

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1977.

RAPPORT ⁽¹⁾

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la mise en valeur des terres incultes récupérables.

Par M. DE HAUTECLOCQUE,

Sénateur.

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale, par M. Bizet, député, sous le numéro 3394.

(2) Cette commission est composée de : MM. Fouchier, député, président; Jozeau-Marigné, sénateur, vice-président; Bizet, député; de Hauteclocque, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Bertrand Denis, Hugué, Cornette, Dousset, Ceyrac, députés; de Tinguy, Cherrier, Estève, Nayrou, Labonde, sénateurs.

Membres suppléants : MM. Billoux, Desanlis, Sénès, Valleix, Huchon, Bernard, Dutard, députés; Thyraud, Geoffroy, Giacobbi, Rudloff, Lederman, Marcihacy, Tailhades, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (1^{re} lecture) : 2342, 2955 et in-8° 746.

(2^e lecture) : 3178, 3297 et in-8° 816.

(3^e lecture) : 3379.

Sénat (1^{re} lecture) : 475 (1976-1977), 13, 14 et in-8° 2 (1977-1978).

(2^e lecture) : 187, 192, 196 et in-8° 65 (1977-1978).

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la mise en valeur des terres incultes récupérables, s'est réunie le mardi 20 décembre 1977, à l'Assemblée nationale.

Elle a tout d'abord désigné MM. Fouchier, président de la commission de la Production et des Echanges, comme président, et MM. de Hauteclocque et Bizet comme rapporteurs.

Elle a ensuite procédé à l'examen des articles restant en discussion.

Deux points importants demeuraient en litige : l'article 4 relatif aux règles du contentieux des décisions d'attribution, et l'article 6 bis qui concerne les modalités d'une éventuelle taxation des fonds incultes récupérables.

A l'article 4, le Sénat avait conféré aux recours formés devant les tribunaux administratifs, juges des décisions d'attribution des préfets, un caractère suspensif. C'était aller à l'encontre du droit commun en matière de contentieux administratif. En effet, les recours devant les juridictions administratives ne sont pas suspensifs, sauf si ces dernières décident qu'il y a lieu d'accorder le sursis à l'exécution. Il faut toutefois que les griefs articulés par le requérant aient un caractère très sérieux et que l'exécution de l'acte administratif critiqué apparaisse susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables.

Il est certain que l'installation, par le préfet, d'une personne qu'il faudra ensuite expulser, poserait un difficile problème d'ordre public. C'est incontestablement un cas où le sursis à exécution se justifie, à condition que les griefs du requérant soient effectivement sérieux, et que le recours ne constitue pas une manœuvre dilatoire.

Par conséquent, les dispositions applicables en la matière sont susceptibles d'apaiser les légitimes préoccupations exprimées par M. de Hauteclocque, rapporteur du projet devant le Sénat. Ses collègues et lui-même ont bien voulu l'admettre. Ils ont toutefois demandé que la possibilité d'ordonner le sursis à l'exécution soit expressément prévue par la loi. C'est l'objet du texte retenu par la commission mixte paritaire qui n'ajoute rien au droit en vigueur.

A l'article 6 bis concernant les modalités de la taxation des fonds incultes récupérables, le litige entre le Sénat et l'Assemblée, par ailleurs d'accord sur le fond du problème, concernait exclusivement le point de départ de la période pendant laquelle les fonds incultes sont susceptibles d'être taxés.

Afin de conférer à la taxation un caractère vraiment incitatif, votre Assemblée souhaitait la voir s'appliquer pendant toute la période de recherche d'une formule amiable de remise en valeur, c'est-à-dire à partir de la notification de la mise en demeure d'avoir à exploiter ou à faire exploiter le fonds, adressée par le préfet après inscription de la propriété à l'état des terres incultes récupérables.

Le Sénat, au contraire, limitait cette taxation à la période qui suivait l'arrêté constatant l'échec de cette procédure. Dans ces conditions, la taxation revêtait davantage un caractère de pénalisation à l'encontre des propriétaires négligents ou de mauvaise foi qu'un caractère d'incitation. La formule du Sénat avait cependant un avantage déterminant. En prenant comme point de départ l'information du préfet au propriétaire, lui faisant connaître la liste des personnes intéressées par la remise en culture du fonds, elle excluait toute taxation en cas d'absence de demandeur ; la taxation n'était donc pas susceptible de jouer à rebours.

