

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1972.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi, MODIFIÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à compléter les articles 849 et 851 du Code rural, relatifs à l'évaluation et au paiement de l'indemnité due au preneur sortant,

Par M. Baudouin de HAUTECLOCQUE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Pierre-René Mathey, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Bernard Talon, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture, 15, 50 et in-8° 44 (1969-1970).

2^e lecture, 313 (1971-1972).

Assemblée Nationale : 963, 2400 et in-8° 635.

Mesdames, Messieurs,

Dans sa séance du 11 décembre 1969, le Sénat votait, sur l'initiative de notre collègue M. Etienne Dailly, une proposition de loi tendant à compléter l'article 851 du Code rural relatif à l'indemnité due au preneur sortant.

C'est ce texte qui, adopté le 23 juin 1972 par l'Assemblée Nationale, soit près de deux ans et demi après le vote du Sénat, revient aujourd'hui devant nous en deuxième lecture. Sans doute un aussi long délai n'était-il pas nécessaire. Votre commission doit, toutefois, constater qu'il a été mis à profit par l'Assemblée Nationale pour approfondir un problème délicat, ainsi qu'en témoigne l'excellent rapport présenté au nom de la Commission de la production et des échanges par M. Bécam.

L'Assemblée Nationale a, d'autre part, fort opportunément complété la proposition de loi initiale, qui ne visait que le seul article 851 du Code rural, concernant le versement de l'indemnité, par une adjonction à l'article 849 relatif aux modalités d'évaluation de celle-ci. Elle a, en effet, constaté que, plus qu'à des problèmes de délais de procédure, les retards constatés dans le paiement de cette indemnité étaient dus à la difficulté d'en évaluer le montant de façon précise et indiscutable.

I. — Calcul de l'indemnité due au preneur sortant.

(Art. 849 du Code rural.)

Aux termes de la rédaction actuelle de l'article 849 du Code rural, la preuve des améliorations apportées par le preneur, et lui donnant, de ce fait, droit à indemnité, résulte soit d'un état des lieux, soit de tout autre moyen de preuve admis par le droit commun.

L'état des lieux étant, le plus souvent, très sommaire — en admettant qu'il ait été établi — cet article donne, en fait, tous pouvoirs aux experts.

Sans doute la loi du 12 juillet 1967 a-t-elle, dans ce domaine, amélioré sensiblement la situation en précisant plus clairement, à l'article 848 du Code rural, les principes d'évaluation des indemnités dues au preneur sortant. C'est ainsi, en particulier, qu'en ce qui concerne les bâtiments et ouvrages incorporés au sol, l'indemnité

est égale au coût des travaux, évalué à la date de l'expiration du bail, et réduit annuellement d'un amortissement forfaitaire, variable selon la nature des travaux.

Mais, si ce calcul est relativement aisé, il n'en est pas de même en ce qui concerne les plantations et les améliorations culturales, dont les modalités d'amortissement sont beaucoup moins nettement précisées, et dont l'appréciation du coût initial est infiniment plus délicate à apprécier, d'autant que, pour les améliorations culturales, aucun devis n'est préalablement communiqué au bailleur, ce qui serait d'ailleurs impossible en raison de la nature même de ces améliorations. Il en résulte des évaluations souvent arbitraires, très variables selon les régions et parfois gonflées artificiellement, lorsque les honoraires de l'expert sont fonction de l'importance de l'indemnité ainsi fixée.

Parfois aussi, l'expert tient compte dans son évaluation de l'existence de ces « pas de porte » ou « reprises » abusivement pratiqués dans certaines régions et qui consistent dans le versement par le preneur entrant au preneur sortant de sommes parfois importantes, ne correspondant généralement à rien de tangible.

La jurisprudence est assez rare en cette matière, car les « reprises » sont occultes, et, au surplus, sanctionnées pénalement par l'article 850-1 du Code rural. En revanche, les décisions judiciaires intervenues en matière de baux commerciaux ont fort clairement analysé la nature économique du « pas de porte ». Celui-ci est, avant tout, la contrepartie de l'avantage apporté au locataire par un loyer ne correspondant plus à la valeur réelle du service rendu à ce dernier : il représente ainsi, sur le plan économique, la capitalisation de la différence entre le loyer taxé en application de l'article 812 du Code rural et celui qui serait obtenu par le libre jeu de l'offre et de la demande. Selon la Cour d'appel de Paris (Paris, 30 avril 1965, *Gaz. Pal.* 1965, II, 303) « pas de porte et loyer sont... étroitement liés » et le pas de porte « n'aurait aucune raison d'être si celui-ci était fixé en fonction de la valeur locative réelle des lieux loués ».

