

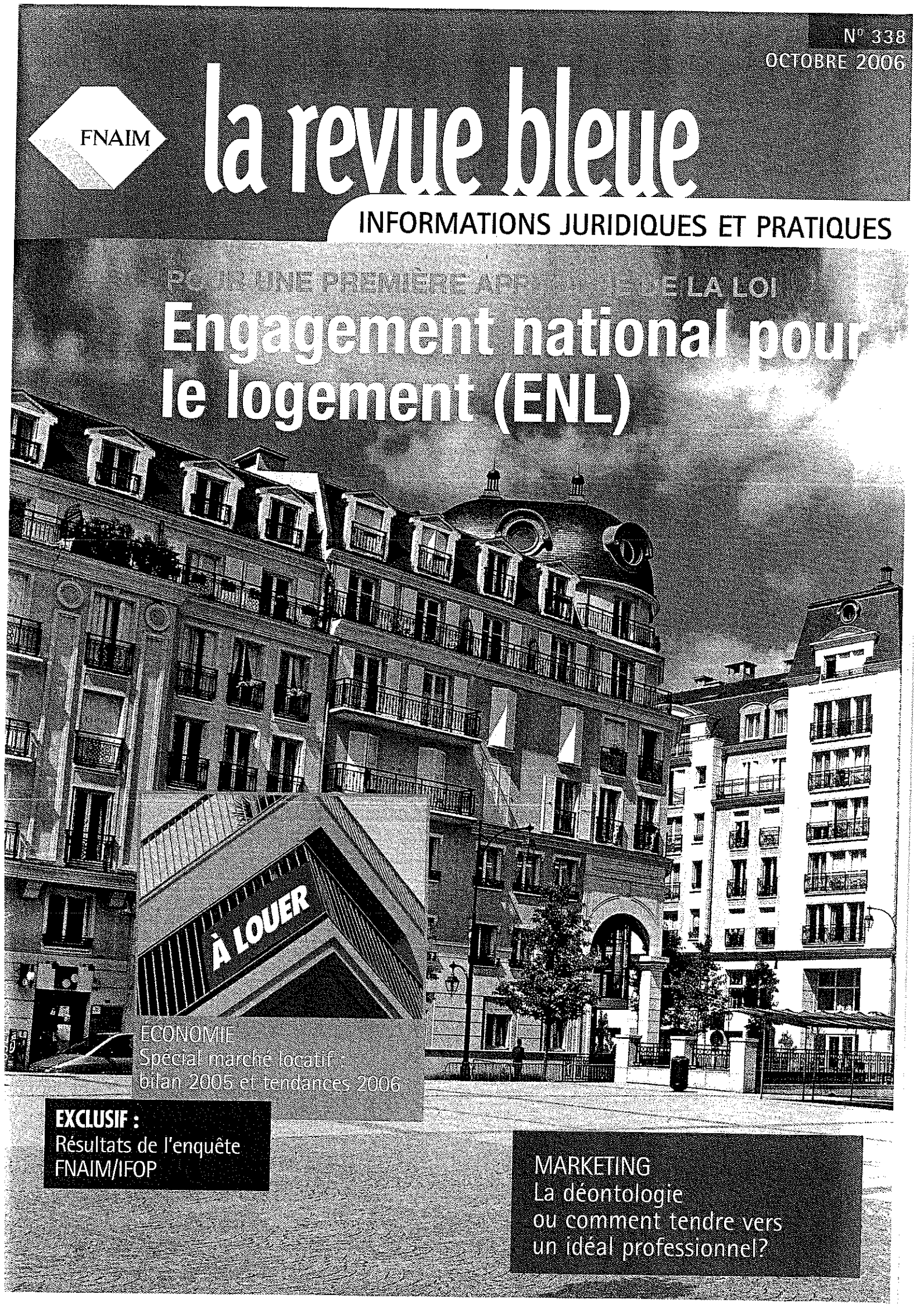


la revue bleue

INFORMATIONS JURIDIQUES ET PRATIQUES

POUR UNE PREMIÈRE APPROCHE DE LA LOI

Engagement national pour le logement (ENL)



ECONOMIE
Spécial marché locatif :
bilan 2005 et tendances 2006

EXCLUSIF :
Résultats de l'enquête
FNAIM/IFOP

MARKETING
La déontologie
ou comment tendre vers
un idéal professionnel?

> LOI D'ORIENTATION AGRICOLE

commentaire des dispositions



Bernard MANDEVILLE
Avocat au Barreau de Paris,
spécialiste en droit rural

Le vote d'une loi d'orientation agricole constitue traditionnellement l'un des temps forts d'une législature pour une majorité politique, par lequel elle tente d'imprimer sa marque à la politique agricole française, encore aujourd'hui considérée comme l'un des enjeux majeurs du développement économique de notre pays.