Tous les membres de la commission mixte paritaire ayant admis le principe de la taxation, souhaité qu'elle constitue une incitation suffisante à la remise en valeur des terres incultes et voulu favoriser en priorité les solutions amiables, la commission a décidé de conserver comme point de départ — comme l'avait fait le Sénat — l'information du propriétaire par le préfet des demandes de mise en valeur dont il serait saisi. En contrepartie, à l'article 2, elle a avancé au début de la procédure de mise en valeur des terres la publicité visant à susciter des candidatures.

Comme dans l'article 39, la publicité sera donc organisée en début de procédure dès que l'état d'inculture du fonds aura été constaté, et elle tendra, en priorité, à dégager des solutions amiables entre propriétaires et personnes intéressées par la remise en valeur. Les procédures administratives n'apparaîtront qu'à titre subsidiaire pour faire échec à la mauvaise volonté des différentes parties en présence.

Restait enfin l'article 5 relatif au sort des biens vacants et sans maîtres. La commission mixte paritaire a décidé d'adopter à cet article la rédaction du Sénat, qui permet l'application de la législation des terres incultes à ces biens, dès lors qu'entrés depuis un an

au moins dans le domaine privé de l'Etat, ils ont perdu leurs caractères de biens vacants sans avoir pour autant reçu une autre affectation. Cette affectation cela paraît aller de soi, devrait être la cession à un exploitant voisin, ou à une S.A.F.E.R.

La commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi dans le texte suivant :

TEXTE
ÉLABORÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

.....

Art. 2.

L'article 40 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 40.* — I. Le préfet, après avis du conseil général et de la chambre d'agriculture, charge la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement de recenser les périmètres dans lesquels il est d'intérêt général de remettre en valeur des fonds incultes. Dans ces périmètres, arrêtés par le préfet, la commission communale ou intercommunale de réorganisation foncière et de remembrement, complétée par trois personnes qualifiées en matière d'aménagement forestier, dresse l'état des fonds incultes depuis au moins trois ans dont elle juge la mise en valeur agricole, pastorale ou forestière possible et opportune.

« Les intéressés, propriétaires ou exploitants, sont entendus comme en matière de remembrement.

« Le préfet arrête cet état après avis de la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement. Il est révisé tous les trois ans et publié dans les communes intéressées.

« Un extrait est notifié pour ce qui le concerne à chaque propriétaire et, s'il y a lieu, à chaque titulaire du droit d'exploitation.

« La notification de l'extrait vaut mise en demeure dans les conditions prévues au paragraphe II de l'article 39.

« Le préfet procède, en outre, dans les conditions déterminées par décret, à une publicité destinée à faire connaître aux bénéficiaires éventuels la faculté qui leur est offerte de demander l'attribution

d'une autorisation d'exploiter. Si une ou plusieurs demandes d'attribution ont été formulées, le préfet en informe le propriétaire.

« II. — Lorsque le propriétaire, et le cas échéant, le titulaire du droit d'exploitation, ont renoncé expressément ou tacitement à exploiter le fonds, ou lorsque celui-ci n'a pas effectivement été mis en valeur dans les délais prévus au II de l'article 39, le préfet le constate par arrêté dans un délai déterminé par décret.

« Le préfet peut dès lors attribuer, après avis de la commission départementale des structures, l'autorisation d'exploiter à l'un des demandeurs.

« L'autorisation d'exploiter emporte de plein droit l'existence d'un bail à ferme soumis aux dispositions du titre premier du Livre VI du présent code sans permettre la vente sur pied de la récolte d'herbe ou de foin. A défaut d'accord amiable, le tribunal paritaire des baux ruraux fixe les conditions de la jouissance et le prix du fermage, le propriétaire ayant la faculté de demander qu'il soit fait application des articles 870-24 à 870-29. Le fonds doit être mis en valeur dans un délai d'un an, sous peine de résiliation.

