

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 14 juin 1989

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur projet de loi complémentaire à la loi n° 38-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social,*

Par M. Paul GIROD,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapouille, *vice-présidents* ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Jean Benard-Mousseaux, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Davignon, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cuzalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Tréille.

Voir les numéros :

Sénat : 281, 334, 382 et 383 (1988-1989).

---

Agriculture.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LES ASSOCIATIONS FONCIÈRES AGRICOLES ET LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT FONCIER ET AUX TRANSMISSIONS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES</b> .....	7
<b>A. LA CRÉATION DES ASSOCIATIONS FONCIÈRES AGRICOLES ET L'EXTENSION DU DOMAINE D'APPLICATION DES ASSOCIATIONS FONCIÈRES</b> .....	7
1. La création des associations foncières agricoles et le droit de propriété .....	7
2. L'extension du domaine d'application des associations foncières pastorales et le statut des baux ruraux .....	9
<b>B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT FONCIER ET AUX TRANSMISSIONS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES</b> .....	11
1. L'extension du rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural et les dérogations au statut du fermage .....	11
2. Le rétablissement d'un propriétaire dans ses droits en cas de remembrement rural par le versement d'une indemnité fixée par la commission nationale d'aménagement foncier : une atteinte au droit de propriété .....	12
3. Les dispositions tendant à faciliter la transmission des exploitations .....	13
<b>II. APERÇU DU MARCHÉ FONCIER RURAL ACTUEL</b> .....	14
<b>A. L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET L'OFFRE DE TERRES</b> .....	14
<b>B. LA DEMANDE DE TERRES</b> .....	14
<b>C. LES ZONES FRAGILES</b> .....	16

<b>II. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : N'ADMETTRE CERTAINES RESTRICTIONS DU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET DES DÉROGATIONS AU STATUT DU FERMAGE QUE DANS LA MESURE NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE UN AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE</b> .....	17
<b>A. LIMITER À DES ZONES DÉTERMINÉES LE CHAMP D'APPLICATION DE CERTAINES INNOVATIONS DU PROJET DE LOI ET NE PAS CRÉER DE SITUATIONS IRRÉVERSIBLES</b> .....	17
<b>B. GARANTIR LES DROITS DES PROPRIÉTAIRES</b> .....	20
1. Garantir les droits des propriétaires en cas de constitution d'une association foncière agricole autorisée .....	20
2. Refuser le principe d'une indemnisation pour expropriation fixée par une commission administrative .....	21
<b>C. N'ADMETTRE DES DÉROGATIONS AU STATUT DU FERMAGE QUE SI CERTAINS DROITS SONT GARANTIS AU PRENEUR</b> .....	22
1. Refuser l'extension du système des conventions pluri- annuelles .....	22
2. N'admettre les conventions entre propriétaires et S.A.F.E.R. et les baux consentis par les S.A.F.E.R. que sous réserve de garantir certains droits aux preneurs .....	23
<b>D. ETENDRE LES POSSIBILITÉS DE CESSION PAR LE PRENEUR DES AMÉLIORATIONS EFFECTUÉES SUR L'EXPLOITATION</b> .....	24
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	25
<b>TITRE PREMIER</b> .....	26
<b>Section 2 : Des associations foncières agricoles</b> .....	26
. <b>Article 6 : Les associations foncières agricoles comme forme       particulière d'association syndicale</b> .....	27
. <b>Article 7 : Objet des associations foncières agricoles</b> .....	32
. <b>Article 8 : Contenu des statuts</b> .....	35
. <b>Article 9 : Enquête préalable à la constitution d'une association       foncière agricole autorisée</b> .....	36
. <b>Article 10 : Interdiction de tous travaux pendant la durée de       l'enquête</b> .....	37
. <b>Article 11 : Propriétaire inconnu ou introuvable</b> .....	38
. <b>Article 12 : Conditions de constitution d'une association foncière       agricole autorisée</b> .....	40
. <b>Article 13 : Délaissement</b> .....	43

