

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 octobre 1959.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Octave BAJEUX et Georges BOULANGER tendant à la **stabilisation des fermages.***

Par M. Georges BOULANGER,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le décret n° 59-175 du 7 janvier 1959 vient de modifier profondément les bases du calcul du prix des baux à ferme contenues dans l'article 812 du Code rural.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Fernand Verdeille, Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Achour Youssef, Paul Baratgin, Benacer Salah, Robert Bouvard, Marcel Champeix, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, André Chazalon, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, André Fosset, Jean Geoffroy, Roger Houdet, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Sadi Abdelkrim, René Schwartz, Modeste Zussy.

Voir le numéro :

Sénat : 24 (1958-1959).

En vertu de ce décret, le préfet doit établir :

« ...la liste des denrées de la production locale ou régionale, comprenant au minimum quatre denrées pour les cultures générales, qui serviront exclusivement de base au calcul du prix des baux et les quantités minima et maxima de ces denrées représentant, par nature de culture et suivant leur classe, la valeur locative normale des biens loués.

« ...ces quantités ne peuvent être supérieures aux quantités représentant en 1939 le prix normal des baux dans la région considérée. Toutefois, la fixation des quantités supérieures ou inférieures à celles de 1939 peut être admise à condition d'être expressément motivée.

« Pour les baux à ferme stipulés en totalité payables à parité du cours du blé, l'une ou l'autre des parties peut, à l'expiration de la première ou de la deuxième période triennale, demander qu'une ou plusieurs denrées figurant sur la liste prévue à l'alinéa premier ci-dessus et représentant des productions du fonds loué soient substituées partiellement au blé. Cette substitution s'opère sur une fraction de la valeur locative stipulée en blé, au plus égale à la moitié de la valeur locative totale.

« La fraction de la valeur locative en blé est transformée en une certaine quantité de la ou des nouvelles denrées retenues, d'après les cours de ces denrées au 1^{er} septembre 1939 tels qu'ils résultent du barème d'équivalence publié par l'arrêté préfectoral pris dans les conditions prévues à l'alinéa 2 ci-dessus. »

Une des conséquences principales sera la possibilité pour les propriétaires ayant signé des baux stipulés en totalité payables à parité du cours du blé de transformer ce bail pendant son cours, par la substitution d'une ou plusieurs autres denrées à celle du blé jusqu'à la moitié de la valeur locative totale.

La conversion de la quantité de blé en quantité d'autres denrées s'effectuera sur la base des cours au 1^{er} septembre 1939, et là est le point important.

La réglementation du prix du blé a eu pour conséquence que le prix de cette denrée a évolué différemment du prix d'autres denrées.

Dans ces conditions, il est facile d'imaginer que la substitution partielle d'une autre denrée au blé comme index aura pour résultat une augmentation substantielle des fermages.

L'exemple ci-après permet de juger l'incidence de la mesure décrétée :

Prenons le cas d'une exploitation qui est redevable d'un fermage égal à 100 quintaux de blé. Sur la base du prix actuel du quintal de blé fermage, soit 3.278 francs, ces 100 quintaux donnent un fermage total de 327.800 francs. En fin de période triennale, le propriétaire pourra demander que 50 quintaux de blé soient transformés en une ou plusieurs des denrées figurant à l'arrêté préfectoral, par exemple en viande de bœuf, mais, et c'est là l'essentiel, la conversion se fait sur le cours des denrées au 1^{er} septembre 1939.

Le quintal de blé — déduction faite de certaines taxes — valait à cette date 191 francs et la viande de bœuf 1^{re} qualité était cotée 11,60 francs le kilogramme au marché de la Villette ; la valeur du quintal de blé était donc égale à celle de 16,50 kilogrammes de bœuf. En conséquence, nos 50 quintaux convertis en bœuf donneront : $50 \times 16,25 = 825$ kilogrammes. Pour obtenir le compte du fermage, il ne reste plus qu'à multiplier cette quantité par le prix actuel du bœuf de 1^{re} qualité, viande poids net, soit 825 kilogrammes \times 400 francs = 330.000 francs. Il en résulte une hausse de fermage de 100 p. 100 sur les 50 quintaux transformés (330.000 francs au lieu de 163.900 francs), soit finalement une hausse de 50 p. 100 sur l'ensemble du fermage (493.000 francs au lieu de 327.800 francs).

Nous venons de constater que le décret dont la proposition de loi de M. Bajoux demande l'abrogation peut provoquer des augmentations de fermage de l'ordre de 50 p. 100.

Deux questions sont à étudier :

L'augmentation des fermages permise par le décret est-elle économiquement et socialement souhaitable ?

L'abrogation du décret proposée par notre collègue M. Bajoux a-t-elle un fondement juridique ?