« Les dispositions des alinéas 3 à 6 du paragraphe III de l'article 39 sont applicables.

« III. — Le préfet peut aussi provoquer l'acquisition amiable ou, à défaut et après avis de la commission départementale des structures, l'expropriation des fonds visés à l'avant-dernier alinéa du I ci-dessus, au profit de l'Etat, des collectivités et établissements publics, afin notamment de les mettre à la disposition des S.A.F.E.R. dans le cadre des dispositions de l'article 42 du présent code. »

.....

Art. 4.

L'article 43 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 43. — Les contestations relatives à la constatation de l'état d'inculture prévue à l'article 39 sont portées devant le tribunal paritaire des baux ruraux.

« Les contestations relatives à l'état des fonds incultes dressé en application de l'article 40 et à l'autorisation d'exploiter accordée par le préfet en vertu de ce même article, sont portées devant le tribunal administratif. Celui-ci peut ordonner le sursis à l'exécution. »

Art. 5.

L'article 44 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 44.* — Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux biens mentionnés aux articles L. 27 *bis* et L. 27 *ter* du Code du domaine de l'Etat, un an après l'achèvement des procédures qui y sont prévues. »

.....

Art. 6 bis.

L'article 1509 du Code général des impôts est complété par un paragraphe IV ainsi rédigé :

« IV. — Les terres incultes figurant à l'état prévu à l'article 40 du Code rural sont inscrites dans la catégorie des meilleures terres labourables jusqu'à leur mise en exploitation. Cette disposition prend effet à la date à laquelle le préfet informe le propriétaire, en application du I de l'article 40 du Code rural, des demandes d'attribution formulées conformément audit article. Toutefois, la mise en recouvrement des sommes complémentaires résultant de cette inscription n'intervient que si, dans le délai de trois ans à compter de cette information, et à défaut d'accord amiable entre les intéressés, le préfet a attribué à l'un des demandeurs l'autorisation d'exploiter.

« En outre, il est procédé au remboursement des sommes ainsi perçues si l'arrêté du préfet est annulé par le tribunal administratif, ou si l'attributaire n'a pas procédé à la mise en exploitation dans le délai d'un an à compter de l'attribution. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

.....

Art. 2.

L'article 40 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 40. — I. — Le préfet, après avis du conseil général et de la chambre d'agriculture, charge la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement de recenser les périmètres dans lesquels il est d'intérêt général de remettre en valeur des fonds incultes. Dans ces périmètres, arrêtés par le préfet, la commission communale ou intercommunale de réorganisation foncière et de remembrement complétée par trois personnes qualifiées en matière d'aménagement forestier dresse l'état des fonds incultes depuis au moins trois ans dont elle juge la mise en valeur agricole, pastorale ou forestière possible et opportune.

« Les intéressés, propriétaires ou exploitants, sont entendus comme en matière de remembrement.

« Le préfet arrête cet état après avis de la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement. Il est révisé tous les trois ans et publié dans les communes intéressées.

« Un extrait est notifié pour ce qui le concerne à chaque propriétaire et, s'il y a lieu, à chaque titulaire du droit d'exploitation.

« La notification de l'extrait vaut mise en demeure dans les conditions prévues au paragraphe II de l'article 39.

Art. 2.

(Aligné sans modification.)

(Aligné sans modification.)

(Aligné sans modification.)

(Aligné sans modification.)

(Aligné sans modification.)

(Aligné sans modification.)

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

« Lorsque le propriétaire et, le cas échéant, le titulaire du droit d'exploitation ont renoncé expressément ou tacitement à exploiter le fonds ou lorsque celui-ci n'a pas effectivement été mis en valeur dans les délais prévus au II de l'article 39, le préfet le constate par arrêté dans un délai déterminé par décret.

« A moins qu'il n'use de la possibilité prévue au III ci-dessous, il procède, dans le délai et les conditions déterminées par décret, à une publicité destinée à faire connaître aux bénéficiaires éventuels la faculté qui leur est offerte de demander l'attribution d'une autorisation d'exploiter.

