



Note synthétique sur le rapport d'information sur le statut juridique des baux ruraux et son évolution nécessaire

Rapport d'information n°3233 déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le régime des baux ruraux.

Le bail rural, contrat par lequel un propriétaire agricole met à disposition d'un exploitant des terres ou des bâtiments en contrepartie d'un loyer ou d'un partage de récolte, remplit deux fonctions principales.

Il s'agit en premier lieu d'encadrer la relation économique entre propriétaires et fermiers et d'autre part, de répondre aux orientations politiques agricoles, sanitaires, alimentaires et économiques.

L'importance accordée par les pouvoirs publics à ces deux objectifs justifie que le bail rural soit soumis à un statut d'ordre public, limitant *de facto* la liberté des co-contractants concernant la durée, le montant du loyer et les modalités de renouvellement du bail.

Les évolutions du monde agricole ont mis en exergue les fragilités juridiques du bail rural dont le régime paraît inadéquat à répondre aux défis actuels rencontrés par ses acteurs.

A titre d'illustration, les Rapporteurs de la mission d'information ont tôt fait de souligner la succession des divers baux créés par le législateur pour adapter le bail rural à diverses réalités.

Si les Rapporteurs s'accordent sur la nécessité de maintenir le statut d'ordre public du bail rural et celle de l'adapter pour garantir sa survie.

À cette fin, le rapport présente 18 recommandations.

➤ *Favoriser l'investissement des fermiers dans la durée*

Recommandation n°1 : prévoir des incitations fiscales bénéficiant aux propriétaires pour encourager la mise à bail des terres agricoles

Il est fait état dans le rapport du succès rencontré par le bail rural à long terme qui offre davantage de visibilité aux parties, ainsi que des avantages fiscaux certains au profit des propriétaires.

Renforcer le soutien financier de l'Etat aux bailleurs, via un levier fiscal, constitue l'une des premières recommandations des Rapporteurs.

- Favoriser l'installation des jeunes agriculteurs

Recommandation n°2 : compléter l'article L. 732-39 du code rural et de la pêche maritime afin d'obliger l'agriculteur retraité à prendre prioritairement sa parcelle de subsistance parmi les terres dont il est propriétaire.

Afin de permettre la mise à disposition du plus grand nombre de terres, notamment pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, les Rapporteurs proposent que les agriculteurs retraités soient dans l'obligation de prendre leur parcelle de subsistance sur des terres dont ils sont propriétaires et non sur des terres qu'ils ont à bail.

- Adapter le cadre juridique des baux ruraux pour répondre aux besoins des sociétés agricoles

Recommandation n°3 : permettre aux exploitations agricoles en société de bénéficier de la protection du droit des procédures collectives, sous réserve des adaptations nécessaires à la réalité économique et juridique du monde agricole.

« Une telle extension du droit des procédures collectives permettrait de sécuriser les agriculteurs mais aussi leurs bailleurs qui pourraient figurer parmi les créanciers prioritaires. En outre, cela éviterait le maintien pour une durée trop longue, avec les conséquences dramatiques que cela peut avoir (surendettement, suicide), d'exploitations non viables et faciliterait le rebond des agriculteurs » selon les Rapporteurs.

Recommandation n°4 : mieux définir, en particulier dans le cadre du bail cessible, les conditions de la cessibilité et les modalités de calcul de l'indemnité de résiliation.

Face au peu d'intérêt rencontré par le dispositif du bail cessible auprès des agriculteurs en seconde partie de carrière susceptibles de transmettre leur exploitation, les Rapporteurs souhaitent revoir la question du calcul de l'indemnité de résiliation.

L'impossibilité qu'il y a aujourd'hui à anticiper le coût de l'indemnité de résiliation alors qu'il s'agirait pour les bailleurs et les preneurs d'une garantie intéressante pour la viabilité financière de leur exploitation ou de leur patrimoine, constituer le frein principal au recours à la clause de cessibilité.

Ils recommandent donc que le statut prévoie plus clairement les conditions de la cessibilité et les modalités de calcul de l'indemnité de résiliation

- Favoriser la modernisation de l'agriculture française en apportant davantage de souplesse

Recommandation n°5 : ouvrir la possibilité, en cas d'accord écrit des deux parties, de fixer des clauses supplémentaires dans le contrat de bail rural afin de permettre, notamment, des sous-locations temporaires ou des activités annexes en contrepartie d'une majoration du fermage ou d'un partage des revenus issus de ces dérogations.

Les députés relèvent également que l'absence de liberté contractuelle nuit à l'investissement des bailleurs.

Davantage de souplesse permettrait aux parties de s'entendre sur le montant de l'indemnité de résiliation ou sur une éventuelle prise en compte de la qualité des installations dans la détermination du montant du fermage. Les preneurs auraient la possibilité de diversifier leur activité sans risquer la résiliation de leur bail. Un tel cas de figure favoriserait, selon les Rapporteurs, une nouvelle valorisation de parcelles sous-exploitées.

