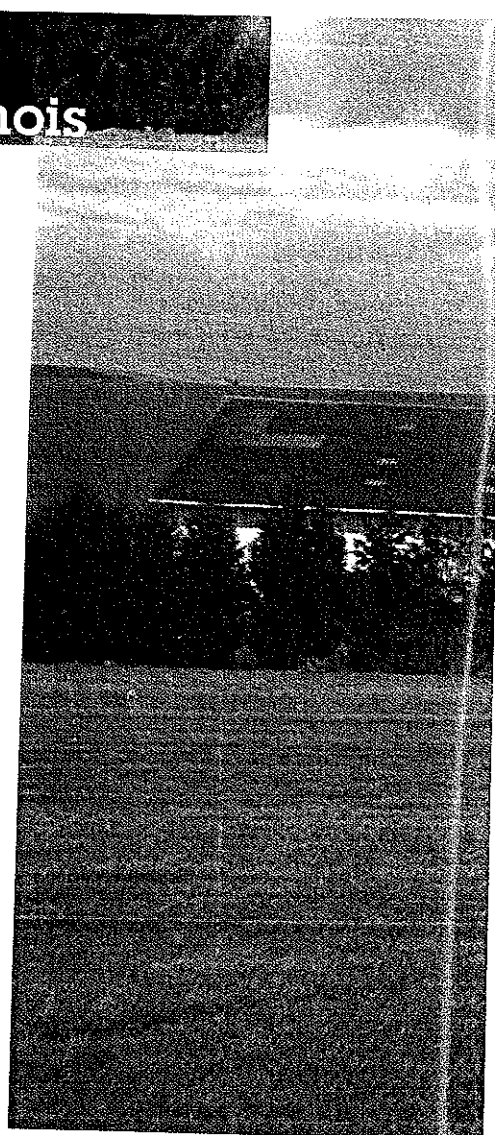


TOUT AU LONG DES DÉBATS PARLEMENTAIRES DE LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE, LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE, COMME LES PARLEMENTAIRES, ONT REFUSÉ DE MODIFIER LE RÉGIME DE RÉSILIATION DU BAIL LORSQUE L'ÉCHANGE DES PARCELLES N' A PAS FAIT L'OBJET D'UNE INFORMATION PRÉALABLE DU PROPRIÉTAIRE. OR, DANS L'ORDONNANCE DE TOILETTAGE DU STATUT DU FERMAGE, CE DISPOSITIF EST REMIS EN CAUSE, LE PROPRIÉTAIRE DEVANT PROUVER QU'IL SUBIT UN PRÉJUDICE. NE S'AGISSANT ALORS PLUS D'UNE SIMPLI-



