur côté les stations d'épuration ont également intérêt à préciser les conditions du contrat d'épandage afin d'assurer la sécurité et la pérennité de la mise à disposition.