

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1977.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),*  
*sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*  
*relatif à la mise en valeur des terres incultes,*

Par M. Pierre LABONDE.

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laigneur, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Colomb, Marcel Lemaire, André Barrouh, N..., secrétaires ; Michel d'Ailhères, Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billhemaz, Jean-Marie Buloux, Amande Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Fernand Chatelain, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, François Dubanchet, Hector Dubois, Emile Durieux, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Pierre Gaudin, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Leandre Letoquart, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Milaud, Paul Mistral, Jacques Mossier, Jean Natali, Pierre Noël, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliet, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Charles Zwicker.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale 5<sup>e</sup> législ. : 2847, 2955 et in-8 746.

Sénat : 475 - 1976-1977.

**Agriculture.** -- *Exploitations agricoles - Baux ruraux - C. c. e. rural.*

## SOMMAIRE

	Pages.
I. — Le problème posé par la mise en valeur des terres incultes.....	4
II. — Le contenu du projet de loi.....	12
Examen des articles.....	17
Amendements .....	35

Mesdames, Messieurs,

Même si la mise en valeur des terres incultes n'est pas un impératif essentiel pour l'augmentation de la production agricole française, l'existence de superficies à l'état d'abandon sur près de 2.7 millions d'hectares revêt une importance non négligeable, plus particulièrement dans certaines zones où l'agriculture est en déclin, comme les régions de montagne.

Dès le vote de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, le législateur s'est préoccupé de favoriser la mise en valeur de ces terres laissées à l'état de friches, cette mise en valeur devant contribuer à l'aménagement foncier dans son ensemble au même titre que le remembrement, les cessions et échanges amiables ou les travaux nécessaires à l'aménagement des terres. Mais le dispositif mis en place s'est révélé à l'expérience, pour des raisons qui seront analysées plus loin, quasiment inapplicable. Une mise à jour s'imposait donc.

Tel est l'objet du présent projet de loi qui vise non seulement à assouplir les dispositions du Code rural actuellement en vigueur, principalement ses articles 39 et 40, mais aussi à clarifier les procédures suivies et à inciter les propriétaires à remettre leurs terres en culture.

..

Après avoir brièvement exposé dans quels termes se posait le problème de la mise en valeur des terres incultes, votre rapporteur examinera les principales orientations du présent projet avant de formuler un jugement sur les dispositions qu'il contient.

## I. — Le problème posé par la mise en valeur des terres incultes.

Le développement des terres incultes pose un problème à l'heure actuelle, au moins dans certaines régions, car la législation en vigueur n'a pas permis de contrôler l'évolution, les procédures prévues n'ayant pratiquement pas reçu d'application depuis leur entrée en vigueur il y a dix-sept ans.

Avant d'analyser plus précisément les raisons de cet échec, il convient de dresser un rapide bilan de la situation actuelle.

### I. — LE BILAN DE LA SITUATION ACTUELLE

D'après les statistiques agricoles provisoires pour 1976, le territoire agricole non cultivé (c'est-à-dire les landes non productives, les friches, les terres incultes, les landes non pacagées, les exploitations abandonnées et les cultures permanentes abandonnées) couvrait 2,729 millions d'hectares, soit 8,4 % de la surface agricole utile (S. A. U.) française.

Son importance varie considérablement selon les régions. Elle est très faible (moins de 4 % de la S. A. U.) dans certaines régions comme le Nord - Pas-de-Calais, les pays de la Loire, la Haute et la Basse-Normandie et la Picardie. Elle est au contraire très importante dans les régions comme Rhône - Alpes (13,4 % de la S. A. U.), l'Aquitaine (14,8 %), la Provence - Côte d'Azur (30,8 %), le Languedoc - Roussillon (34,2 %) ou la Corse (24,1 %).

Sur ces 2,7 millions d'hectares, 2,2 millions correspondent, d'après les précisions fournies par le Ministère de l'Agriculture, aux terres incultes récupérables strictement définies. Elles sont réparties principalement dans les zones de montagne où l'altitude, les fortes pentes et la rigueur du climat ont peu à peu découragé les formes habituelles d'exploitation. L'exode rural, le départ des agriculteurs les plus âgés qui ne sont pas remplacés jouent un grand rôle en cette matière. L'existence des terres incultes apparaît dans ce cas comme la manifestation tangible du déclin de l'agriculture dans certaines zones.

Mais les difficultés d'exploitation ne sont pas seules responsables de l'état d'inculture de nombreux fonds. En effet, aux alentours des grandes agglomérations et le long de certaines zones

côtières (principalement en Bretagne), on a pu remarquer un certain développement des zones incultes. Dans ces zones en voie d'urbanisation et où la spéculation foncière est vive, la valeur des terres agricoles est très élevée. C'est pourquoi les propriétaires et bailleurs sont désireux d'avoir l'absolue liberté de disposer de leur bien au moment qu'ils jugent le plus opportun. Ils ont donc tendance à refuser de se laisser enfermer dans les dispositions relativement contraignantes du statut du fermage et, par conséquent, à s'abstenir de prendre de nouveaux fermiers lorsque le preneur en place cesse l'exploitation, voire à exercer leur droit de reprise lorsqu'ils en ont la possibilité. A cet égard, on peut considérer que l'abandon délibéré de terres à l'état de friches, marque une volonté de tourner la loi sur le statut du fermage.

L'absence de remembrement et son corollaire, l'existence dans certaines régions de nombreuses parcelles de faibles dimensions, souvent mal distribuées, joue également un grand rôle. Les agriculteurs ne sont guère incités, en effet, à mettre en valeur les terres les plus mauvaises de leurs exploitations lorsque ces dernières sont très éloignées ou mal situées par rapport au fonds principal. Il est certain que dans beaucoup de régions du Midi une meilleure répartition parcellaire des terres serait de nature à freiner le développement des terres incultes.

C'est donc en définitive tout un faisceau d'éléments qui explique l'existence d'un nombre non négligeable de terres en friches. Les inconvénients de cet état de fait sont connus. Outre la gêne que peut entraîner pour les fonds voisins le développement incontrôlé d'une végétation rendue à l'état sauvage, la présence de terres incultes peut être à l'origine de modifications d'ordre climatique qui se traduisent parfois par des gelées plus fréquentes. En pays de vignoble cette situation peut avoir des conséquences catastrophiques. En montagne, l'abandon des pentes est un facteur d'augmentation des risques d'avalanches, voire un facteur de développement des incendies. Une telle situation est également dommageable pour les agriculteurs désireux de s'agrandir pour équilibrer leur exploitation et conserver un revenu suffisant.

On comprend que le législateur se soit préoccupé de cette situation. Mais force est de constater que le dispositif retenu pour favoriser la mise en valeur des terres incultes s'est révélé largement inopérant. Il convient d'en comprendre les raisons essentielles.

## 2. — L'ÉCHEC DE LA LÉGISLATION EN VIGUEUR

Les nombreuses dispositions du Code rural consacrées aux terres incultes ont principalement pour objet :

— d'une part, **leur récupération en vue de leur mise en valeur par de nouveaux exploitants** ; il s'agit alors du chapitre V du titre I<sup>er</sup> du Livre I<sup>er</sup> du Code rural, c'est-à-dire des articles 39 à 45 qui sont en cause dans le présent projet de loi :

— d'autre part, **leur aménagement à l'occasion d'opérations de réorganisation foncière plus générales tel le remembrement ou les échanges amiables** ; il s'agit alors de diverses dispositions figurant principalement dans le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du Livre I<sup>er</sup> du Code rural.

S'agissant du problème de la récupération des terres à l'état d'inculture en vue de leur mise en valeur par de nouveaux exploitants, la législation actuelle est différente selon que la mise en valeur est provoquée par un exploitant voisin ou par l'Administration.

### *1<sup>er</sup> La mise en valeur provoquée par des initiatives individuelles.*

Dans ce premier cas, qui fait l'objet de l'article 39 du Code rural, sont en cause des fonds incultes relativement faibles en surface, tandis que dans le second cas c'est une zone entière qui est touchée par la multiplication des terres en friche.

Aux termes de l'article 39, *les terres dont la mise en valeur peut être demandée* doivent répondre à trois conditions :

— être situées au voisinage de la propre exploitation du demandeur :

— ne pas avoir fait l'objet d'une utilisation agricole, pastorale ou forestière régulière ou effective depuis cinq ans au moins, étant entendu que, d'après la jurisprudence, des travaux très épisodiques ne font pas obstacle à la demande d'exploitation ;

— avoir une superficie inférieure au maximum fixé par arrêté préfectoral.