ÉCHANGES DE TERRES LOUÉES

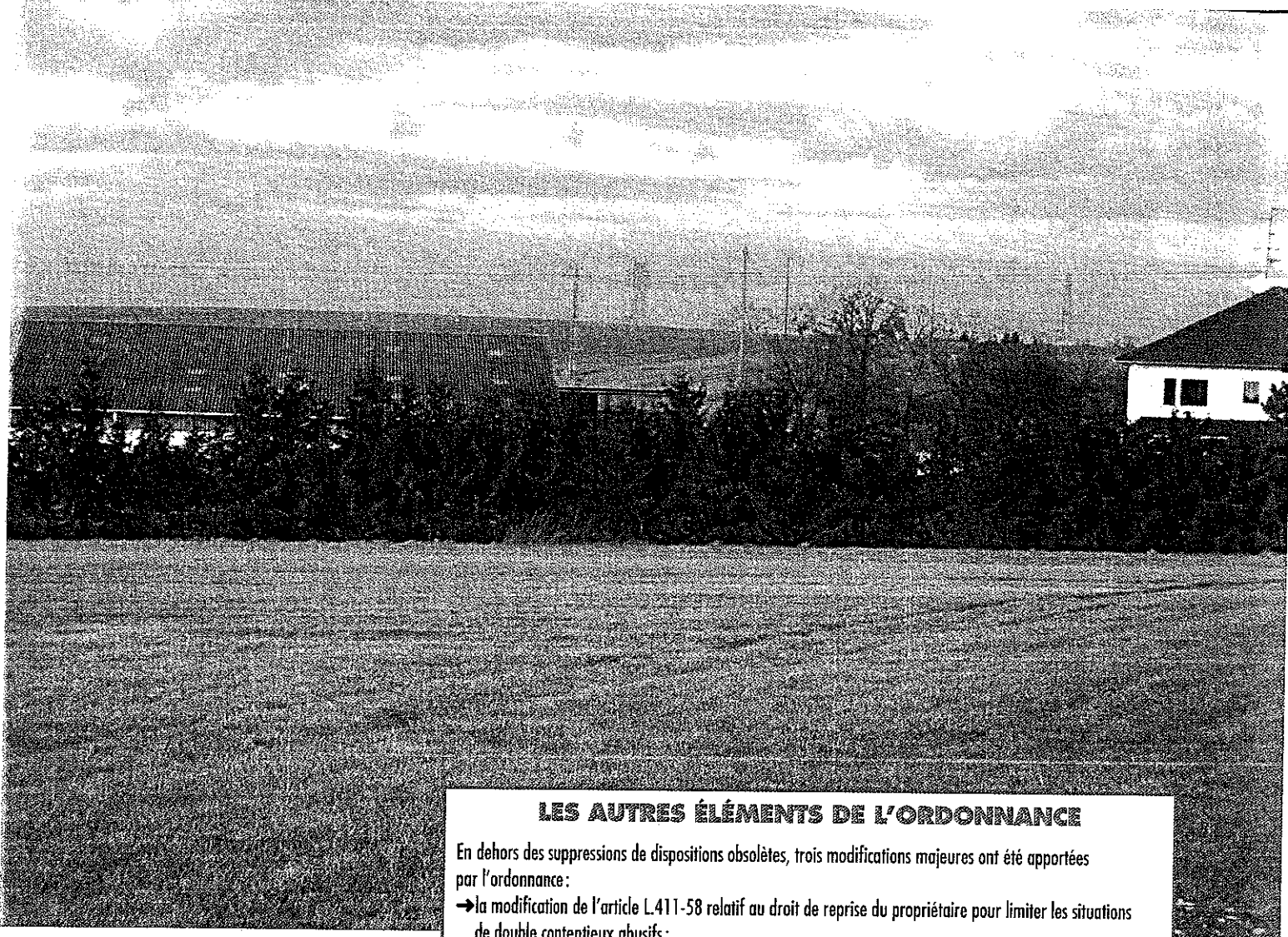
La FNPPR conteste l'ord

FICATION MAIS D'UNE MODIFICATION RADICALE DES RÈGLES JURIDIQUES, LA FÉDÉRATION NATIONALE DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE RURALE A SAISI LE CONSEIL D'ÉTAT D'UNE DEMANDE D'ANNULATION PARTIELLE DE L'ORDONNANCE SUR CET UNIQUE POINT. BERNARD MANDEVILLE, AVOCAT À LA COUR D'APPEL DE PARIS, REVIENT SUR LES EXPLICATIONS QUI FONDENT CETTE ACTION DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE RURALE.

Le gouvernement a souhaité, par l'ordonnance n° 2006-870 du 13 juillet 2006, rassembler tous les motifs de résiliation du bail rural à l'initiative du bailleur au sein d'une disposition unique, l'article L 411-31 du Code rural, afin de simplifier la lecture des règles applicables.

Le Parlement français avait en effet, dans le cadre de la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006 et en application de l'article 38 de la Constitution, autorisé le gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du Code rural relatives au statut du fermage.

Cette autorisation du Parlement était cependant expressément limitée à un objectif de simplification et d'harmonisation des règles et procédures applicables en cas de résiliation ou de non renouvellement des baux¹.



BARBARA COLAS

LES AUTRES ÉLÉMENTS DE L'ORDONNANCE

En dehors des suppressions de dispositions obsolètes, trois modifications majeures ont été apportées par l'ordonnance :

- la modification de l'article L.411-58 relatif au droit de reprise du propriétaire pour limiter les situations de double contentieux abusifs ;
- la clarification des conditions du renouvellement des baux à long terme (le bail renouvelé reste un bail à long terme) ;
- la clarification des conditions du terme d'un bail de 25 ans (le bailleur n'a pas besoin de délivrer un congé).