Sauf dans l'hypothèse exceptionnelle où le « pas de porte » a initialement été versé au propriétaire lui-même, il y aurait donc une injustice flagrante à faire rembourser à celui-ci un pas de porte dont il n'a jamais bénéficié et qui, au surplus, représente la contrepartie d'une insuffisance du loyer dont il a déjà été la principale victime.

Telles sont les raisons qui conduisent les intéressés à contester certaines expertises, d'où des procédures fort longues, qui retardent le versement des sommes dues au preneur sortant, et justifient en fait, sinon en droit, le refus du preneur de quitter les lieux tant qu'il n'a pas reçu une indemnité destinée à faciliter sa réinstallation.

L'adjonction apportée par l'Assemblée Nationale a pour objet de remédier à cette situation, en stipulant que s'il est procédé à une expertise, celle-ci doit être établie conformément à un plan d'inventaire déterminé par arrêté ministériel. Le texte prévoit, en outre, que l'expertise doit préciser la nature, le coût et la date des améliorations apportées par le preneur, ce qui, par voie de conséquence, exclut toute indemnisation qui ne serait pas fondée sur des éléments réels et aisément vérifiables.

Il peut arriver, d'autre part, que le preneur, non seulement n'a pas amélioré le bien loué, mais encore y a apporté des dégradations. Dans ce cas, c'est lui qui doit une indemnité au propriétaire. Une telle disposition ne fait, à l'évidence, que confirmer une règle de droit commun, ainsi que l'a fort opportunément souligné à l'Assemblée Nationale M. Cointat, Ministre de l'Agriculture. Mais sans doute n'était-il pas inutile de rappeler sur ce point les obligations réciproques des parties.

Enfin, en vue d'éviter que certains experts ne soient incités à majorer artificiellement le montant des indemnités dues, afin d'augmenter d'autant leurs propres honoraires, l'Assemblée Nationale a stipulé que la rémunération des experts serait assurée d'après un barème forfaitaire, basé non sur le montant même de l'estimation, mais, selon les termes du rapporteur de l'Assemblée Nationale M. Bécam, « sur la consistance des biens expertisés, et notamment sur la surface de l'exploitation en cause ».

Le texte initial de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale précisait que ce barème serait établi par arrêté ministériel. En séance publique, M. Cointat, Ministre de l'Agriculture, a fait supprimer cette précision, estimant qu'il était préférable que ce barème soit dressé par la profession elle-même. Votre commission ne peut qu'approuver cette position : elle estime, cependant, qu'au cas où ce barème ne serait pas établi par les intéressés, ou ne concorderait pas avec la volonté du législateur, il appartiendrait au Gouvernement, en application de l'article 37 de la Constitution, de prendre par voie réglementaire toutes dispositions utiles pour que la loi soit respectée.

II. — Procédure de fixation de l'indemnité due au preneur sortant.

(Art. 851 du Code rural.)

Objet unique de la proposition de loi initiale, la modification de l'article 851 du Code rural a pour objet d'accélérer la fixation et le versement de l'indemnité due au preneur sortant.

Dans sa rédaction actuelle, cet article se borne à préciser que, pour le paiement de cette indemnité, le juge peut, par dérogation à l'article 1244 du Code civil, accorder au bailleur des délais excédant une année.

Le texte adopté par le Sénat s'inspirait de cinq idées essentielles, dont seules les trois premières ont été retenues par l'Assemblée Nationale.

En premier lieu, le Sénat a constaté que, s'il était légitime d'accorder des délais pouvant excéder une année au bailleur lorsque c'est le preneur lui-même qui prend l'initiative de quitter les lieux, s'ouvrant ainsi à lui-même son propre droit à indemnité, il n'en est pas de même lorsque c'est le bailleur qui décide de mettre fin au bail en exerçant son droit de reprise. Dans cette hypothèse, en effet, il doit supporter toutes les conséquences de sa décision, et éviter de la prendre s'il ne se sait pas en mesure de verser en temps utile les indemnités que la loi met à sa charge.

Le Sénat a estimé, d'autre part, qu'il n'était pas nécessaire d'attendre le départ du preneur pour procéder à la détermination de l'indemnité qui peut lui être due. Il a donc prévu la possibilité, pour chacune des parties, de saisir le président du tribunal paritaire statuant en référé d'une demande tendant à la désignation d'un expert en vue de la fixation de cette indemnité dès le jour où le congé est donné, et indépendamment de toute procédure quant à la validation de celui-ci. Le texte voté par le Sénat prévoyait, en outre, la fixation d'une indemnisation provisionnelle, lorsque aucun jugement définitif sur le montant de l'indemnité due n'est intervenu à la date de l'expiration du bail.