S'agissant des personnes pouvant demander la mise en valeur, l'article 39 retient les exploitants agricoles, sociétés de culture ou groupements d'exploitants. En d'autres termes une demande d'exploitation ne peut être faite que par des agriculteurs déjà installés.

La demande d'autorisation est adressée par l'intéressé au tribunal d'instance du lieu de l'immeuble. Là réside la première raison de l'échec de l'article 39. En effet, pour des raisons psychologiques faciles à comprendre (peur de se lancer dans des procès interminables, méconnaissance du fonctionnement réel de l'appareil judiciaire), nombreux ont été les exploitants qui ont hésité à saisir le tribunal ; de sorte que la mise en application de l'article 39 est restée quasiment lettre morte (de l'ordre de quelques affaires par an).

La saisine du tribunal déclenchait le déroulement de la procédure qui a été fixée dans le détail par le décret n° 62-1216 du 11 octobre 1962. La demande ayant été faite sur papier non timbré au greffe du tribunal, notification en était faite à l'exploitant, au propriétaire et au maire de la commune. Tout agriculteur pouvait alors présenter une demande concurrente de la même façon que la requête initiale. Le juge appréciait souverainement s'il y avait lieu ou non d'accorder l'autorisation. Il choisissait entre les demandeurs en tenant compte de l'intérêt que présentait, pour chacun, l'augmentation de la superficie de son exploitation.

A défaut d'accord amiable entre le demandeur et le propriétaire du fonds, le juge fixait les conditions de jouissance et le montant du fermage. Le jugement était notifié alors au propriétaire et à l'exploitant. Dès l'instant où l'autorisation était devenue définitive, la prise de possession des terres était possible.

Le décret du 11 octobre 1962 prévoyait enfin la possibilité pour tout intéressé de demander au tribunal d'instance de rapporter l'autorisation lorsque le bénéficiaire ne s'était pas conformé aux conditions fixées par le jugement. La demande était instruite et jugée dans les mêmes formes que la demande d'autorisation.

En définitive, la procédure a été peu appliquée car non seulement les conditions mises à l'état d'inculture étaient relativement sévères, mais encore la saisine du tribunal directement par le demandeur constituait un puissant frein à son déclenchement.

## 2° *La mise en valeur provoquée par une initiative publique.*

C'est l'article 40 du Code rural qui a organisé cette procédure administrative permettant de remettre en culture des terres préalablement recherchées et inventoriées.

Les terres concernées sont celles qui ont été portées sur un inventaire et qui répondent à la définition donnée par l'article 4 du décret n° 62-1217 du 11 octobre 1962. Ce sont celles qui, depuis un temps déterminé, compris entre trois et six ans, fixé par le préfet, n'ont pas fait l'objet d'une utilisation agricole, pastorale ou forestière régulière et effective.

Pour la législation actuelle, il y a présomption d'inculture si le sol porte à la date de l'arrêté qui prescrit l'inventaire, des formations végétales dont le développement est la conséquence du défaut de façon culturale ou de l'insuffisance des soins.

Il peut être intéressant de rappeler brièvement dans quelles conditions aurait dû fonctionner l'article 40 du Code rural, s'il avait été appliqué et en particulier comment devait être établi l'inventaire des terres incultes et quels procédés avaient été retenus pour mettre en valeur les fonds ainsi inventoriés.

### a) L'inventaire des terres incultes.

Dans le texte actuel du Code rural, le préfet définit, par arrêté, après consultation de la Commission de réorganisation foncière et de remembrement, le périmètre à l'intérieur duquel l'inventaire des terres incultes doit être établi. Après avoir délimité le périmètre de l'inventaire, le préfet désigne des commissions communales ou intercommunales de réorganisation foncière qui établissent un projet d'inventaire.

Le projet d'inventaire est soumis à une enquête selon des modalités figurant à l'article 6 du décret n° 62-1217 du 11 octobre 1962. Au terme de cette enquête, la Commission transmet au préfet le projet d'inventaire et le dossier de l'enquête. Le préfet soumet le projet à la Commission départementale et lui communique le dossier de l'enquête. Il arrête alors l'inventaire au vu des propositions de la commission départementale. Le document ainsi établi fait l'objet d'une publication et peut être mis à jour à la demande de la Commission départementale.

Il convient d'ajouter que le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation d'un fonds porté à l'inventaire peut, si le fonds a été mis en culture, demander la radiation de l'inventaire du fonds considéré. Le préfet constate la radiation après avis de la Commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement.

Ce mécanisme en soi ne présentait pas de vice majeur et il aurait très bien pu fonctionner. En réalité, l'établissement de l'inventaire s'est vite avéré difficile en raison des critères retenus pour qualifier les terres incultes. Ce que l'on dit moins, c'est que les préfets n'ont pas réalisé les opérations dont ils étaient chargés par la loi : définition des périmètres d'inventaire, désignation des commissions de réorganisations foncières pour établir le projet d'inventaire, etc.

Telles sont, en bref, quelques raisons qui expliquent en partie le blocage de la procédure. Il faut reconnaître aussi que les procédures de mise en valeur des fonds inventoriés étaient, comme nous allons le constater, d'une complexité décourageante.

#### b) Procédures de mise en valeur des fonds inventoriés.

Dans le texte actuel, le préfet fait établir un projet lorsqu'il estime nécessaire la mise en valeur de fonds inscrits à l'inventaire des terres incultes. Ce projet contient l'indication des conditions générales selon lesquelles ces fonds paraissent pouvoir être mis en valeur, les travaux nécessaires et les aides, en particulier financières, susceptibles d'être accordées. Il convient alors de distinguer trois cas :

- celui de la mise en valeur effectuée par le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation ;
- celui de la concession du fonds à un tiers, dans l'hypothèse où la phase précédente n'a pas abouti ;
- celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui s'exerce de manière concurrente avec la procédure de la concession.

**Dans une première phase**, le préfet communique le projet de mise en valeur au titulaire du droit d'exploitation (propriétaire, fermier ou métayer) et le met en demeure de procéder à la mise en valeur dans les conditions et délais qu'il fixe. Il communique également le projet et ces conditions au propriétaire, si celui-ci n'est pas le titulaire du droit d'exploitation.

Le titulaire du droit d'exploitation et le propriétaire disposent d'un délai de deux mois, à partir de la mise en demeure, pour présenter au préfet leurs observations.

Le titulaire du droit d'exploitation peut, soit accepter ces conditions, soit demander leur modification, soit refuser de mettre en valeur.

En cas de refus de ce dernier, le préfet en avise le propriétaire et le met en demeure de faire cesser l'inculture. Le propriétaire dispose alors de deux mois pour faire connaître s'il accepte de procéder lui-même, directement ou par les soins d'un preneur à la mise en valeur. Si le propriétaire peut procéder lui-même à la mise en valeur de son fonds, il en reprend à cet effet, sans indemnité, la disposition ainsi que celle des bâtiments nécessaires à son exploitation.

A défaut de réponse dans les délais fixés, les intéressés sont considérés comme refusant de procéder à la mise en valeur.

En cas de refus, exprès ou tacite, du propriétaire et du titulaire du droit d'exploitation, le préfet peut, après avis de la Commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement, soit provoquer l'expropriation du fonds en vue de sa vente, soit en concéder l'exploitation à un tiers.

**La concession du fonds à un tiers** est décidée par le préfet, après avis de la Commission départementale, quand le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation refusent de l'exploiter. Le concessionnaire verse au propriétaire une redevance qui est fixée, à défaut d'accord amiable, par le tribunal paritaire des baux ruraux.

Les modalités de la concession sont fixées par un cahier des charges. Les rapports du propriétaire et du concessionnaire sont réglés, pour tout ce qui n'est pas stipulé au cahier des charges, par les dispositions du droit commun. De l'avis général, ces dispositions sont celles relatives aux baux à ferme.

Toutefois, l'article 40 du Code rural précise que le concessionnaire prend le fonds dans l'état où il se trouve sans pouvoir exiger ni réparations, ni améliorations. De plus, le propriétaire est déchargé de toute responsabilité du fait des bâtiments.

Enfin, à l'expiration de la durée normale de la concession, le concessionnaire a les mêmes droits que ceux accordés au fermier sortant par la législation en vigueur. L'Etat n'encourt aucune responsabilité envers le propriétaire du fait du concessionnaire.