Ces trois dispositions ne sont nullement contestées dans l'action entreprise par la FNPPR qui demande uniquement l'annulation partielle de l'ordonnance sur le point des échanges de parcelles.

onnan

Or, sous couvert d'un tel objectif de simplification, le gouvernement a, en réalité, outrepassé l'habilitation législative en modifiant notablement les conditions de résiliation du bail rural pour cause d'échange de terres en jouissance, prohibé par la loi (3° du II de l'article L 411-31 modifié par l'ordonnance).

En effet et jusqu'alors, le non-respect de la procédure préalable d'information du bailleur par le preneur prévu à l'article L 411-39 entraînait la résiliation du bail, en application de l'article L 411-35 du Code rural relatif aux cessions et sous-locations prohibées, sans qu'il soit nécessaire d'établir la preuve d'un préjudice subi par le propriétaire des terres¹.

En prévoyant désormais que le bailleur ne peut demander la résiliation du bail en se fondant sur la violation de l'article L 411-39 du Code rural qu'à la condition d'établir que cette violation est de nature

à lui porter préjudice, l'ordonnance du 13 juillet 2006 a posé une condition supplémentaire à la résiliation² et donc profondément modifié les règles de droit jusqu'alors applicables.

Cette modification avait pourtant été rejetée par le Parlement dans le cadre même des débats parlementaires relatifs à la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

Cette contradiction flagrante a conduit la Fédération Nationale de la Propriété Privée Rurale, conformément à son objet visant à assurer la représentation et la défense des intérêts généraux des propriétaires, et particulièrement des propriétaires ruraux, dans la formation et l'application des lois, à engager un recours en annulation à l'encontre de l'ordonnance du 13 juillet 2006 qui dépassait le champ de l'habilitation législative³.

1/ État du droit antérieurement à l'ordonnance du 13 juillet 2006

L'article L 411-39 du Code rural relatif aux échanges de parcelles réalisés par le preneur à bail prévoit que « pendant la durée du bail, le preneur peut effectuer les échanges ou locations de parcelles qui ont pour conséquence d'assurer une meilleure exploitation... Le preneur les notifie au propriétaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le propriétaire qui entend s'y opposer doit saisir le tribunal paritaire dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'avis du preneur. À défaut, il est réputé avoir accepté l'opération. » Cette faculté du preneur de réaliser des échanges en jouissance des terres qu'il loue participe à sa liberté dans la conduite de son exploitation et, plus généralement, de sa liberté professionnelle. ●●●

●●● Cependant, ces échanges en jouissance ont pour conséquence le fait que les terres louées sont exploitées par un tiers au contrat de bail et dérogent donc tant à l'obligation du preneur d'exploiter personnellement les biens loués qu'au caractère *intuitu personae* du contrat de bail.

La personne du preneur, ses aptitudes particulières et sa solvabilité conditionnent en effet la conclusion et l'exécution du bail. Le propriétaire foncier qui a conclu un bail rural avec un agriculteur dénommé est en droit d'attendre de cet agriculteur qu'il exploite personnellement les terres et le non-respect de cette obligation, notamment si le preneur sous-loue ou cède son bail à un tiers, est sanctionné par la résiliation du bail (article L 411-31 du Code rural).