« II. — Si une ou plusieurs demandes d'attribution ont été formulées, le préfet, après avis de la commission départementale des structures, en informe le propriétaire. A défaut d'accord amiable entre celui-ci et un demandeur dans les deux mois de cette information, le préfet peut attribuer à l'un des demandeurs l'autorisation d'exploiter.

« L'autorisation d'exploiter comporte de plein droit l'existence d'un bail à ferme soumis aux dispositions du titre premier du Livre VI du présent code sans permettre la vente sur pied de la récolte d'herbe ou de foin. A défaut d'accord amiable, le tribunal paritaire des baux ruraux fixe les conditions de la jouissance et le prix du fermage. Le fonds doit être mis en valeur dans un délai d'un an, sous peine de résiliation.

« Les dispositions des alinéas 2 à 7 du paragraphe III de l'article 39 sont applicables.

« III. — Le préfet peut aussi provoquer l'acquisition amiable ou, à défaut et après avis de la commission départementale des structures, l'expropriation des fonds visés à l'avant-dernier alinéa du I ci-dessus, au profit de l'Etat, des collectivités et établissements publics, afin notamment de les mettre à la disposition des S.A.F.E.R. dans le cadre des dispositions de l'article 42 du présent code. »

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

(Alinéa sans modification.)

(Alinéa sans modification.)

(Alinéa sans modification.)

« L'autorisation d'exploiter emporte...

...du fermage, le propriétaire ayant la faculté de demander qu'il soit fait application des articles 870-24 à 870-29. Le fonds...

« Les dispositions des alinéas 3 à 6 du paragraphe III...

(Alinéa sans modification.)

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

Art. 4.

L'article 43 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 43. — Les contestations relatives à la constatation de l'état d'inculture prévue à l'article 39 sont portées devant le tribunal paritaire des baux ruraux.

« Les contestations relatives à l'état des fonds incultes dressé en application de l'article 40 et à l'autorisation d'exploiter accordée par le préfet en vertu de ce même article sont portées devant le tribunal administratif. »

Art. 5.

L'article 44 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 44. — Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas aux biens mentionnés aux articles L. 27 bis et L. 27 ter du Code des domaines de l'Etat. »

Art. 6 bis.

L'article 1509 du Code général des impôts est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« IV. — Les terres incultes figurant à l'état prévu à l'article 40 du Code rural sont inscrites dans la catégorie des meilleures terres labourables jusqu'à leur mise en exploitation. Cette disposition prend effet à la date de notification de l'extrait prévu au même article. Toutefois, la mise en recouvrement des sommes complémentaires dues résultant de cette inscription n'intervient que si, dans le délai de trois ans à compter de cette notification, le préfet a attribué à un tiers l'autorisation d'exploiter. »

Texte adopté par le Sénat
en deuxième lecture

Art. 4.

(Aligné sans modification.)

... tribunal administratif. A moins que l'exécution provisoire ne soit ordonnée par ce tribunal, le recours a un caractère suspensif. »

Art. 5.

... présent chapitre s'appliquent aux biens mentionnés...

... des domaines de l'Etat, un an après l'achèvement des procédures qui y sont prévues. »

Art. 6 bis.

L'article 1509 du Code général des impôts est complété par un paragraphe IV ainsi rédigé :

« IV. — Les terres incultes figurant à l'état prévu à l'article 40 du Code rural sont inscrites dans les catégories des meilleures terres labourables jusqu'à leur mise en exploitation. Cette disposition prend effet à la date à laquelle le préfet informe le propriétaire en application du II de l'article 40 du Code rural, des demandes d'attribution formulées conformément au I (dernier alinéa) dudit article. Toutefois, la mise en recouvrement des sommes complémentaires résultant de cette inscription n'intervient que si, dans le délai de trois

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en première lecture

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

ans à compter de cette information, et à défaut d'accord amiable entre les intéressés, le préfet a attribué à l'un des demandeurs l'autorisation d'exploiter.

« En outre, il est procédé au remboursement des sommes ainsi perçues si l'arrêté du préfet est annulé par le tribunal administratif, ou si l'attributaire n'a pas procédé à la mise en exploitation dans le délai d'un an à compter de l'attribution. »

.....