Si la concession porte sur des immeubles donnés à bail, le bail prend fin, soit au jour de l'engagement souscrit par le propriétaire de remettre en valeur les terres, soit à la date de l'arrêté préfectoral, sans préjudice du droit des parties à régler entre elles, conformément au droit commun, les difficultés nées de l'exécution ou de la cessation du bail antérieur.

Enfin, la législation actuelle offre **une dernière possibilité au préfet pour aboutir à une remise en culture**. Elle existe de manière concurrente avec la formule de la concession. Il s'agit de la possibilité de décider **l'expropriation pour cause d'utilité publique** des fonds considérés. Le caractère extrême de cette mesure aurait sans doute empêché qu'il en fut fait un grand usage, si l'inventaire avait été établi et si la procédure avait fonctionné normalement.

∴

Si l'on ajoute qu'en cas d'échec des mesures prévues à l'article 40, il existait une possibilité de mettre en place un lotissement du périmètre inculte en application de l'article 40-1 du Code rural, on comprendra que le mécanisme établi était terriblement compliqué. Il n'est pas étonnant dans ces conditions qu'il n'ait pu être appliqué.

En définitive, il faut rechercher les raisons de l'échec de la législation actuelle dans les conditions d'élaboration de l'inventaire, qui étaient particulièrement difficiles à remplir car l'état d'inculture était déterminé sur la base de critères **beaucoup trop précis et abstraits**. Ces critères d'ailleurs ne permettaient pas d'apprécier la possibilité de remettre en culture le fonds dans des conditions valables.

Quant à la formule de la concession qui permettait au préfet d'imposer un preneur à un propriétaire, sa nouveauté était telle, que l'on a hésité à l'employer. Il en est de même pour la procédure de l'expropriation.

Telles sont brièvement résumées les raisons qui ont rendu l'article 40 du Code rural inapplicable et qui justifient le dépôt du présent projet dont il convient maintenant d'analyser le contenu.

## II. — Le contenu du projet de loi.

Le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale répond en fait à **une quadruple préoccupation** :

- élargir et assouplir la procédure de mise en valeur provoquée par des initiatives individuelles (article 39) ;
- clarifier et simplifier la procédure de mise en valeur provoquée par une initiative publique (article 40) ;
- inciter davantage à la remise en culture des terres ;
- adapter diverses dispositions du Code rural afin de tirer les conséquences des modifications apportées aux articles 39 et 40.

### 1. — L'ÉLARGISSEMENT ET L'ASSOUPLEMENT DE L'ARTICLE 39 DU CODE RURAL

Dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale pour l'article 39, l'objectif recherché reste le même que dans la précédente législation. c'est-à-dire permettre à des exploitants individuels de demander la mise en valeur de terres incultes. C'est le déroulement de la procédure qui a été modifié sur plusieurs points importants.

— S'agissant de la nature des terres incultes concernées, l'élargissement de la procédure se traduit par trois nouveautés : la condition du voisinage disparaît ; il n'est plus question d'un plafond de superficie : la durée d'inculture passe de cinq ans à trois ans au moins. Ces trois éléments sont donc de nature à élargir considérablement le champ d'application de la loi.

— Pour les personnes habilitées à déposer une demande d'autorisation d'exploiter, l'élargissement réalisé par l'Assemblée Nationale est encore plus net, surtout si l'on considère le projet initial du Gouvernement.

Désormais, toute personne physique ou morale pourra faire une demande. En d'autres termes, cette possibilité n'est plus réservée aux seuls agriculteurs déjà en place, mais elle est ouverte aussi aux jeunes désireux de s'installer ou aux personnes exerçant plusieurs activités, ce qui n'est pas rare en zone de montagne.

— L'assouplissement se manifeste au niveau de la demande d'autorisation d'exploiter. Afin d'éviter les inconvénients d'ordre psychologique auxquels il a déjà été fait allusion, le projet de loi initial avait distingué une phase purement administrative avec pour acteur principal le préfet chargé d'instruire la demande et de s'assurer de l'état d'inculture du fonds, et une phase judiciaire au cours de laquelle le tribunal d'instance était chargé de prendre la décision d'autoriser ou non l'exploitation du fonds reconnu inculte.

A la suite du vote de l'Assemblée Nationale, l'assouplissement est encore plus net puisque non seulement la phase d'instruction visant à reconnaître l'état d'inculture est administrative mais il en est aussi de même de la décision d'autoriser ou non l'exploitation qui est prise désormais par le préfet. Il s'agit là d'une innovation de taille dans le droit français puisque généralement ce sont les tribunaux judiciaires qui arbitrent entre les intérêts privés contradictoires. En cette matière où l'exercice du droit de propriété est en jeu, l'Assemblée a considéré que les arguments d'efficacité devaient prévaloir.

— Il va de soi que des garanties subsistent pour le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation. Lorsque l'état d'inculture a été reconnu, une mise en demeure de mettre en valeur leur est adressée par le préfet. Ce n'est que si le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation ont fait connaître qu'ils renonçaient ou lorsque le fonds n'a pas été mis en valeur dans les délais prévus, que le préfet constate la situation, adresse une notification au demandeur qui doit confirmer sa demande, et décide d'attribuer enfin l'autorisation demandée.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 39 contient plusieurs dispositions relatives aux conditions dans lesquelles s'organisent les rapports entre le bénéficiaire de l'autorisation d'exploiter et le propriétaire après la décision d'attribution. L'application de plein droit du statut du fermage apporte des garanties non négligeables au bénéficiaire de l'autorisation d'exploiter.

## 2. — LA CLARIFICATION ET LA SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 40 DU CODE RURAL

Il convient de rappeler que cet article s'applique dans certaines zones où les fonds incultes couvrent une superficie assez importante et dont la récupération est reconnue possible et opportune.

La simplification apportée par le projet provient tout d'abord de la suppression de l'inventaire des terres incultes qui n'a jamais pu être établi car les critères retenus pour déterminer la notion d'inculture étaient beaucoup trop abstraits et généraux.

Désormais, c'est **un état des terres incultes jugées récupérables** qui sera dressé par les commissions communales de remembrement à l'intérieur de périmètres préalablement délimités par le préfet.

La publication de cet état, révisé tous les trois ans, vaudra mise en demeure pour les titulaires du droit d'exploitation ou les propriétaires concernés.

Ce n'est que lorsque les intéressés n'auront pas donné suite à la mise en demeure, que le préfet pourra, après avis de la Commission départementale des structures, attribuer à un tiers l'autorisation d'exploiter.

Dès lors que l'autorisation d'exploiter aura été attribuée, les mêmes clauses que dans le cadre de l'article 39 joueront : existence de plein droit d'un bail à ferme, dispositions prévues en cas de défaut d'accord amiable, etc.

Enfin, le nouvel article 40 reprend la possibilité qui existait déjà pour le préfet, de provoquer l'expropriation pour cause d'utilité publique des fonds considérés, soit au profit de l'Etat, des collectivités ou des établissements publics. Ils pourront être mis en particulier à la disposition des S. A. F. E. R.

La simplification apportée par le nouveau texte de l'article 40 est telle qu'il y a désormais **un parallélisme très net entre le déroulement de la procédure de l'article 39 et celle de l'article 40**. Malgré un point de départ différent (initiative individuelle dans l'article 39 et initiative publique dans l'article 40), la procédure aboutit dans les deux cas à la constatation d'un état d'inculture, à la mise en demeure des propriétaires ou locataires de faire cesser cette situation, à la décision du préfet d'imposer un preneur au propriétaire au cas où aucune suite n'est réservée à la mise en demeure.

### 3. — L'INCITATION A LA REMISE EN CULTURE DES TERRES

Beaucoup de députés ont été conscients que la portée de la réforme resterait modeste, si aucun mécanisme d'incitation à la remise en culture des terres n'était institué. Certains ont proposé de taxer de manière spécifique la propriété ou le droit d'exploiter les fonds incultes. D'autres ont proposé des redevances d'entretien pour permettre aux communes d'entretenir les zones les plus menacées par la négligence des propriétaires.

Finalement, c'est à **une solution moyenne** que s'est ralliée la majorité de l'Assemblée. Aucune taxe spécifique n'a été créée, mais un dispositif fiscal destiné à pénaliser les détenteurs de terres incultes dont la mise en valeur a été jugée possible et opportune a été retenu. Il s'agit d'un complément à l'article 1509 du Code général des impôts, qui prévoit que, pour la détermination de la taxe foncière des propriétés non bâties, les terres incultes figurant à l'état communal seront classées dans la catégorie des terres correspondant aux caractéristiques du terrain. Elles seront donc taxées sur leur valeur potentielle et non sur leur valeur de rendement. En d'autres termes, les terres en question seront imposées en fonction de leur situation et de leur valeur agricole, et non en fonction des cultures qu'elles portent ou ne portent pas.