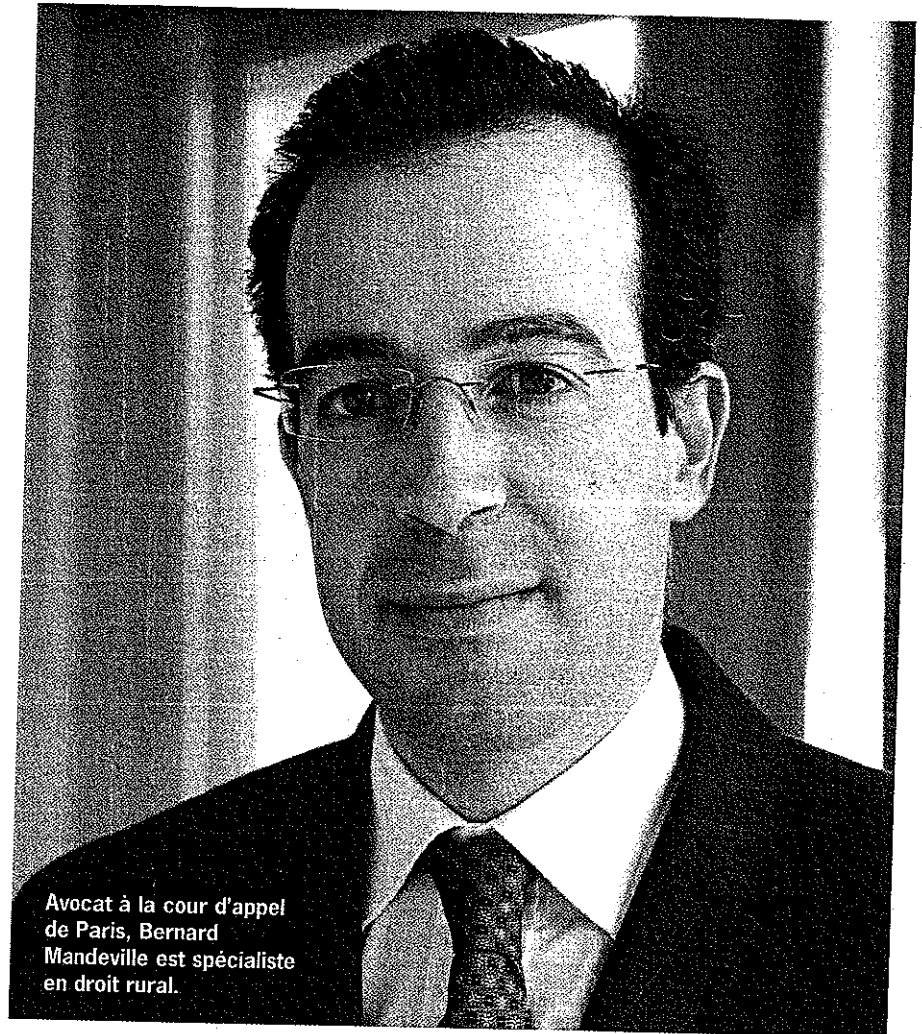
Pour garantir les droits du bailleur lors de la réalisation d'échanges en jouissance par le preneur, le législateur a donc subordonné leur validité au respect de certaines conditions de surfaces, mais surtout à l'information préalable du bailleur.

Les alinéas 3 et 4 de l'article L 411-39 précité du Code rural prévoient ainsi que le preneur qui envisage de réaliser des échanges en jouissance sur les terres louées doit en informer le bailleur par lettre recommandée avec accusé de réception. Le bailleur dispose alors d'un délai de deux mois à compter de la réception de cette lettre pour s'opposer au projet d'échange en saisissant le tribunal paritaire des baux ruraux.

En application de cet article, **la jurisprudence a toujours jugé que le défaut de notification du projet d'échange au bailleur était sanctionné d'une part, par la nullité de l'échange et d'autre part, par la résiliation du bail², sans qu'il soit besoin de rechercher si l'échange compromet ou non la bonne exploitation du fonds ou si l'échange porte sur une surface importante au regard de la surface louée.**

Dans un arrêt du 27 janvier 1999³, la Cour de cassation a ainsi approuvé la cour d'appel d'Orléans pour avoir prononcé la résiliation du bail, après avoir constaté que le preneur avait procédé à des échanges en jouissance sans en informer préalablement le bailleur dans les termes suivants.

Les tribunaux considèrent en effet que l'échange en jouissance, réalisé par le preneur sans l'information préalable du bailleur, dès lors qu'elle déroge au caractère *intuitu personae* du bail, constitue une



Avocat à la cour d'appel de Paris, Bernard Mandeville est spécialiste en droit rural.

cession ou une sous-location prohibée au sens de l'article L 411-35 du Code rural.

Conformément à ce principe, la résiliation du bail était donc encourue si le preneur effectuait des échanges en jouissance sans en informer préalablement le bailleur dans les conditions prévues à l'article L 411-39 du Code rural.