De plus, le Sénat avait prévu le report de la date de sortie des lieux du preneur à la fin de l'année culturale en cours au moment du paiement de l'indemnité ou de sa consignation entre les mains d'un séquestre, une pénalisation consistant en une

réduction de l'indemnité due, égale à 1 % par jour de retard étant par ailleurs prévue pour éviter que le preneur ne se maintienne indûment dans les lieux après la date prévue pour son départ.

Enfin, une disposition du texte adopté par le Sénat prévoyait son application non seulement en cas d'exercice du droit de reprise par le bailleur, mais encore dans le cas où celui-ci exerce son droit de résiliation pour changement d'affectation du bien loué, dans les conditions prévues à l'article 830-1 du Code rural, dont les dispositions, assez proches de celles votées par le Sénat pour l'article 851, prévoient également la fixation en référé d'une indemnité provisionnelle et la possibilité pour le preneur de se maintenir en place jusqu'à la fin de l'année culturale en cours lors du paiement de l'indemnité.

L'Assemblée Nationale n'a pas admis ces deux dernières dispositions. Il lui est apparu, en effet, que, compte tenu des mesures prises pour assurer la fixation de l'indemnité — ou, au moins, d'une indemnité provisionnelle — antérieurement à la date d'expiration du bail, il n'était pas nécessaire d'envisager de maintenir le preneur dans les lieux après cette date. Corrélativement, a été supprimée la pénalisation de 1 % par jour de retard infligée au preneur se maintenant indûment dans les lieux. D'autre part, l'Assemblée Nationale a préféré disjoindre les dispositions relatives à l'application de l'article 830-1 du Code rural, l'indemnité prévue par cet article n'étant pas de la même nature que celle prévue en cas de reprise en fin de bail, puisqu'elle tend à compenser le préjudice subi par le preneur du fait de sa sortie des lieux avant la date prévue pour l'achèvement de son bail.

En ce qui concerne le reste de l'article, l'Assemblée Nationale a adopté, dans une rédaction plus condensée, l'essentiel des dispositions votées par le Sénat. Toutefois, à la demande de M. Gerbet, elle a substitué à la compétence du président du tribunal paritaire statuant en référé celle du tribunal paritaire lui-même, y compris en ce qui concerne l'indemnité provisionnelle.

Votre commission ne vous propose pas le rétablissement des dispositions supprimées par l'Assemblée Nationale.

En effet, non seulement les arguments mis en avant par celle-ci méritent d'être pris en considération, mais encore la pratique des tribunaux paritaires semble aller à l'encontre du texte du Sénat.

On peut, à cet égard, citer l'exemple d'une affaire récente relative à l'application de l'article 830-1 du Code rural. Un président

de tribunal paritaire, estimant que les articles 806 et suivants du Code de procédure civile ne lui permettaient pas de préjuger le fond du litige, s'est refusé à statuer sur la fixation d'une indemnité provisionnelle et à fixer la date de la fin de l'année culturelle à laquelle le preneur serait tenu de quitter les lieux. Cette position a été confirmée en appel (Aix, 1^{er} octobre 1971, *Gaz. Pal.*, 26 au 28 décembre 1971).

Il semble en résulter que les dispositions du texte du Sénat prévoyant la fixation d'une indemnité provisionnelle par le juge des référés, ainsi que le maintien dans les lieux du preneur jusqu'à l'expiration de l'année culturelle en cours lors du versement de l'indemnité, auraient rencontré de graves difficultés d'application.

Sans doute résulte-t-il à l'évidence de la décision judiciaire précitée qu'une modification de la procédure prévue à l'article 830-1 doit être apportée par le législateur, afin de permettre l'application normale de cet article. Mais votre commission, reconnaissant que ce problème est distinct de celui posé par l'indemnisation du preneur en cas d'exercice du droit de reprise, ne vous propose aucun amendement à ce sujet. Elle se réserve simplement la possibilité de revenir ultérieurement sur ce problème.

Quant à la pénalité de 1 % par jour de retard mis par le preneur à s'acquitter de son obligation de quitter les lieux, à l'encontre de laquelle aucun argument dirimant n'a été opposé à l'Assemblée Nationale, son rétablissement aurait pu être envisagé.

En effet, ainsi que l'a fort justement souligné en séance publique à l'Assemblée Nationale M. Cointat, Ministre de l'Agriculture, l'exécution des décisions de justice exige parfois de longs délais, et les dispositions retenues par le Sénat auraient sans doute constitué un élément de contrainte plus déterminant que les voies d'exécution de droit commun.

Toutefois, dans un souci de conciliation, votre commission vous propose d'accepter sans modification le texte adopté par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

Article premier (nouveau).