On peut se demander si l'incitation résultant de l'application de ce système sera suffisante. On peut craindre que non ; c'est pourquoi, lors de l'examen des articles, une autre formule a été retenue par votre commission. Elle permet de classer dans la catégorie des meilleures terres labourables de la commune les terres en friches dont la mise en valeur aura été reconnue possible et opportune et qui n'auront été ni mises en valeur par le propriétaire ou le titulaire habituel du droit d'exploitation, ni cédées à un tiers pour exploitation.

Il va de soi que ce dispositif fiscal ne doit pas pénaliser les propriétaires dont les fonds sont particulièrement impropres à la culture en raison de leur situation, du climat ou de la nature des sols. Dans les cas où ces propriétaires n'auraient pu trouver aucun agriculteur désireux de mettre en valeur leur fonds, il va de soi qu'ils ne seraient pas concernés par les dispositions fiscales prévues par l'amendement de la commission. Ces propriétaires défavorisés seront d'autant moins concernés par l'incitation fiscale que toutes

les terres incultes ne sont pas visées par l'état mentionné à l'article 40. Ne seront touchées, en effet, que celles dont la mise en valeur aura été jugée possible et opportune. Par définition, toutes celles dont l'exploitation aura été reconnue impossible et peu opportune seront en dehors du champ d'application des dispositions fiscales de la loi.

#### 4. — DES DISPOSITIONS DIVERSES

Le projet de loi présente enfin des dispositions disparates qui visent à tirer les conséquences des modifications apportées aux articles 39 et 40 du Code rural. Il s'agit le plus souvent d'articles de coordination du Code rural. Ils feront l'objet d'un examen détaillé lors de l'analyse des articles.

..

Telles sont brièvement rappelées les principales dispositions du projet de loi, elles paraissent dans l'ensemble plutôt satisfaisantes, sous réserve de l'adoption de quelques améliorations. On regrettera en particulier que le mécanisme mis en place n'ait pu être davantage allégé. La complexité du texte est encore très réelle car les rédacteurs du projet de loi n'ont pas pu ou pas su, malgré leurs efforts, s'éloigner des règles déjà établies en 1960. Le présent texte s'en inspire trop directement.

Si, à propos de l'article 39, il semble que les améliorations apportées par l'Assemblée Nationale soient décisives, il y a lieu d'être plus sceptique s'agissant de l'efficacité de l'article 40.

Votre commission considère pour sa part que **ces dispositions seront insuffisantes** pour entraîner la disparité des milliers d'hectares à l'état inculte, dans les régions de montagne, en particulier. C'est avant tout un problème de politique globale de lutte contre l'exode rural et de réorganisation foncière qui se pose dans ces régions. C'est donc en définitive un problème de moyens financiers à mettre à la disposition du monde rural.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article premier.

#### Texte présenté par le Gouvernement.

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

#### Propositions de la commission.

L'article 39 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. — Sans préjudice de l'application des dispositions du titre VII du Livre premier du présent Code relatives aux cumuls et réunions d'exploitations agricoles, *tout exploitant agricole, personne physique ou morale ou la S. A. F. E. R. agissant pour le compte d'un exploitant*, peut introduire auprès du préfet une demande en vue d'obtenir l'autorisation d'exploiter tout fonds susceptible d'une mise en valeur agricole ou pastorale, inculte depuis au moins trois ans. *Le propriétaire dispose du même droit pour le ou les fonds qu'il a lui-même donnés à bail.*

« Le préfet saisit la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement qui, après procédure contradictoire, se prononce sur l'état d'inculture du fonds.

« II. — Si l'état d'inculture a été reconnu, le propriétaire et le cas échéant le titulaire du droit d'exploitation sont mis en demeure par le préfet de mettre en valeur le fonds inculte. *Tout boisement est soumis pendant le délai de mise en demeure à autorisation préfectorale.*

« Dans le cas de faire-valoir direct, le propriétaire doit procéder à la mise en valeur dans le délai fixé par le préfet.

« En cas de location, le titulaire du droit d'exploitation doit procéder à la mise en valeur dans un premier délai fixé par le préfet. A défaut, le

L'article 39 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 39. — I. — Sans préjudice de l'application des dispositions du titre VII du Livre premier du présent Code relatives aux cumuls et réunions d'exploitations agricoles, *toute personne physique ou morale peut demander au préfet l'autorisation d'exploiter un fonds susceptible d'une mise en valeur agricole ou pastorale inculte depuis au moins trois ans.*

Alinéa conforme.

« II. — Si l'état d'inculture a été reconnu, le propriétaire et, le cas échéant, le titulaire du droit d'exploitation sont mis en demeure par le préfet de mettre en valeur le fonds inculte.

« Dans un délai de deux mois à compter de la signification de la mise en demeure, le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation fait connaître au préfet, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, qu'il s'engage à mettre en valeur le fonds inculte dans un délai d'un an ou qu'il renonce. L'absence de réponse vaut renonciation.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

**Texte présenté  
par le Gouvernement.**

propriétaire peut, dans un deuxième délai fixé par la même autorité, procéder à la mise en valeur du fonds, soit directement, soit par la voie d'une nouvelle location. A cet effet, il en reprend, sans indemnité, la disposition.

• Si, à l'expiration des délais prévus ci-dessus, les mises en demeure sont restées sans effet, le préfet le conteste par arrêté.

• L'arrêté prévu à l'alinéa qui précède est notifié au demandeur qui doit confirmer sa demande.

« III. — En cas de confirmation, l'autorité administrative peut saisir le tribunal d'instance qui apprécie s'il y a lieu d'accorder le droit d'exploitation sollicité.

• Le tribunal fixe, à défaut d'accord amiable, les conditions de jouissance et le montant du fermage conformément aux dispositions du titre premier du Livre VI du présent Code, l'autorisation d'exploiter emportant de plein droit l'existence d'un bail à ferme, soumis aux dispositions précitées sans permettre la vente sur pied de la récolte d'herbe ou de foin. Il fixe aussi un délai au terme duquel la mise en culture doit être effective sous peine de résiliation de plein droit.

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

« Lorsque le fonds est loué, le propriétaire peut en reprendre la disposition, sans indemnité, pour le mettre lui-même en valeur ou le donner à bail à un tiers si le preneur a fait connaître qu'il renonce ou s'il n'a pas effectivement mis en valeur le fonds dans le délai d'un an visé ci-dessus. Le propriétaire dispose pour exercer cette reprise d'un délai de deux mois à compter de la date du fait qui lui en a ouvert le droit.

• Le fonds repris doit être effectivement mis en valeur dans l'année qui suit la date de la reprise par le propriétaire.

• Pendant les délais susvisés, tout boisement est soumis à autorisation préfectorale.

« Lorsque le propriétaire et, le cas échéant, le titulaire du droit d'exploitation ont fait connaître qu'ils renonçaient ou lorsque le fonds n'a pas effectivement été mis en valeur dans les délais prévus au présent article, le préfet le constate par arrêté.

Alinéa conforme.

« III. — Dans ce cas, le préfet peut, après consultation de la Commission départementale des structures, attribuer l'autorisation d'exploitation sollicitée. La décision du préfet est notifiée au demandeur, au propriétaire et, le cas échéant, au titulaire du droit d'exploitation.

• 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 récoltes d'herbe ou de foin. A défaut d'accord amiable, les conditions de la jouissance sont fixées par le préfet et le prix du fermage par le tribunal compétent en matière de baux ruraux. Le fonds doit être

**Propositions de la commission.**

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Lorsque...

... mis en valeur dans  
les délais prévus...  
... par arrêté.

Alinéa conforme.

« III. — Dans ce cas, le préfet peut, après avis de la Commission...

... du droit d'exploitation.

• L'autorisation...

... ou de foin.  
A défaut d'accord amiable, les conditions de la jouissance et le prix du fermage sont fixés par le tribunal compétent en matière de baux ruraux. Le fonds...