2/ Apport de l'ordonnance du 13 juillet 2006

L'article L 411-31-II-3° dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 13 juillet 2006 modifie considérablement les conséquences juridiques d'un échange en jouissance, réalisé par le preneur sans le consentement du bailleur.

En effet, il est désormais prévu que le bailleur ne peut obtenir la résiliation du bail pour violation de l'article L 411-39 que **s'il établit que la violation de cette disposition lui a causé un préjudice.**

Le gouvernement a donc subordonné la résiliation du bail à une nouvelle condition, celle de la preuve par le bailleur d'un préjudice résultant de l'échange effectué sans son information préalable.

Or, et ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, la résiliation du bail était jusqu'alors encourue sans qu'il soit besoin de rapporter la preuve que l'échange réalisé compromet la bonne exploitation du fonds ou encore d'un quelconque préjudice.

L'ordonnance a donc modifié le régime juridique applicable aux échanges en jouissance.

3/ Le non-respect de l'habilitation législative

L'article 5 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 n'avait nullement habilité le gouvernement à modifier les règles applicables en cas d'échanges réalisés par le preneur sur le fondement de l'article L 411-39 du Code rural.

L'insertion d'une disposition comparable à celle résultant de l'ordonnance du 13 juillet 2006, avait été discutée dans le cadre de l'adoption de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, le projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale prévoyant la modification de l'article L 411-39 du Code rural dans les termes suivants :

« Le bail ne peut être résilié que si le preneur n'a pas communiqué les informations prévues à l'alinéa précédent [informations relatives à l'échange], dans un délai d'un an après mise en demeure par le bailleur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La résiliation n'est toutefois pas encourue si les omissions ou irrégularités constatées n'ont pas été de nature à induire le bailleur en erreur. »

Cependant, le Sénat était revenu sur le texte voté par l'Assemblée nationale après avoir constaté qu'une telle rédaction de l'article L 411-39 du Code rural « remet totalement en cause la procédure des échanges de parcelles dans le cadre du bail rural. Actuellement, le preneur informe le propriétaire, et si ce dernier n'est pas favorable à l'échange, il doit saisir le tribunal paritaire. Avec l'introduction de cette disposition, le propriétaire n'a plus son mot à dire et le fermier est libre de procéder à tous les échanges qu'il souhaite » (cf. débats parlementaires).

La position du Sénat sur ce point n'a pas été remise en cause par la Commission mixte paritaire, ni par l'Assemblée nationale en seconde lecture.

Ainsi, le législateur, dans le cadre de la loi du 5 janvier 2006 n'a pas souhaité remettre en question le régime juridique des échanges en jouissance, réalisés par le preneur et, en particulier, n'a pas voulu modifier la sanction applicable en cas de non-respect par le preneur de la procédure d'information prévue à l'article L 411-39 du Code rural.

Le Parlement s'était donc prononcé très clairement pour que la loi antérieure soit maintenue sans aucune modification sur ce point.

À l'évidence, le législateur n'a donc pas pu habiliter le gouvernement, dans le cadre de la loi du 5 janvier 2006, à modifier le régime des échanges et notamment la sanction encourue en cas de manquement aux dispositions de l'article L 411-39 du Code rural, alors qu'au cours des débats sur cette loi, il avait lui-même décidé de ne pas modifier ce régime.

Le gouvernement, dans sa réponse à une question parlementaire, avait d'ailleurs exposé le 4 avril 2006 qu'il n'était pas possible de modifier le régime des échanges et, plus particulièrement, la sanction applicable en cas de méconnaissance de la procédure prévue à l'article L 411-39 du Code rural dans le cadre de l'ordonnance prise en application de l'ar-

ticle 5 de la loi d'orientation agricole dès lors que le Parlement avait expressément rejeté une telle modification dans le cadre des débats sur la loi d'orientation agricole.

Dans une question du 24 janvier 2006, M. Brottes, député de l'Isère, avait ainsi demandé au gouvernement, « de bien vouloir lui faire connaître les dispositions envisagées afin d'adapter les règles de procédure tenant aux échanges en jouissance des parcelles, dans le sens d'une meilleure appréhension et de l'assouplissement de la sanction en cas d'irrégularité »⁴.