➤ *Préserver l'attractivité du bail rural pour les propriétaires (jouer sur trois dimensions)*

Les Rapporteurs proposent de jouer sur trois facteurs afin de préserver l'attractivité du bail rural auprès des propriétaires : le rendement locatif, la sanction du non-respect des obligations du preneur et la liberté contractuelle.

Recommandation n°6 : repenser la fixation des indices du prix du fermage en redéfinissant les critères de calcul des barèmes, sans les dé plafonner, ni modifier les équilibres existants.

Les Rapporteurs sont favorables à une remodelisation de la fixation des indices du prix du fermage, qui ne doivent pas être dé plafonnés, mais dont le calcul des barèmes pourrait être révisé pour mieux tenir compte des prix du marché.

Recommandation n°7 : sanctionner plus sévèrement le non-paiement du fermage, en prévoyant qu'après deux mises en demeure non suivies d'effet, le juge ne pourrait que constater la résiliation du contrat

Les Rapporteurs considèrent que la procédure de recouvrement du fermage non payé est surannée et doit être modernisée. Ils proposent que la résiliation soit automatique après deux mises en demeure non suivies d'effet. Le juge ne pourrait alors que constater la résiliation du contrat de bail. Un tel changement serait de nature à prémunir les propriétaires contre les éventuelles stratégies dilatoires mises en place par certains exploitants.

Recommandation n°8 : à l'article L. 411-31 du code rural et de la pêche maritime, substituer le défaut d'entretien à l'exigence pour le bailleur de démontrer la compromission de la bonne exploitation du fonds pour obtenir la résiliation du bail.

Les Rapporteurs entendent ainsi moderniser le second motif de résiliation d'un bail rural. Le propriétaire peut en effet demander la résiliation du bail s'il justifie « *d'agissements du preneur de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds* », conformément aux dispositions de l'article L. 411-31 du code rural et de la pêche maritime.

Or, la notion de « *compromission de la bonne exploitation du fonds* » fait l'objet d'une appréciation restrictive par la jurisprudence, rendant ainsi quasi-impossible en pratique la résiliation d'un bail sur ce fondement. Remplacer ce motif par celui de « *défaut d'entretien* » serait bénéfique selon les Rapporteurs.

Recommandation n°9 : limiter à trois fois neuf ans le nombre de renouvellements du bail rural, lorsqu'il est écrit, et donner la possibilité d'un quatrième renouvellement si le preneur se trouve à moins de neuf ans de la retraite.

Alors, que la rigidité du régime du statut des baux ruraux entraîne un recours important aux baux ruraux verbaux, ou incitent certains propriétaires à laisser leurs terres en friche plutôt que de conclure un bail rural par manque de visibilité, les Rapporteurs suggèrent de s'inspirer de la réforme du statut du fermage de Wallonie. Cette dernière prévoit, «*pour répondre à la critique récurrente de la perpétuité des baux ruraux*», de limiter la durée du bail dit «classique» à trois renouvellements après une première période de 9 ans. Au terme de ces renouvellements, le bail prend fin de plein droit. Cette évolution permet de renforcer l'attractivité du bail rural pour les propriétaires en leur donnant un horizon temporel de récupération de la jouissance leur bien. Si le preneur cède la convention à son descendant, le délai est alors réinitialisé.

Recommandation n°10 : en cas de cession à titre onéreux de biens ruraux, ne pas appliquer la décote liée aux terres occupées lorsque le preneur fait usage de son droit de préemption

En cas de vente d'une terre agricole occupée, au-delà des nombreuses obligations qui incombent au propriétaire bailleur, une décote résultant de l'existence d'un bail rural en cours s'applique sur le prix de vente, privant ainsi l'acquéreur de la jouissance immédiate de son bien.

Si la doctrine le chiffre à 30 % de la valeur libre du bien, le rapport souligne qu'en pratique cette décote peut être bien supérieure.

Aussi, alors que le preneur exploitant agricole bénéficie d'un droit de préemption et peut, à ce titre, saisir le TPBR d'une demande de révision du prix de vente si celui-ci lui semble trop élevé, il peut également bénéficier d'une décote. Le propriétaire est ainsi empêché de vendre son bien au prix voulu, y compris s'il dispose d'un autre acquéreur acceptant ce prix.

Les Rapporteurs considèrent que dès lors qu'un preneur exploitant fait usage de son droit de préemption, le mécanisme de décote ne devrait pas être appliqué.

Une telle évolution permettrait, selon les Rapporteurs, de renforcer l'attractivité de l'investissement dans les terres agricoles et le recours au bail rural de la part des bailleurs.

➤ *Simplifier et recentrer le contrôle des structures*

Recommandation n°11 : renforcer la publicité foncière (allongement à deux mois des délais pour les attributions par la SAFER et publication dans la presse locale de l'ensemble des demandes d'autorisation).