On retrouve ainsi dans les lois d'orientation agricole successivement votées depuis la Libération et la création du statut du fermage (1945), le clivage droite/gauche inspiré de la conception révolutionnaire et, toujours en filigrane, cette opposition théorique entre libéralisme et société d'assistance.

Dans un article de doctrine paru au lendemain du vote de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980, le Professeur OURLIAC exposait déjà qu'«une loi est forcément l'expression d'une politique et notre politique agricole doit se débattre dans un tissu de contradictions et de contraintes : contraintes financières et internationales, contradictions entre une agriculture commerçante et une tradition corporatiste, entre le contrôle de l'Etat et l'aspiration à la liberté, entre les formes collectives d'exploitation et l'individualisme traditionnel des agriculteurs, entre la nécessité d'augmenter les revenus et la volonté de maintenir des exploitations de type familial».

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 n'échappe pas à ces contradictions ; selon le

LOI DU 5 JANVIER 2006 : bénéficiant aux propriétaires fonciers

compte-rendu de la présidence de la République donné à l'occasion de la présentation du projet en conseil des ministres (18 mai 2005), la loi a *"pour objectif d'aider les exploitations agricoles à se transformer en véritables entreprises et à améliorer les conditions de vie de ceux qui y travaillent, notamment en promouvant la constitution d'unités économiques pérennes et cessibles, en modernisant les relations entre propriétaires et exploitants, en assouplissant le contrôle des structures et en reconnaissant la valeur créée par l'exploitation par la création du fonds agricole"*.

Pour autant cette inspiration résolument libérale, ainsi que la volonté affichée de clarification et de simplification n'ont pas empêché, en définitive, le vote d'une loi qui compte pas moins de cent cinq articles portant sur des matières aussi diverses que la protection sociale des agriculteurs, le régime juridique et social des travailleurs saisonniers, le régime de prévoyance des personnels enseignants relevant du ministère de l'Agriculture, la modification de la loi sur le développement des territoires ruraux (s'agissant des périmètres d'aménagement foncier) pourtant votée quelques mois plus tôt (le 23 février 2005 !), le congé-formation des agriculteurs, diverses mesures réformant le plan Natura 2000, la protection de l'environnement, de multiples mesures d'ordre fiscal...

A l'article 56 de la loi, le législateur n'a pas hésité, en ces temps de restriction budgétaire, à créer "l'Observatoire des distorsions" (titre IX du Livre VI du code rural) chargé *"de repérer et d'expertiser les différentes distorsions"* affectant les marchés agricoles, tant en France qu'au sein de l'Union européenne. Le commentateur réserve son jugement sur l'avenir et les activités effectives d'une telle institution qui paraît n'être qu'un nouvel exemple de la "comitologie" si décriée au sein de l'Union européenne.

Finalement la loi votée tient encore une fois du catalogue, et son volumineux aspect ainsi que sa rédaction hermétique conduisent rapidement le lecteur, tout comme le praticien, à s'en détourner.

Pour autant, il serait dommageable de ne point s'attacher à extraire des nombreux articles de cette loi les principaux points d'amélioration pouvant profiter aux propriétaires ruraux pour la gestion de leur patrimoine foncier. Nous proposons donc ci-après un bref catalogue des mesures les plus favorables aux propriétaires fonciers :

- la possibilité de nantissement du fonds rural ;
- la conclusion de baux cessibles hors cadre familial ;
- l'allègement du contrôle des structures ;
- le régime de faveur bénéficiant aux biens de famille.

❶ POSSIBILITÉ DE NANTISSEMENT DU FONDS RURAL

La loi d'orientation agricole consacre l'existence juridique du fonds rural désormais codifié à l'article L 311-3 du code rural qui précise que *"le fonds exploité dans l'exercice de l'activité agricole définie à l'article L 311-1, dénommé "fonds agricole", peut être créé par l'exploitant. Cette décision fait l'objet d'une déclaration au centre de formalité des entreprises de la chambre d'agriculture compétente"*. Il faut constater immédiatement que la décision de créer ou non le fonds appartient à l'exploitant, et le fonds agricole est donc optionnel.

Ainsi la loi constitue-t-elle une avancée majeure pour la reconnaissance de l'entreprise agricole, le fonds agricole constituant une unité économique susceptible de valorisation en tant que telle, comme une universalité, regroupant éléments corporels (cheptel et stocks) et incorporels (contrats et droits incorporels, dont baux cessibles et contrats de production, enseigne, dénomination, clientèle, brevets et autres droits de propriété industrielle...).



