

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959 - 1960

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 1959.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur la proposition de loi de MM. Octave BAJEUX et Georges
BOULANGER, tendant à la stabilisation des fermages.

Par M. Octave BAJEUX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Beloucif Amar, Jean Bène, Auguste-François Billiémas, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Omer Capelle, Michel Champeboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Gueroui Mohamed, Roger du Hailgouet, Yves Hamon, René Jager, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Murette, Pierre-René Mathey, Roger Morève, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Puzet, Paul Pelleray, Raymond Pinchard, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuill, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Sénat : 24 (1958-1959) et 2 (1959-1960).

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a été saisie pour avis de la proposition de loi n° 24, tendant à la stabilisation des fermages.

Cette proposition n'a d'autre objet que l'abrogation du décret n° 59-175 du 7 janvier 1959 qui est venu modifier le mode de calcul des fermages. Elle pose donc dès le départ un problème d'ordre juridique : celui de la constitutionnalité du décret susvisé. Votre Commission de Législation, saisie au fond, a procédé tout spécialement à l'examen de cette question et a conclu à l'inconstitutionnalité du texte gouvernemental.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan se devait de faire porter essentiellement ses observations sur l'aspect économique et social de la proposition de loi.

Après avoir rappelé les dispositions essentielles du décret du 7 janvier, nous examinerons s'il est actuellement souhaitable de procéder à une hausse des fermages.

Les dispositions essentielles du décret.

Le décret du 7 janvier va provoquer une hausse substantielle des fermages ainsi que le démontre une analyse sommaire du texte qui apporte des modifications importantes au régime en vigueur, tel qu'il résulte de la loi du 23 mars 1953 (art. 812 du Code rural).

1° Tout d'abord, le décret fixe à un minimum de quatre le nombre des denrées qui, « pour les cultures générales », doivent être retenues par les arrêtés préfectoraux pour servir de base au calcul des fermages. La loi du 23 mars 1953, au contraire, pour permettre les adaptations nécessaires, laissait aux Commissions consultatives des baux ruraux et aux Préfets toute latitude quant au nombre des denrées à retenir. Bien plus, le régime antérieur à cette loi, par souci de simplicité et en vue d'éviter aux parties les litiges inhérents au choix de nombreuses denrées, avait prévu un maximum de quatre, au lieu d'un minimum que voudrait imposer le décret du 7 janvier.

2° En second lieu, le décret prévoit la possibilité, à l'expiration de la première ou de la deuxième période triennale, de substituer au

blé une ou plusieurs des denrées figurant à l'arrêté préfectoral. Il est vrai que certaines conditions sont exigées : la substitution ne peut porter que sur la moitié au plus du nombre des quintaux de blé prévu au bail ; la ou les denrées substituées doivent représenter des productions du fonds loué ; enfin la demande de substitution n'est recevable que si le fermage porté au contrat est stipulé en totalité payable à parité du cours du blé.

Il n'en reste pas moins que la faculté de convertir du blé en d'autres denrées se trouve en fait très largement ouverte car les baux stipulés en quintaux de blé sont très nombreux dans la pratique. C'est vrai pour tous les baux dans les départements ou certaines régions naturelles des départements où les arrêtés préfectoraux ont retenu le blé comme seule denrée de référence pour la fixation des fermages. Mais c'est vrai aussi pour un bon nombre de baux dans les départements où les arrêtés préfectoraux laissent le choix entre plusieurs denrées, les parties ayant souvent conservé l'habitude de s'en référer au blé.

Il convient d'ajouter que la situation s'aggrave en cas de renouvellement de bail. En effet, les conditions restrictives sus-indiquées ne sont prévues que si la demande de substitution intervient à l'expiration de la première ou de la deuxième période triennale ; elles tombent en conséquence dans l'hypothèse d'un renouvellement de bail. Il en résulte que la conversion peut jouer même si le bail qui prend fin n'était pas stipulé payable intégralement en blé ; d'autre part, la substitution peut porter sur plus de 50 % des quintaux de blé ; enfin, selon la jurisprudence de la Cour suprême (Cass. Soc. 1^{er} avril 1949. Demoiselle Boyer c/époux Garnault-Fautrat. R. F. 1949, p. 360), les denrées de remplacement peuvent ne pas être produites sur le fonds loué, à moins de prétendre que le preneur puisse désormais invoquer l'article 14 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959, aux termes duquel sont interdites les clauses d'indexation fondées sur le prix des produits n'ayant pas de relation directe avec l'activité de l'une des parties au contrat.

3° Enfin — et cette disposition est capitale — la substitution s'opère, non pas sur la base des cours respectifs des diverses denrées à la date de la demande, mais bien sur les cours des denrées au 1^{er} septembre 1939. Cette référence au 1^{er} septembre 1939 constitue le facteur essentiel de l'augmentation des fermages à attendre du décret du 7 janvier ; la raison en est que, depuis 1939, le prix du blé a été dévalorisé par rapport aux autres produits agricoles.