Article premier.

L'article 849 du Code rural est complété par les dispositions suivantes :

Sans modification.

« Lorsqu'il est procédé à une expertise, celle-ci doit être établie conformément à un plan d'inventaire déterminé par arrêté du Ministre de l'Agriculture, et préciser la nature, le coût et la date des améliorations apportées par leur preneur. S'il apparaît une dégradation du bien loué, le bailleur a droit, à l'expiration du bail, à une indemnité égale au montant du préjudice subi.

« La rémunération des experts est assurée d'après un barème forfaitaire. »

Article unique.

Art. 2.

Art. 2.

L'article 851 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

L'article 851 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

Sans modification.

« Art. 851. — Lorsque le bail a pris fin du fait du preneur, ou n'a pas été renouvelé ou a été résilié pour un motif visé aux articles 831, 832 et 840, le juge peut, pour le paiement de l'indemnité, accorder au bailleur des délais excédant une année, par dérogation aux dispositions de l'article 1244 du Code civil.

« Art. 851. — Pour le paiement de l'indemnité, le juge peut, par dérogation aux dispositions de l'article 1244 du Code civil, accorder au bailleur des délais excédant une année.

« Lorsque le bailleur invoque le bénéfice des articles 811, 845 et 845-1 du Code rural, le preneur qui entend bénéficier des dispositions de la présente section peut, dès réception du congé, et indépendamment de toute action sur le fond, saisir le président du tribunal paritaire en vue d'ordonner en référé les mesures d'expertise nécessaires. Cette demande peut également être présentée par le bailleur.

« Toutefois, aucun délai ne peut être accordé lorsque le bailleur invoque le bénéfice des articles 811, 844, 845, 845-1 et 861, troisième alinéa, du présent Code. Dans ce cas, chacune des parties peut, à partir de la notification du congé, et indépendamment de toute action sur le fond, saisir le tribunal paritaire en vue d'obtenir la fixation de cette indemnité. S'il apparaît que le preneur est

Texte adopté par le Sénat

S'il apparaît au vu du rapport d'expertise que le preneur est en droit de prétendre à une indemnité et que celle-ci n'ait pas encore été définitivement fixée deux mois avant l'expiration du bail, le juge des référés peut, à la demande de la partie la plus diligente, fixer une indemnité provisionnelle. Le preneur doit quitter les lieux à l'expiration du bail ou, si une indemnité provisionnelle ou définitive a été fixée, à la fin de l'année culturale en cours lors du paiement ou de la consignation de ladite indemnité ou de son dépôt entre les mains d'un séquestre si ce dépôt est autorisé par le juge des référés.

« Si le preneur se maintient indûment dans les lieux après la date prévue pour son départ, le cas échéant après expiration des délais accordés par le juge en application de l'article 1244 du Code civil, son indemnité est réduite de un pour cent par jour de retard.

« Les dispositions des alinéas 2 et 3 du présent article sont applicables aux indemnités dues au preneur en cas d'exercice par le bailleur de la faculté de résiliation prévue à l'article 830-1. »

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

en droit de prétendre à une indemnité et si celle-ci n'a pas été définitivement fixée deux mois avant l'expiration du bail, une indemnité provisionnelle *est fixée, à défaut d'accord entre les parties.* »

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Propositions de la commission.

PROPOSITION DE LOI

(Texte modifié par l'Assemblée Nationale.)

Article premier (nouveau).

L'article 849 du Code rural est complété par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'il est procédé à une expertise, celle-ci doit être établie conformément à un plan d'inventaire déterminé par arrêté du Ministre de l'Agriculture, et préciser la nature, le coût et la date des améliorations apportées par leur preneur. S'il apparaît une dégradation du bien loué, le bailleur a droit, à l'expiration du bail, à une indemnité égale au montant du préjudice subi.

« La rémunération des experts est assurée d'après un barème forfaitaire. »

Art. 2.

L'article 851 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 851.* — Pour le paiement de l'indemnité, le juge peut, par dérogation aux dispositions de l'article 1244 du Code civil, accorder au bailleur des délais excédant une année.

« Toutefois, aucun délai ne peut être accordé lorsque le bailleur invoque le bénéfice des articles 811, 844, 845, 845-1 et 861, troisième alinéa, du présent Code. Dans ce cas, chacune des parties peut, à partir de la notification du congé, et indépendamment de toute action sur le fond, saisir le tribunal paritaire en vue d'obtenir la fixation de cette indemnité. S'il apparaît que le preneur est en droit de prétendre à une indemnité et si celle-ci n'a pas été définitivement fixée deux mois avant l'expiration du bail, une indemnité provisionnelle est fixée, à défaut d'accord entre les parties. »