LOI D'ORIENTATION AGRICOLE DU 5 JANVIER 2006 : commentaire des dispositions bénéficiant aux propriétaires fonciers

Les travaux parlementaires exposent, s'agissant du vote de cet article, qu'il s'agit de "passer d'une logique patrimoniale et familiale à une logique d'entrepreneur" permettant la reconnaissance d'une valeur économique créée par l'exploitant.

Mais cette avancée concerne avant tout les exploitants ; pour les propriétaires fonciers, l'intérêt de la création du fonds résulte essentiellement de la possibilité désormais ouverte de nantir ce fonds dans les conditions habituelles du nantissement fixées par le code de commerce (pour le fonds de commerce).

Cette garantie réelle, qui nécessite certes quelques diligences initiales pour sa mise en place (établissement d'un acte de nantissement répertoriant les éléments nantis composant le fonds, formalités auprès du greffe...), constitue pour le bailleur un moyen efficace de s'assurer du bon paiement des loyers, et plus généralement de la solvabilité du preneur pour répondre de ses diverses obligations financières.

Il est donc conseillé de solliciter du preneur la mise en place d'un tel nantissement à l'occasion de la conclusion d'un bail rural.

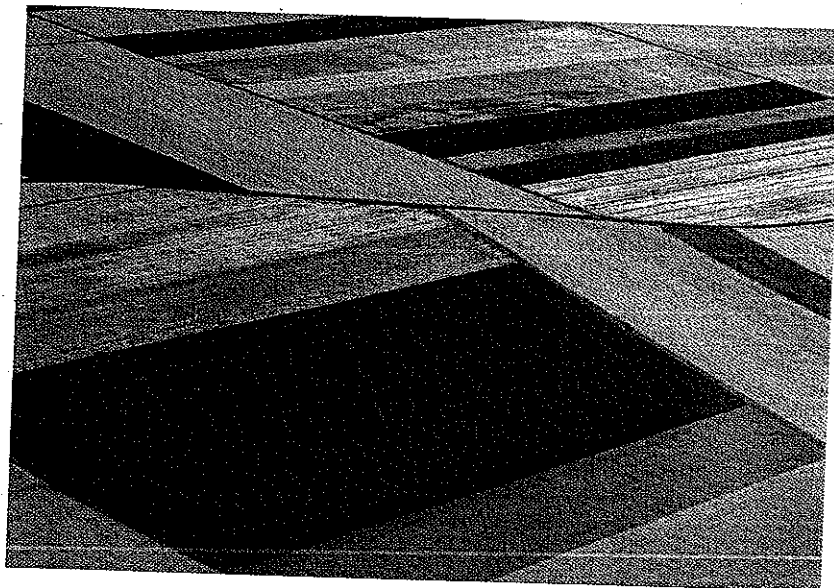
② CONCLUSION DE BAUX CESSIBLES HORS CADRE FAMILIAL

La loi d'orientation agricole, encore portée par son inspiration libérale, a créé un bail dérogatoire du statut du fermage classique critiqué en raison des contraintes excessives dans lesquelles il enserrait la relation bailleur/preneur, et de son déséquilibre trop marqué au profit du fermier.

La caractéristique essentielle de ce nouveau bail (articles L 418-1 à L 418-5 du code rural) consiste à octroyer au preneur une possibilité de cession du bail hors cadre familial, en contrepartie de la possibilité pour le bailleur de refuser le renouvellement du bail.

Les avantages de ce bail dérogatoire pour les propriétaires fonciers sont nombreux :

- la faculté de s'opposer au renouvellement du bail sans avoir à justifier d'un motif, et ainsi de pouvoir reprendre son bien sans difficulté (sauf à devoir verser une indemnité d'éviction dans les conditions exposées ci-dessous) ;
 - la faculté de prévoir contractuellement que le propriétaire pourra acquérir par préférence le bail lors de sa cession ;
 - la faculté d'augmenter, dans la limite de 50 %, le montant maximal du loyer fixé par l'autorité administrative ;
 - la possibilité d'obtenir, sous réserve de l'appréciation judiciaire, la résiliation du bail du fait d'une seule échéance de fermage restée impayée après mise en demeure infructueuse pendant trois mois (alors que deux échéances sont nécessaires dans le statut du fermage) ;
 - le bénéfice de l'ensemble des avantages fiscaux applicables aux baux ruraux à long terme ;
 - pour les terres ainsi louées depuis au moins trois ans, l'impossibilité pour les SAFER d'exercer leur droit de préemption (même si l'acquéreur n'est pas le preneur), et l'obligation pour les preneurs de préempter au prix sans possibilité de contester le prix demandé ;
 - la faculté de percevoir une somme d'argent en contrepartie de la conclusion du bail (pas de porte, droit d'entrée, surloyer initial...), alors que tout versement de cette nature était prohibé par le statut du fermage (article L 411-74 du code rural). Cette faculté reste cependant encore incertaine pour le propriétaire foncier dès lors que le texte de la loi n'accorde expressément le droit de percevoir des fonds qu'au "cédant" du bail. La jurisprudence dira si le propriétaire peut être considéré comme un cédant du bail.
- Dès lors que le bail cessible est conclu, selon l'article L 418-1 du code rural, par "l'insertion dans le contrat de bail" d'une clause de cession, il pourrait être envisagé d'introduire une telle clause de cession dans les baux ruraux à long terme déjà signés depuis plus de trois ans, de sorte que toute possibilité de préemption de la SAFER serait peut-être d'emblée exclue.
- Il convient cependant de prendre en considération, avant de conclure ce type de bail, les contraintes qui y restent attachées :
- la durée minimale du bail cessible hors cadre familial est de dix-huit ans, et à l'instar des baux ruraux à long terme, le bail doit être notarié ;
 - le bail pourra être cédé à un tiers, et le propriétaire ne pourra s'y opposer, sauf "motif légitime" (article L 418-4). L'expression est vague et ne renvoie que partiellement à la notion "d'intérêt légitime" du bailleur pour la cession dans le cadre familial. La jurisprudence sera donc conduite à interpréter la notion de "motif légitime" ;