**Texte présenté  
par le Gouvernement.**

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

**Propositions de la commission.**

			... de plein
	<i>mis en valeur dans un délai d'un an sous peine de résiliation de plein droit.</i>		
« Lorsque l'autorisation d'exploiter porte sur un fonds inclus dans une exploitation appartenant à un même propriétaire et faisant l'objet d'un bail unique, cette autorisation ne peut être donnée que pour une période n'excédant pas la durée du bail.	Alinéa conforme.	Alinéa conforme.	
« Si l'autorisation d'exploiter porte sur un fonds donné à bail, le bail en cours sur ledit fonds prend fin à la date de notification de l'autorisation. La cessation du bail s'effectue dans les conditions de droit commun.	Alinéa conforme.	Alinéa conforme.	
« Le bénéficiaire de l'autorisation prend le fonds dans l'état où il se trouve sans pouvoir exiger ni réparations ni améliorations et le propriétaire est déchargé de toute responsabilité du fait des bâtiments.	« Le bénéficiaire de l'autorisation prend le fonds dans l'état où il se trouve. Le propriétaire est déchargé de toute responsabilité du fait des bâtiments. »	Alinéa conforme.	

*Commentaires.* — Cet article a pour objet de remplacer les dispositions actuellement en vigueur de l'article 39 du Code rural qui n'ont pratiquement pas reçu d'application depuis 1960. Il détermine la procédure applicable lorsque la mise en valeur des terres incultes est provoquée par une initiative privée.

1° **Le paragraphe 1°** de cet article précise tout d'abord quelles sont les personnes habilitées à demander la mise en valeur. La rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale est beaucoup plus large que celle retenue initialement par le Gouvernement : elle prévoit que toute personne physique ou morale peut déposer une demande d'autorisation alors que dans le projet de loi initial cette possibilité était offerte seulement aux exploitants agricoles, personnes physiques ou morales, ainsi qu'aux S. A. F. E. R., agissant pour le compte d'un exploitant.

Votre commission approuve cette rédaction qui est de nature à permettre l'installation de jeunes n'ayant pas encore la qualité d'exploitant ainsi que celle d'actifs non agricoles pour lesquels, dans certaines zones difficiles, la pluri-activité est une nécessité.

Votre commission approuve également le refus de l'Assemblée Nationale d'accorder la même possibilité aux bailleurs pour les

fonds qu'ils ont donné à bail et qui n'auraient pas été mis en valeur par le preneur. Le statut du fermage (art. 829 et suivants du Code rural) prévoit déjà pour le bailleur la possibilité de demander la résiliation du bail pour le cas où le preneur abandonnerait la culture ou ne cultiverait pas en bon père de famille. Il est donc inutile de prévoir en dehors du statut du fermage une autre procédure ayant le même objet.

La demande d'autorisation d'exploiter doit concerner un fonds inculte depuis au moins trois ans.

C'est la seule condition exigée désormais. Votre commission approuve l'assouplissement proposé par le présent projet, qui est très net puisque jusqu'à présent l'article 39 retenait trois conditions :

- l'état d'inculture devait exister depuis cinq ans au moins ;
- la superficie du fonds devait être inférieure à un maximum fixé par arrêté préfectoral ;
- le fonds devait être situé au voisinage de la propre exploitation du demandeur.

Le paragraphe I<sup>er</sup> précise, d'autre part, que la demande d'autorisation d'exploiter doit être adressée au préfet. Ce dernier saisit la Commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement, qui se prononce sur l'état d'inculture du fonds. La Commission doit statuer après avoir suivi une procédure contradictoire. Cette précision est essentielle si l'on veut permettre au propriétaire du fonds inculte de faire valoir ses observations.

2<sup>o</sup> **Le paragraphe II** détermine le déroulement de la procédure de mise en demeure qui est adressée au propriétaire ou au titulaire du droit d'exploitation dans le cas où l'état d'inculture a été reconnu. L'Assemblée Nationale a remanié profondément ce paragraphe afin d'accélérer et de clarifier la procédure initialement prévue. Sous réserve d'une modification de détail, votre commission approuve cette initiative.

Le mécanisme retenu est donc le suivant :

- la mise en demeure de mettre en valeur le fonds est adressée au propriétaire (en cas de faire-valoir direct) et le cas échéant au titulaire du droit d'exploitation (en cas de location). Ces derniers ont un délai de deux mois pour faire connaître qu'ils renoncent

ou qu'ils s'engagent à mettre en valeur le fonds inculte dans un délai d'un an. Le refus ou l'absence de réponse équivaut à une renonciation ;

— en cas de location, si le titulaire du droit d'exploitation a déclaré qu'il renonçait ou bien s'il n'a pas mis en valeur le fonds au bout du délai d'un an, le propriétaire peut exercer, dans un délai de deux mois, son droit de reprise. Il a alors le choix entre deux solutions : mettre en valeur lui-même, ou bien donner le fonds à bail à un autre exploitant. Dans les deux cas, le fonds repris doit être mis en valeur dans l'année qui suit la date de la reprise :

— lorsque la mise en demeure est restée sans effet (c'est-à-dire soit en cas de renonciation, soit en cas d'acceptation non suivie d'effet dans un délai d'un an), le préfet prend un arrêté constatant la situation :

— l'arrêté est notifié à la personne qui a déposé la demande d'exploitation du fonds inculte : celle-ci doit confirmer sa demande ;

— afin d'éviter des boisements improvisés et précipités susceptibles de nuire aux cultures voisines, tout boisement est soumis à autorisation préalable du préfet.

Votre commission approuve la rédaction retenue par l'Assemblée Nationale à l'initiative de sa Commission de la Production et des Echanges, sous réserve **d'un amendement de forme**. Cet amendement vise à corriger une erreur matérielle dans l'avant-dernier alinéa du paragraphe.

**3 Le paragraphe III** détermine les conditions dans lesquelles est accordée l'autorisation d'exploiter un fonds dont l'état d'inculture a été reconnu.

L'Assemblée Nationale a introduit à ce stade de la procédure une nouveauté essentielle dans le projet de loi du Gouvernement puisqu'elle a substitué au tribunal d'instance, le préfet qui sera chargé, après avoir consulté la Commission départementale des structures, d'attribuer l'autorisation d'exploiter sollicitée. C'est donc une autorité administrative qui aura le pouvoir d'imposer un preneur au propriétaire et non l'autorité judiciaire, qui traditionnellement est chargée d'arbitrer entre des intérêts privés contradictoires.

Cette dérogation aux principes habituels du droit français est justifiée aux yeux de l'Assemblée Nationale par la nécessité de supprimer les inconvénients d'une procédure juxtaposant une phase

administrative et une phase judiciaire, cette succession étant la source d'une lourdeur certaine et d'une possibilité accrue de conflits entre les décisions des juridictions administratives et judiciaires appelées à statuer.

Prenant en compte ce souci d'efficacité, votre commission s'est ralliée à la solution adoptée par l'Assemblée Nationale **sous réserve du vote de deux amendements destinés à en améliorer la rédaction.**

Ainsi dans le **premier alinéa** du paragraphe, il convient, pour des raisons de coordination, de remplacer les mots : « après consultation de la Commission départementale des structures » par les mots : « après avis de la Commission départementale des structures ». Cet avis sera fondamental pour le préfet. Il s'agit là d'une garantie importante du droit des propriétaires car, jusqu'à présent, dans les fonctions qu'elles ont eu à assumer, les commissions départementales ont fait la preuve de leur sérieux et de leur aptitude à éviter les conflits.

**Le deuxième alinéa** prévoit que l'autorisation d'exploiter emporte de plein droit l'existence d'un bail relevant du statut du fermage. Cela signifie que le titulaire de l'autorisation bénéficiera des garanties prévues par le statut, en particulier, du droit au renouvellement du bail, du droit de préemption, ainsi que de l'indemnité au preneur sortant.

A défaut d'accord amiable entre le propriétaire et le nouvel exploitant, les conditions de la jouissance sont fixées par le préfet, tandis que le prix du fermage est fixé par le tribunal compétent en matière de baux ruraux. Sur ce point précis, votre commission est en désaccord avec la rédaction de l'Assemblée Nationale qui paraît trop complexe et source de confusion. C'est pourquoi elle vous propose d'unifier les procédures en cas d'absence d'accord amiable et de laisser le soin au tribunal compétent en matière de baux ruraux de trancher les litiges relatifs aussi bien aux conditions de jouissance qu'au prix du fermage. Tel est l'objet de **l'amendement qu'elle a déposé au deuxième alinéa du paragraphe III.**

**Le troisième alinéa** contient des dispositions destinées à éviter le fractionnement d'un bail unique ; ainsi, lorsque l'autorisation d'exploiter concerne un fonds inclus dans une exploitation appartenant à un même propriétaire et faisant l'objet d'un bail unique, cette autorisation ne vaut que pour une période n'excédant pas la durée du bail.