L'exemple repris dans l'exposé des motifs de la proposition de loi illustre clairement les lourdes conséquences financières qui s'en suivraient pour les fermiers. Cet exemple porte sur une conversion en viande, mais ce n'est pas là un cas isolé ; le résultat serait sensiblement du même ordre si la substitution consistait en d'autres denrées, telles que produits laitiers, pommes de terre, orge, etc.

La hausse du fermage peut atteindre 50 % en cas de nouvelle période triennale et 100 % en cas de renouvellement de bail. La question est alors de savoir s'il est actuellement juste et opportun d'imposer aux fermiers une augmentation substantielle de leurs fermages.

Une hausse des fermages est-elle actuellement souhaitable ?

Il convient à ce sujet de formuler les observations suivantes :

1° Il ne saurait être question d'opposer entre eux les propriétaires et les fermiers car leurs intérêts véritables sont en fait intimement liés. Il ne saurait davantage être question de sous-estimer les difficultés que rencontrent les propriétaires qui entendent faire face à leurs obligations, par exemple à l'entretien des bâtiments loués.

Mais il faut bien constater en toute objectivité que dans les circonstances économiques actuelles, les fermiers sont dans l'impossibilité matérielle de faire face à une hausse aussi massive de leurs fermages. En réalité, propriétaires et fermiers sont les victimes solidaires de l'amenuisement du revenu agricole, amenuisement que le Sénat a vivement déploré lors du débat qui s'est instauré en juillet dernier. Il est incontestable que le sort du propriétaire ne peut raisonnablement s'améliorer que dans la mesure où s'améliore le sort de l'exploitant.

2° Il importe de préciser aussi que le prix du blé est une chose mais que le nombre de quintaux en est une autre. Une hausse des fermages apparaîtrait moins fâcheuse si les baux actuels stipulaient un nombre de quintaux égal à celui d'avant guerre. Or, il n'en est rien ; dans la plupart des cas, et précisément à cause de la dévalorisation du prix du blé, les fermiers ont accepté un nombre de quintaux nettement supérieur à celui de 1939. Il en résulte que l'augmentation des quintaux vient corriger la diminution du prix. L'application du décret du 7 janvier avec la conversion des quantités actuelles

sur la base des cours au 1^{er} septembre 1939, viendrait donc doublement pénaliser les fermiers qui se sont montrés le plus compréhensifs.

Il faut ajouter que le preneur qui a accepté un fermage trop élevé eu égard aux quantités de blé prévues par les arrêtés préfectoraux se trouvera dans la plupart des cas forclos pour opposer à la demande de substitution du propriétaire une demande de revision du montant de son fermage. En effet, aux termes de l'article 812, alinéa 15, du Code rural, l'action en revision du fermier ne peut être intentée qu'au cours de la troisième année de jouissance, alors que le propriétaire, en vertu du décret, peut demander la conversion à l'expiration de la première ou de la deuxième période triennale.

3° Le décret du 7 janvier, d'autre part, s'inscrit en porte-à-faux dans la politique générale du Gouvernement, qui veut tendre à la stabilité des prix et de la monnaie. Il est en effet paradoxal de constater que dans le même temps où le Gouvernement supprime les indexations agricoles pour éviter que la hausse des prix de revient ne se répercute dans les prix de vente, il renforce l'indexation des fermages. Les paysans ont largement payé leur tribut au redressement économique et financier ; il ne faut pas alourdir encore les charges particulières qui, sous la forme du fermage, pèsent sur certains d'entre eux.

4° Les conséquences prévisibles du décret ne sont pas moins dangereuses sur le plan social, car elles sont de nature à porter atteinte aux bonnes relations entre propriétaires et fermiers. Nous connaissons dans ce domaine une certaine atmosphère de paix sociale ; des hausses sensibles de fermages, à une époque où la paysannerie traverse de si graves difficultés par suite des circonstances économiques et climatiques, vont venir dresser l'une contre l'autre deux catégories sociales qui ont tout intérêt à s'entendre.

D'autre part, des difficultés nombreuses sont à prévoir, non seulement en fin de période triennale pour la détermination des denrées à substituer, mais également à chaque échéance ; en effet, si les denrées retenues sont à cours variable, des litiges naîtront inévitablement lorsqu'il s'agira de déterminer le cours à appliquer ; de plus, si des fluctuations importantes surviennent, elles ne pourront qu'aigrir l'une ou l'autre des parties.

*

* *

Pour toutes ces raisons, il apparaît sage d'en revenir au régime antérieur au décret du 7 janvier, tel que l'avait défini la loi du 23 mars 1953 ; cette loi n'avait fait, du reste — il convient de le rappeler — qu'entériner un accord intervenu au stade national entre les représentants qualifiés des bailleurs et des preneurs.

C'est pourquoi votre Commission des Affaires économiques et du Plan émet un *avis favorable* à l'adoption de la proposition de loi tendant à l'abrogation du décret du 7 janvier 1959, que, sous l'angle juridique, votre Commission de Législation estime contraire à la Constitution.