La réponse du ministre de l'Agriculture ne souffrait aucune ambiguïté : « L'objet du statut du fermage est d'établir une relation équilibrée entre le bailleur et le preneur... À défaut d'avoir procédé à cette information préalable [du bailleur sur l'échange], le preneur encourt la résiliation de son bail. Cette procédure peut apparaître comme contraignante pour le fermier mais elle est justifiée par le fait que ce dernier, par exception au principe général d'interdiction des sous-locations, cède la jouissance d'une partie des terres louées au profit d'un tiers. Il n'en est pas de même dans le cas de la mise à disposition d'un bail auprès d'une société dans laquelle le fermier est associé. Dans ce cas, en effet, le fermier continue de participer à l'exploitation du bien loué. Cela explique que le législateur ait prévu une procédure plus souple dans laquelle, en particulier, l'information du propriétaire peut intervenir après la mise à disposition. La proposition d'alignement des procédures recouvre donc en réalité un changement de fonds au détriment du bailleur. Pour cette raison, il ne paraît pas envisageable d'aligner la procédure des échanges sur celle de la mise à disposition auprès d'une société. Ce changement a d'ailleurs été proposé dans le cadre des débats parlementaires qui ont eu trait à la loi d'orientation agricole. Le Parlement a jugé préférable de maintenir en l'état le Code rural. Dans ces conditions, il n'est pas possible d'introduire dans un projet d'ordonnance une disposition que le Parlement a explicitement rejetée. »⁵

À une nouvelle question de M. Raison, député de Haute-Saône, qui lui demandait « si le gouvernement entend s'inspirer, notamment dans le cadre des ordonnances prévues par la loi d'orientation agricole, de la proposition acceptée par l'Assemblée nationale visant à mieux encadrer les échanges en jouissance pratiqués en agriculture »⁶, le ministre de

l'Agriculture a fait une réponse dans des termes quasiment identiques à ceux de la réponse précitée, concluant qu'« il n'est pas possible d'introduire dans un projet d'ordonnance une disposition que le Parlement a explicitement rejetée »⁷ (publiée au JO le 16 mai 2006).

Le gouvernement avait donc lui-même admis, à deux reprises en quelques semaines, que le législateur ne l'avait pas habilité à modifier le régime des échanges et notamment à réformer la sanction encourue en cas de manquement à l'obligation d'information du bailleur ! Pourtant, l'ordonnance du 13 juillet 2006 a modifié le régime juridique applicable aux échanges en jouissance, réalisés par le preneur, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus.

En revenant ainsi sur la position du Parlement, le gouvernement a manifestement dépassé le cadre de l'habilitation législative prévue à l'article 5 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 et le Conseil d'État, saisi par la FNPPR d'un recours en annulation à l'encontre de l'ordonnance du 13 juillet 2006, sera donc très prochainement appelé à se prononcer sur ce point. ■

Bernard Mandeville
Avocat à la cour d'appel de Paris
Spécialiste en droit rural

(1) L'article 8 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 précitée prévoit ainsi : « Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le gouvernement est autorisé à modifier par ordonnance les dispositions du Code rural relatives au statut du fermage afin :

1° d'en simplifier la rédaction en supprimant les dispositions inusitées ou venues sans objet, en précisant les dispositions ambiguës et en adaptant les dispositions qui le nécessitent aux législations en vigueur ;

2° d'adapter, de simplifier et d'harmoniser les règles et les procédures applicables en cas de résiliation ou de non-renouvellement des baux, et en cas de contestation de l'autorisation d'exploiter ».

(2) Cass. 3^e civ., 27 janvier 1999 : Bull. civ. III n° 23 ; Cass. 3^e civ., 18 juillet 2001, RD rur. 2001, 450 et 629.

(3) Cass. 3^e civ., 27 janvier 1999 : Bull. civ. III n° 23.

(4) Question n° 83647, publiée au JO le 24 janvier 2006, p. 624.

(5) Réponse à la question n° 83647, publiée au JO le 4 avril 2006, p. 3643.

(6) Question n° 89737, publiée au JO le 21 mars 2006, Pp. 2911.

(7) Réponse à la question n° 89737, publiée au JO le 16 mai 2006, p. 5149.