Quant au **quatrième alinéa**, il détermine les conditions dans lesquelles prend fin le bail relatif au fonds dont l'état d'inculture a été reconnu et l'autorisation d'exploiter accordée. Il prend fin dans les conditions de droit commun, à la date de notification de l'autorisation.

Enfin, s'agissant du **dernier alinéa**, le texte précise que le bénéficiaire de l'autorisation ne peut exiger quand il prend le fonds ni réparation, ni amélioration, c'est-à-dire qu'il prend le fonds dans l'état où il se trouve. Le propriétaire est déchargé de toute responsabilité du fait des bâtiments, ce qui paraît tout à fait justifié.

## Article 2.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
L'article 40 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :	L'article 40 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :	Alinéa conforme.
« I. -- Le préfet peut, après avis du conseil général, de la chambre départementale d'agriculture et de la Commission communale ou intercommunale de réorganisation foncière et de remembrement, charger cette dernière, dans les périmètres qu'il détermine, de dresser l'état des fonds incultes depuis au moins trois ans dont la mise en valeur agricole, pastorale ou forestière est reconnue possible et opportune.	« 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 remembrement 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.	Alinéa conforme.  ... Dans ces périmètres... ... la Commission communale ou intercommunale de réorganisation foncière et de remembrement...
« Cet état, arrêté par le préfet, après avis de la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement est révisé annuellement. Il est publié dans la ou les communes intéressées. Un extrait de cet état est notifié, pour ce qui le concerne, à chaque propriétaire et, s'il y a lieu, à chaque titulaire du droit d'exploitation.	« 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 exploitant et, si le fonds est loué, au propriétaire.	Alinéa conforme.  « Un extrait... ... 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 de mettre en valeur dans les conditions prévues aux alinéas I, 2 et 3 du II de l'article 39. »	« La notification de l'extrait vaut mise en demeure dans les conditions prévues au paragraphe II de l'article 39.	Alinéa conforme.

**Texte présenté  
par le Gouvernement.**

« II. — Au cas où, ni le titulaire du droit d'exploitation ni le propriétaire ne donnent suite à la mise en demeure, le préfet peut attribuer à un tiers l'autorisation d'exploiter.

« L'autorisation d'exploiter, donnée par le préfet, 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 préfet fixe les conditions de la jouissance ; la juridiction compétente en matière de baux ruraux, le prix du fermage. Le préfet fixe également un délai au terme duquel la mise en culture doit être effective sous peine de résiliation de plein droit.

« Lorsque l'autorisation d'exploiter porte sur un fonds inclus dans une exploitation appartenant à un même propriétaire et faisant l'objet d'un bail unique, cette autorisation ne peut être donnée que pour une période n'excédant pas la durée du bail.

« Si l'autorisation d'exploiter porte sur un fonds donné à bail, le bail en cours sur ledit fonds prend fin à la date de notification de l'autorisation. La cessation du bail s'effectue dans les conditions de droit commun.

« Le bénéficiaire de l'autorisation prend le fonds dans l'état où il se trouve sans pouvoir exiger ni réparations ni améliorations et le propriétaire est déchargé de toute responsabilité du fait des bâtiments.

« III. — Le préfet peut aussi provoquer l'expropriation pour cause d'utilité publique des fonds considérés, 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 l'Assemblée Nationale.**

« II. — Au cas où, ni le titulaire du droit d'exploitation ni le propriétaire ne donnent suite à la mise en demeure, le préfet peut, après avis de la Commission départementale des structures, attribuer à un tiers l'autorisation d'exploiter.

« L'autorisation d'exploiter, donnée par le préfet, 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 préfet fixe les conditions de la jouissance ; la juridiction compétente en matière de baux ruraux, le prix du fermage. Le fonds doit être mis en valeur, dans un délai d'un an, sous peine de résiliation de plein droit.

« Les dispositions des alinéas 3, 4 et 5 du paragraphe III de l'article 39 sont applicables.

**Alinéa supprimé.**

**Alinéa supprimé.**

**Alinéa supprimé.**

**Alinéa conforme.**

**Propositions de la commission.**

**Alinéa conforme.**

« L'autorisation...

... A défaut d'accord amiable, les conditions de la jouissance et le prix du fermage sont fixés par le tribunal compétent en matière de baux ruraux. Le fonds...

... de plein droit.

**Alinéa conforme.**

**Suppression conforme.**

**Suppression conforme.**

**Suppression conforme.**

**Alinéa conforme.**

Texte présenté  
par le Gouvernement.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

IV. — *Dans les départements où les dispositions de l'article 52-1 du Code rural sont applicables, la Commission communale ou intercommunale chargée de dresser l'état des fonds incultes visé au présent article définit simultanément les zones dans lesquelles les plantations et les semis d'essences forestières seront interdits ou réglementés. Elle peut décider d'engager toute opération de réorganisation foncière prévue aux chapitres III et IV du titre premier du présent Code.*

**Alinéa supprimé.**

*Commentaires.* — Cet article contient une nouvelle rédaction de l'article 40 du Code rural qui n'a jamais été appliqué. Il s'agit là de la mise en valeur de fonds incultes provoquée non plus par une initiative privée, mais par une initiative de l'Administration. L'intérêt général exige, en effet, que dans certaines zones où les terres incultes représentent une surface suffisamment importante, l'Administration intervienne pour favoriser la mise en valeur des fonds dont la récupération apparaît possible et opportune.

1 **Le paragraphe I** de cet article détermine selon quelle procédure sera dressé l'état des fonds incultes et quelle en sera l'utilisation.

**Le premier alinéa** établit une procédure en plusieurs phases :

— dans la première, la Commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement est chargée par le préfet de recenser les périmètres où il est d'intérêt général de remettre en valeur des terres incultes : ces périmètres sont ensuite arrêtés par le préfet :

— dans ces périmètres, au cours d'une deuxième phase, la Commission communale de remembrement dresse l'état des fonds incultes depuis au moins trois ans. Seuls figureront à l'état les fonds dont la Commission jugera la mise en valeur agricole, pastorale ou forestière possible et opportune.

La différence est donc très nette avec la procédure prévue par l'actuel article 40 qui prévoyait l'établissement d'un inventaire des

terres incultes à partir de critères très généraux ayant un caractère abstrait. Désormais, à ces critères objectifs seront substituées des données de fait, tenant compte des circonstances locales.

Votre commission considère que le dispositif ainsi mis en place est suffisamment complet et qu'il comporte suffisamment de garanties. En conséquence, elle vous propose de conserver le texte du premier alinéa tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale, sous réserve du vote **d'un amendement de forme**.

**Le second alinéa**, qui prévoit que l'état dressé par la Commission communale de remembrement est arrêté par le préfet après avis de la Commission départementale et qui est révisé tous les trois ans et publié dans les communes concernées, n'appelle pas d'observations particulières.

Il n'en est pas de même du **troisième alinéa** relatif à la notification de l'état ainsi dressé aux propriétaires ou exploitants concernés. Votre commission considère que, pour des raisons tenant à la cohérence interne du texte, il convient de revenir à la rédaction proposée initialement par le Gouvernement. Tel est l'objet de son **amendement de forme** à cet alinéa.

Le **dernier alinéa** précise enfin que la notification mentionnée précédemment vaut mise en demeure dans les mêmes conditions que celles prévues au paragraphe II de l'article 39. En particulier, elle fait courir les délais prévus par cet article.

**2 Le paragraphe II** concerne la procédure d'attribution du droit d'exploiter en cas de défaut de mise en valeur des fonds dans les délais prévus et il contient des dispositions identiques à celles figurant à l'article 39.

En effet, aux termes du **premier alinéa**, si aucune suite n'est donnée à la mise en demeure, le préfet peut attribuer à un tiers l'autorisation d'exploiter.

**Le second alinéa** précise que cette autorisation emporte de plein droit l'existence d'un bail soumis au statut du fermage.

Les mêmes dispositions qu'à l'article 39 existant pour la fixation des conditions de jouissance et du prix du fermage à défaut d'accord amiable, votre commission vous propose, pour des raisons de coordination, **un amendement** identique à celui déposé au deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 39.