I. — *Opportunité économique et sociale d'une augmentation importante des fermages ?*

Il est juste de faire observer que le revenu du propriétaire foncier s'est constamment détérioré depuis plus d'un siècle. Cette

situation est encore aggravée du fait de récentes mesures fiscales frappant les revenus fonciers, mesures dont certaines mériteraient d'être rapportées.

Mais le décret du 7 janvier 1959 frappe très sévèrement le preneur. En effet, si le prix du blé n'a pas suivi la courbe normale des prix due à la détérioration monétaire, il en a généralement été tenu compte par les parties lors de la conclusion des baux, et les quantités de blé ont la plupart du temps été augmentées pour que le fermage soit équitable malgré la faiblesse du prix du blé.

De ce fait, en permettant, en cours de bail, la substitution au blé d'une ou plusieurs denrées dont le prix s'est revalorisé plus normalement, le décret va à l'encontre de la volonté des parties et de la stabilité des engagements pris.

Certes, je l'ai dit, une revalorisation des fermages est souhaitable pour le propriétaire foncier, mais, pour être juste et supportable par les preneurs, cette revalorisation suppose préalablement une politique équitable de revalorisation des prix agricoles. Vous savez, mes chers collègues, que depuis des années l'agriculture française attend cette politique qui lui permettrait de supporter ses charges.

L'agriculture traverse une crise très grave ; le Gouvernement a pris des mesures d'ordre social, fiscal et économique qui vont provoquer un accroissement incontestable de ses charges.

Nous croyons pouvoir affirmer que les fermiers sont dans l'impossibilité de faire face à une augmentation massive des fermages.

De plus, cette sévérité dans l'indexation des baux vient au moment où l'indexation des prix agricoles est supprimée par le Gouvernement.

Le décret du 7 janvier 1959 va accentuer le découragement et accroître le mécontentement justifié de la paysannerie.

Les mesures prises, injustes parce qu'elles supposent en parallèle une politique de prix agricoles, sont également inopportunes dans les circonstances actuelles.

II. — *L'abrogation du décret proposé a-t-elle un fondement juridique ?*

Au moment où le Conseil constitutionnel vient d'interpréter dans un sens très restrictif pour le Parlement les limites des pou-

voirs de l'exécutif et du législatif, nous sommes fondés à demander au Gouvernement de respecter ces limites.

Nous considérons que dans la matière qui nous occupe le Gouvernement s'est substitué inconstitutionnellement au Parlement.

La Constitution précise dans son article 34 :

« La Loi est votée par le Parlement.

« La Loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété... et des obligations civiles. »

Or le texte incriminé par la proposition de loi n'est pas une ordonnance prise en vertu des pouvoirs spéciaux conférés au Gouvernement, mais un décret relevant du domaine de l'exécutif et échappant aux règles de l'article 92 de la Constitution déterminant les modalités des pouvoirs spéciaux.

A. — Principes fondamentaux du régime de la propriété.

L'exposé des motifs de la proposition de loi précise clairement que la valeur d'un capital subit en hausse ou en baisse les fluctuations du revenu de ce bien.

Si le Gouvernement peut augmenter la valeur des biens fonciers en influant, comme il vient de le faire, sur le revenu, ce même Gouvernement peut prendre une mesure inverse. Si demain un Gouvernement adversaire du droit de propriété peut amenuiser les revenus fonciers, il peut le faire jusqu'à un degré proche du zéro. La propriété foncière perd alors toute valeur et le droit de propriété se trouve supprimé en fait.

En reconnaissant, contre la lettre de la Constitution, ce droit au Gouvernement, nous pouvons porter pour l'avenir un coup mortel au droit de propriété.

Respectueux de la Constitution, le Parlement a le devoir de conserver ses prérogatives dans le domaine important du droit de propriété.

B. — Principes fondamentaux des obligations civiles.

Le Gouvernement ne peut, par décret, modifier les principes fondamentaux des obligations civiles. Seul le Parlement a constitutionnellement ce pouvoir.

Le texte gouvernemental bat en brèche le principe fondamental suivant lequel le contrat fait la loi des parties.

En effet, le décret permet à l'une ou l'autre des parties de demander et, en fait, obtenir une modification importante du bail en cours qui porte sur la partie essentielle du contrat : le fermage.

Le Parlement peut-il, contrairement à la Constitution, abandonner à l'exécutif le soin de veiller au respect du grand principe de la liberté contractuelle ?

Nous ne le pensons pas.

Nous pouvons donc affirmer que le décret du 7 janvier 1959 a été pris en violation de la Constitution.

Votre Commission conclut donc au caractère inopportun, en fait, et inconstitutionnel, en droit, du décret du 7 janvier 1959.

Pour cette raison, elle vous demande d'adopter sans modification la proposition de loi dont la teneur suit :

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Le décret n° 59-175 du 7 janvier 1959 relatif au prix des baux à ferme est abrogé.