Les Rapporteurs entendent ainsi, s'atteler au problème de manque de transparence et d'uniformité sur le territoire, du contrôle opéré par les structures.

Recommandation n°12 : retirer, au II de l'article L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime, l'exigence de liberté du bien pour pouvoir bénéficier du régime déclaratif de contrôle des structures dans le cadre des cessions intrafamiliales.

Les députés se sont également penchés sur le champ d'application du contrôle des structures agricoles qui est, selon eux, trop étendu.

De trop nombreuses opérations de ventes tombent en effet, sous le coup de la procédure d'autorisation préalable d'exploiter dont les délais sont jugés bien trop long par la majorité des acteurs de la profession et dissuadent les propriétaires de mettre à bail.

A l'inverse, le régime de déclaration est considéré comme une procédure de contrôle bien plus souple et rapide.

Retirer l'exigence de liberté du bien permettrait à de nombreuses cessions de pouvoir bénéficier du régime déclaratif. Cette simplification permettrait également de recentrer le périmètre d'intervention du contrôle.

Les Rapporteurs proposent également que la volonté du bailleur soit davantage prise en compte et intégrée au contrôle des structures, lorsque plusieurs candidatures remplissent les critères d'attribution.

Recommandation n°13 : permettre l'exercice du contrôle des structures sur les cessions partielles de parts sociales.

Le contrôle partiel des sociétés agricoles constitue une menace à l'encontre du modèle d'exploitation agricole familial français.

En effet, les cessions partielles de parts sociales de sociétés agricoles échappent au contrôle des structures, empêchant les SAFER d'exercer leur droit de préemption. Ce « trou dans la raquette » alimente chez les pouvoirs publics la peur de voir se développer à grande échelle des prises de contrôle, le cas échéant étrangères, de terres agricoles françaises par le biais des sociétés. Les agriculteurs perdraient ainsi la maîtrise du foncier.

Les Rapporteurs souhaitent donc que les structures puissent contrôler les cessions partielles de parts sociales et disposer des moyens juridiques suffisant pour les empêcher lorsqu'elles aboutiraient à des agrandissements excessifs.

➤ *Renforcer la sécurité juridique des baux ruraux*

Le rapport fait état d'un triple manque : « *une insuffisance des baux écrits et des états de lieux d'entrée, un détournement fréquent de la procédure de révision pour fermage anormal et un fonctionnement à parfaire des tribunaux paritaires des baux ruraux.* »

Recommandation n°14 : rendre l'état des lieux obligatoire pour les baux ruraux conclus pour une surface dépassant un seuil fixé par arrêté préfectoral et variant selon les cultures.

Recommandation n°15 : mettre à disposition des parties un modèle de bail rural et d'état des lieux d'entrée.

Assoir le caractère obligatoire d'un état des lieux en début de contrat de bail et proposer aux parties un modèle d'état des lieux, permettrait une meilleure sécurité pour tous.

Recommandation n°16 : modifier la procédure de révision en fermage anormal, en rendant possible la saisine du TPBR au cours de la sixième année après la conclusion du bail

Les dispositions du code rural permettent, lorsque les parties ont contracté un bail rural à un prix supérieur ou inférieur d'au moins un dixième de la valeur locative de la catégorie du bien particulier donné à bail, au preneur ou au bailleur de saisir le TPBR, « *au cours de la troisième année de jouissance, et une seule fois pour chaque bail* », afin qu'il fixe pour la période restante du contrat un prix normal du fermage. Cette procédure a été pensée comme un compromis entre les impératifs de stabilité contractuelle et d'application des arrêtés préfectoraux.

Or, le rapport pointe du doigt les pratiques de détournement de la procédure en révision du fermage anormal.

Il s'agirait donc pour les Rapporteurs de faciliter l'intervention du TPBR afin de contrôler davantage les pratiques.

➤ *Améliorer le fonctionnement des tribunaux paritaires des baux ruraux*

Les TPBR ont fait la preuve de leur utilité et de leur efficacité, qui s'expliquent principalement par leur proximité et par le profil des assesseurs, selon le rapport.

Toutefois, deux séries de difficultés demeurent : l'une d'elles a trait au caractère non obligatoire de la représentation par un avocat, et l'autre à l'audience de conciliation.

Aussi les Rapporteurs ont formulé deux recommandations pour remédier à cet état de fait.

Recommandation n°17 : rendre obligatoire la représentation par un avocat devant les TPBR, dès l'audience de conciliation. À défaut, prévoir une obligation de double audience de conciliation avant le renvoi au jugement, et assortir cette obligation d'un délai minimum à respecter entre chaque audience.

Recommandation n°18 : préciser les conditions du déroulement de l'audience de conciliation afin de favoriser le dialogue entre les parties.