- en cas de refus de renouvellement, le propriétaire foncier devra payer au preneur une indemnité d'éviction, dont le montant est fixé en considération des éléments suivants (article L 418-3) : *"une indemnité correspondant au préjudice causé par le défaut de renouvellement, qui comprend notamment, sauf si le bailleur apporte la preuve que le préjudice est moindre, la dépréciation du fonds du preneur, les frais normaux de déménagement, et de réinstallation, ainsi que les frais et droits de mutation à payer pour acquérir un bail de même valeur"*.

Peut-être le juge sera-t-il également tenté d'utiliser les décisions rendues sur l'indemnisation du preneur en matière d'expropriation, ou encore de résiliation du bail pour changement de destination des terres louées (article L 411-32 du code rural). Mais les décisions rendues en ces matières ne prennent pas systématiquement en compte la notion d'entreprise agricole, et sa valorisation économique, qui sous-tend le bail cessible.

Si l'on raisonne par analogie avec les indemnités d'éviction pouvant être fixées en matière de baux commerciaux, le montant de l'indemnité peut quelquefois atteindre la valeur totale du fonds de commerce, ou encore l'équivalent de deux années de chiffre d'affaires.

En l'absence totale de jurisprudence applicable à la matière propre des baux ruraux, il apparaît probable que le juge sera guidé dans sa méthode de calcul par les usages applicables en matière commerciale, et les décisions rendues pour les baux commerciaux.

La rédaction employée par l'article L 418-3 ci-dessus permet cependant de prendre en compte de multiples éléments de chiffrage, et laisse ainsi au juge un pouvoir d'appréciation très important.

Cette indemnité d'éviction sera, en première instance, fixée par le tribunal paritaire, et il est à parier que se fera jour une opposition importante sur les montants devant être alloués, entre les assesseurs preneurs et les assesseurs bailleurs.

L'incertitude sur le montant à payer au preneur en cas de non-renouvellement à l'initiative du bailleur risque fort d'être un point déterminant pour les propriétaires afin de les dissuader de conclure ce type de baux.

Cependant, les avantages détaillés ci-dessus sont nombreux pour les bailleurs, et il convient d'insister sur le fait que l'indemnité d'éviction n'est exigible qu'en cas de non-renouvellement sans motif. Un non-renouvellement motivé dans les conditions habituelles du statut du fermage ne serait donc pas de nature à ouvrir droit à l'indemnité d'éviction.

Enfin, le bail cessible pourra toujours être résilié, sans indemnisation, pour les motifs de résiliation applicables au statut du fermage. Les bailleurs pourront donc utiliser cette forme de bail compte tenu de ses nombreux avantages, tout en décidant par avance qu'ils n'utiliseront jamais la faculté de non-renouvellement sans motif du bail.

③ ALLÈGEMENT DU CONTRÔLE DES STRUCTURES

Par l'effet de la loi d'orientation de 1999, les Commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) avaient encore vu leur rôle et leur poids accrus dans le cadre de la procédure d'obtention de l'autorisation administrative d'exploiter (installation, agrandissement, mouvements de capital internes aux sociétés agricoles...).

Les CDOA étaient devenus un passage quasi obligé afin de s'installer comme agriculteur ou de développer son exploitation agricole, et bien souvent les choix du propriétaire bailleur quant à la gestion de son patrimoine rural (conclusion d'un bail, reprise...) étaient conditionnés à l'avis obligatoire de la CDOA.

Les CDOA, dont la composition et les modalités de fonctionnement étaient source de contestations tenant notamment à l'absence de réglementation du