**Le troisième alinéa** renvoie aux alinéas 3, 4 et 5 du paragraphe III de l'article 39, qui sont également applicables. Il n'appelle pas d'observations particulières.

3° **Le paragraphe III** prévoit une deuxième possibilité en cas de défaut de mise en valeur des fonds incultes ; cette possibilité existait déjà dans la précédente rédaction de l'article 40 du Code rural : il s'agit, pour le préfet, de la faculté de provoquer l'expropriation pour cause d'utilité publique des fonds demeurés incultes malgré une mise en demeure de les exploiter. Elle peut avoir lieu aussi bien au profit de l'Etat, des collectivités et des établissements publics, qui auront la possibilité de céder les fonds acquis aux S. A. F. E. R. dans les conditions fixées à l'article 42 du Code rural.

4° L'Assemblée Nationale a enfin complété l'article 2 du projet de loi **par un paragraphe IV** qui vise, d'une part, à mieux coordonner l'application de la réglementation des boisements et l'application des dispositions relatives à la mise en valeur des terres incultes et, d'autre part, à confier à la Commission communale ou intercommunale de remembrement la charge d'engager toute opération de réorganisation foncière prévue aux chapitres III et IV du Titre I du Code rural.

L'esprit de cette initiative paraît tout à fait digne d'intérêt. Néanmoins, sur le plan strictement juridique, la rédaction de l'Assemblée Nationale introduit **une confusion difficilement acceptable dans les procédures actuellement existantes**. En effet, en vertu de l'article 52-1 du Code rural, c'est le préfet qui est seul habilité à procéder aux diverses opérations de zonage agriculture-forêt. Donner **compétence aux commissions communales chargées de dresser l'état des fonds incultes, pour définir simultanément les zones dans lesquelles les plantations et les semis d'essences forestières seront interdits ou réglementés**, aboutirait à juxtaposer deux procédures : l'une strictement définie par l'article 52-1 du Code rural et contenant certaines garanties pour les citoyens, l'autre applicable dans certaines zones sans critères ni garanties clairement définis. Il y a là une situation peu satisfaisante. Il en va de même en ce qui concerne la possibilité pour les commissions communales d'engager diverses opérations de réorganisation foncière.

Telles sont les raisons qui ont conduit votre commission à proposer **la suppression de ce paragraphe IV**.

### Article 3.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
<p>Le premier alinéa de l'article 6 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>Lorsque des opérations d'aménagement foncier doivent être engagées sur des terres dépendant de plusieurs communes, ces terres peuvent être comprises à l'intérieur d'un même périmètre.</p>	Conforme.	Conforme.

*Commentaires.* — Cet article vise à modifier le premier alinéa de l'article 6 du Code rural. Dans sa rédaction actuelle, cet alinéa prévoit que des terres appartenant à des communes voisines différentes peuvent être englobées dans le périmètre du même remembrement à condition que les commissions de ces communes en aient fait la demande.

Or, dans certaines communes, en montagne en particulier, où la dépopulation est intense, il peut être difficile, voire impossible, de constituer une commission communale. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que lorsque plusieurs communes sont intéressées par une opération de remembrement, une commission intercommunale pourra être directement constituée par le préfet, sans qu'il ait été nécessaire de constituer au préalable des commissions communales.

Cet article présente un intérêt certain. C'est pourquoi votre commission l'a adopté sans modification.

### Article 3 bis (nouveau).

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
		<p>1 — Les dispositions des 2° et 3° du paragraphe A de l'article 9 du code rural sont remplacées par les dispositions suivantes</p> <p>2 L'emplacement des parcelles qui constituent l'ensemble des propriétés avec bâtiments, abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans ;</p>

**Texte présenté  
par le Gouvernement.**

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

**Propositions de la commission.**

3 L'emplacement des parcelles abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans, sans bâtiments.

II. — Les dispositions du 2° du paragraphe B de l'article 9 du code rural sont remplacées par les dispositions suivantes :

« 2° Un état alphabétique des propriétaires des exploitations pourvues de bâtiments, abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans, ainsi que les parcelles abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans, non rattachées à une exploitation agricole figurant sur l'état précité. »

*Commentaires.* — Il a paru souhaitable à votre commission de tenir compte des répercussions pour certains articles du Code rural des dispositions nouvelles du présent projet et en particulier de la référence aux terres incultes depuis au moins trois ans.

C'est ainsi que les 2° et 3° du paragraphe A de l'article 9 du Code rural ainsi que le 2° du paragraphe B du même article font référence aux terres incultes depuis plus de deux ans. Afin d'harmoniser ces dispositions avec celles du projet de loi, votre commission vous propose un amendement destiné à ne retenir qu'une seule base d'appréciation, c'est-à-dire l'état d'inculture depuis au moins trois ans.

*Article 3 ter (nouveau).*

**Texte présenté  
par le Gouvernement.**

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

**Propositions de la commission.**

L'article 11 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 11. — La Commission communale peut décider l'incorporation à des exploitations limitrophes, soit par voie d'échange avec paiement ou non d'une soulte, soit par voie d'autorisation d'exploiter dans les conditions prévues aux articles 39 et suivants du présent Code, de tout ou partie des parcelles abandonnées ou incultes dont les propriétaires sont connus. »

*Commentaires.* — Votre commission a souhaité mettre en harmonie la rédaction de l'article 11 du Code rural avec celle de l'article 40 telle qu'elle résulte du projet de loi.

Dans la mesure où toute référence à la notion de concession disparaît dans l'article 40, il convient qu'il en soit de même, pour des raisons de coordination faciles à comprendre, dans l'article 11.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous demande d'adopter la rédaction suivante à l'article 11 du Code rural :

« La Commission communale peut décider l'incorporation à des exploitations limitrophes, soit par voie d'échange avec paiement ou non d'une soulte, soit par voie d'autorisation d'exploiter dans les conditions prévues aux articles 39 et suivants du présent Code, de tout ou partie des parcelles abandonnées ou incultes dont les propriétaires sont connus. »

*Article 3 quater (nouveau).*

Texte présenté  
par le Gouvernement.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

*L'article 12 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :*

*Art. 12. — La Commission communale propose au préfet la meilleure utilisation des terres abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans. Elle peut en proposer le groupement de manière à constituer des lots de parcelles suffisants pour former des exploitations paysannes familiales autant que possible d'un seul tenant par nature de culture.*

*Les parcelles attachées à ces lots seront appropriées.*

*Commentaires.* — Dans l'esprit de la commission, il s'agit de mettre à nouveau en conformité un article du Code rural (l'article 12) avec les dispositions nouvelles proposées par le présent projet de loi.

Elle propose donc de faire référence non plus à des terres abandonnées ou incultes depuis plus de deux ans, mais à des terres abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans. Tel est l'objet de l'amendement déposé par votre commission.

### Article 4.

**Texte présenté  
par le Gouvernement.**

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

**Propositions de la commission.**

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

Alinéa conforme.

Conforme.

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

Art. 43. -- Les contestations relatives à l'état des fonds incultes dressé en vertu de l'article 40 et à l'autorisation d'exploiter donnée par le préfet en vertu des articles 39 et 40 sont portées devant le tribunal administratif

« Les contestations relatives à l'édiction des conditions de jouissance et au prix sont portées devant la juridiction compétente en matière de baux ruraux.

Alinéa conforme.

*Commentaires.* — Cet article a pour objet d'harmoniser les dispositions de l'article 43 du Code rural qui concerne les contestations nées de l'application de la réglementation des terres incultes, avec la nouvelle rédaction des articles 39 et 40. Cet article n'appelle pas de la part de votre commission d'observation particulière.

### Article 5.

**Texte présenté  
par le Gouvernement.**

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

**Propositions de la commission.**

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

Alinéa conforme.

Conforme.

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

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 du domaine de l'Etat. »

*Commentaires.* — Cet article remplace l'article 44 du Code rural par de nouvelles dispositions qui précisent que le présent projet de loi ne fait pas obstacle aux règles du Code du domaine de l'Etat qui concernent les biens vacants et sans maître.

Pour ces biens, en effet, les articles L. 27 bis et L. 27 ter du Code du domaine de l'Etat prévoient une procédure particulière

d'attribution à l'Etat lorsque le propriétaire est inconnu et que les contributions foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de cinq ans.

Votre commission approuve cet article qui n'appelle pas de remarques particulières.

### Article 6.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
L'article 45 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes : « Les conditions d'application du présent chapitre sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat. »	Alinéa conforme.  « Art. 45. — Les conditions d'application du présent chapitre sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat. »	Conforme.

*Commentaires.* — Il s'agit à nouveau d'un article destiné à harmoniser la rédaction de l'article 45 du Code rural avec celle du nouvel article 40. Votre commission vous propose de l'adopter sans modification

### Article 6 bis (nouveau).

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
	Le paragraphe II de l'article 1509 du Code général des impôts est complété par la phrase suivante :  Il en est de même pour les terres reconnues incultes figurant à l'état prévu à l'article 40 du Code rural.	L'article 1509 du Code général des impôts est complété par un paragraphe III ainsi rédigé :  « III. — Les terres incultes figurant à l'état prévu à l'article 40 du Code rural sont inscrites dans la catégorie des meilleures terres labourables de la commune jusqu'à leur mise en exploitation.  « Toutefois les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux terres incultes mentionnées ci-dessus qu'il a été impossible d'attribuer conformément aux dispositions du paragraphe II de l'article 40 du Code rural ».

*Commentaires.* — Cet article nouveau a fait l'objet à l'Assemblée Nationale d'un débat assez animé qui a opposé partisans et adversaires d'une taxation de la propriété ou du droit d'exploiter un fonds inculte.

La solution retenue paraît plutôt satisfaisante. En effet, l'Assemblée Nationale n'a pas créé une taxe spécifique destinée à pénaliser des détenteurs de fonds incultes. Elle s'est contentée de compléter l'article 1509 du Code général des impôts, en prévoyant que pour la détermination de la taxe foncière des propriétés non bâties, les terres incultes figurant à l'état prévu par l'article 40 seraient classées dans la catégorie des terres correspondant aux caractéristiques du terrain. En d'autres termes, la négligence ou la volonté spéculative d'un propriétaire ne se traduirait plus sur le plan fiscal par la fixation à un niveau très bas de la base d'imposition des terres au foncier non bâti, ce qui, vis-à-vis des propriétaires voisins qui ont choisi d'entretenir leur fonds normalement était assez anormal. Les terres incultes figurant à l'état prévu à l'article 40 seraient donc taxées sur leur valeur potentielle et non sur leur valeur de rendement.

Le caractère incitatif de cet article est donc certain. Mais votre commission s'est demandée s'il était suffisant pour inciter à la remise en culture des fonds incultes. Elle a considéré que non ; c'est pourquoi elle a souhaité remplacer les dispositions de l'article 6 bis (nouveau) par des nouvelles dispositions complétant l'article 1509 du Code général des impôts et prévoyant pour la fixation de la valeur locative des propriétés non bâties l'inscription des terres incultes dans la catégorie des meilleures terres labourables de la commune. Cette inscription ne concernerait pas toutes les terres incultes mais seulement celles dont la mise en valeur aura été reconnue possible et opportune. Faisant sienne une remarque de M. Schumann, la commission considère également que les propriétaires dont les fonds incultes n'auront pu être attribués faute de candidats à l'exploitation ne devront pas être pénalisés par l'incitation fiscale. Telles sont les raisons qui l'ont conduite à proposer une nouvelle rédaction pour l'article 6 bis.

### Article 7.

**Texte présenté  
par le Gouvernement.**

L'article 40-1 du Code rural ainsi que l'article 2 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 sont abrogés.

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

*Dans le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962, le mot « inventaire » est remplacé par le mot « état ».*

**Propositions de la commission.**

Conforme.

*Commentaires.* — Dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale, cet article se contente d'harmoniser le texte de l'article 2 de la loi du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole avec la nouvelle rédaction de l'article 40 du Code rural.

Mais dans le projet de loi initial du Gouvernement, la portée de cet article était tout autre, puisqu'il prévoyait l'abrogation, d'une part, de l'article 40-1 du Code rural, et, d'autre part, de l'article 2 de la loi complémentaire du 8 août 1962.

Votre commission approuve la décision de l'Assemblée Nationale de ne pas accepter l'abrogation de ces deux articles. Ils concernent en effet, le réaménagement foncier de terres demeurées incultes en dépit de l'application de l'article 40. Dans ces cas difficiles que l'on trouve principalement en zones de montagne, il est possible de mettre en œuvre des formules d'aménagement foncier plus sommaires et plus rapides que le remembrement. L'expropriation peut même être prononcée, les terrains acquis pouvant être mis à la disposition des S. A. F. E. R. Le fait que ces dispositions n'aient encore jamais reçu d'application n'est pas une raison suffisante pour en accepter l'abrogation. Leur contenu n'est pas en cause et seule l'absence de moyens fournis par l'Etat est à l'origine de leur échec.

C'est pourquoi la décision de maintien de ces deux articles prise par l'Assemblée Nationale est sage.

∴

Compte tenu des observations qui précèdent et sous réserve des amendements qu'elle soumet à votre approbation, votre commission émet un avis favorable sur le présent projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article premier.

**Amendement :** Dans l'avant-dernier alinéa du paragraphe II de cet article, remplacer les mots :

... dans des délais prévus au présent article...

par les mots :

... dans les délais prévus au present article...

**Amendement :** Rédiger comme suit le début du premier alinéa du paragraphe III de cet article :

« Dans ce cas, le préfet peut, après avis de la Commission départementale des structures... »

*(Le reste sans changement.)*

**Amendement :** Rédiger comme suit la deuxième phrase du deuxième alinéa du paragraphe III de cet article :

« A défaut d'accord amiable, les conditions de la jouissance et le prix du fermage sont fixés par le tribunal compétent en matière de baux ruraux. »

### Art. 2.

**Amendement :** Dans la deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe I du texte modificatif proposé pour l'article 40 du Code rural, après les mots :

... la Commission communale ou intercommunale...

ajouter les mots :

... de réorganisation foncière et...

**Amendement :** Rédiger comme suit le troisième alinéa du paragraphe I du texte modificatif proposé pour l'article 40 du Code rural :

« 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. »

**Amendement :** Rédiger comme suit la deuxième phrase du deuxième alinéa du paragraphe II du texte modificatif proposé pour l'article 40 du Code rural :

« A défaut d'accord amiable, les conditions de la jouissance et le prix du fermage sont fixés par le tribunal compétent en matière de baux ruraux. »

**Amendement :** Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Art. 3 bis (nouveau).

**Amendement :** Après l'article 3, insérer un article additionnel 3 bis (nouveau) ainsi rédigé :

I. — Les dispositions des 2° et 3° du paragraphe A de l'article 9 du Code rural sont remplacées par les dispositions suivantes :

« 2° L'emplacement des parcelles qui constituent l'ensemble des propriétés avec bâtiments, abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans ;

« 3° L'emplacement des parcelles abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans, sans bâtiment. »

II. — Les dispositions du 2° du paragraphe B de l'article 9 du Code rural sont remplacées par les dispositions suivantes :

« 2° Un état alphabétique des propriétaires des exploitations pourvues de bâtiments, abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans ainsi que les parcelles abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans, non rattachées à une exploitation agricole figurant sur l'état précité. »

Art. 3 ter (nouveau).

**Amendement :** Après l'article 3, insérer un article additionnel 3 ter (nouveau) ainsi rédigé :

L'article 11 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 11. — La Commission communale peut décider l'incorporation à des exploitations limitrophes, soit par voie d'échange avec paiement ou non d'une soulte, soit par voie d'autorisation d'exploiter dans les conditions prévues aux articles 39 et suivants du présent Code, de tout ou partie des parcelles abandonnées ou incultes dont les propriétaires sont connus. »

Art. 3 quater (nouveau).

**Amendement :** Après l'article 3, insérer un article additionnel 3 quater (nouveau) ainsi rédigé :

L'article 12 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. 12. — La Commission communale propose au préfet la meilleure utilisation des terres abandonnées ou incultes depuis au moins trois ans. Elle peut en proposer le groupement de manière à constituer des lots de parcelles suffisants pour former des exploitations paysannes familiales, autant que possible d'un seul tenant par nature de culture.

Les parcelles rattachées à ces lots seront expropriées. »

Art. 6 bis (nouveau).

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

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

III. — Les terres incultes figurant à l'état prévu à l'article 40 du Code rural, sont inscrites dans la catégorie des meilleures terres labourables de la commune jusqu'à leur mise en exploitation.

Toutefois les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux terres incultes ci-dessus mentionnées qu'il a été impossible d'attribuer conformément aux dispositions du paragraphe II de l'article 40 du Code rural.