	<u>Pages</u>
. <i>Article 14</i> : Distraction des terres .....	45
. <i>Article 15</i> : Cantonnement des droits d'usage ou d'exploitation .	47
. <i>Article 16</i> : Extension du domaine d'application des conventions pluri-annuelles .....	48
. <i>Article 17</i> : Renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour les conditions d'application de la section 2 .....	50
<b>Section 3</b> : Dispositions relatives à l'aménagement foncier .....	50
. <i>Article 18</i> : Extension du rôle des S.A.F.E.R. : le développement rural et le concours technique aux communes .....	51
. <i>Article 19</i> : Limitation aux seules opérations des S.A.F.E.R. à caractère agricole ou assimilé du bénéfice des exonérations fiscales .....	60
. <i>Article 20</i> : Restructuration des S.A.F.E.R. sur une base régionale ou plurirégionale .....	62
. <i>Article 21</i> : Cession d'un immeuble à destination agricole sans maître entré dans le domaine de l'Etat .....	63
. <i>Article 22</i> : Droit de préemption des S.A.F.E.R. ....	64
<b>Paragraphe I</b> : Relèvement de la limite applicable aux agrandissements réalisables par l'exercice du droit de préemption .....	64
<b>Paragraphe II</b> : Non-opposabilité du droit de préemption au conjoint régulièrement subrogé du preneur en place .....	65
<b>Paragraphe III</b> : Relèvement de la garantie des acquisitions de certains professionnels de l'agriculture contre le droit de préemption ....	66
. <i>Article 23</i> : Apports de terrains aux S.A.F.E.R. par voie de conventions .....	67
. <i>Article 24</i> : Rétablissement d'un propriétaire dans ses droits en cas de remembrement rural par le versement d'une indemnité fixée par la commission nationale d'aménagement foncier .....	70
. <i>Article 25</i> : Adaptation des règles d'exercice du droit de reprise en raison de l'achèvement de la période d'intervention du fonds d'action sociale pour l'amélioration des structures agricoles .....	73
<b>TITRE II</b> : DISPOSITIONS DIVERSES .....	75
<b>Section 1</b> : Mesures visant à faciliter la transmission des exploitations	75
. <i>Article additionnel avant l'article 26 et article 26</i> : Cession par le preneur des améliorations qu'il a effectuées sur le fonds	75
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	81

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi se situe dans le prolongement de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social. Cette loi n'avait que très partiellement abordé l'objet indiqué dans son intitulé. Loin d'être une loi d'orientation agricole, elle contenait surtout des dispositions techniques diverses, à l'exception cependant d'une partie relative aux modalités de règlement des difficultés financières des exploitations agricoles, la seule à constituer un ensemble vraiment homogène.

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat aborde beaucoup plus directement un certain nombre de problèmes fondamentaux de l'agriculture française.

Il tente pour l'essentiel, d'une part, d'adapter les actions sur les structures et l'aménagement foncier en proposant une réforme des modalités du contrôle des structures, la création d'un nouvel instrument d'aménagement foncier : les associations foncières agricoles, et une nouvelle définition, élargie, du rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, d'autre part, de réformer le mode de calcul des cotisations sociales agricoles. Il contient en outre quelques dispositions relatives à l'enseignement et à la formation ainsi qu'au secteur agroalimentaire. Enfin, sont prévus quelques articles proposant des adaptations très partielles destinées à faciliter la transmission des exploitations.

Votre commission des lois a décidé, dans sa réunion du 17 mai 1989 de se saisir pour avis du présent projet. Cependant, elle a considéré que n'entraient directement dans sa compétence que la section 2 du titre premier relative aux associations foncières agricoles (articles 6 à 17) et la section 3 du même titre relative à

**l'aménagement foncier (articles 18 à 25) ainsi que l'une des mesures visant à faciliter la transmission des exploitations (l'article 26 du titre II). Elle ne prétend donc pas porter une appréciation sur l'ensemble du texte, appréciation qui relève de la compétence de la commission des affaires économiques. En revanche, ayant ainsi circonscrit ses travaux, elle entend examiner ces dispositions au regard du droit.**

**Il lui est apparu que, si le projet de loi contient plusieurs dispositions juridiquement contestables par les atteintes qu'elles peuvent apporter aux droits des propriétaires et aux droits des preneurs, ces atteintes, du moins certaines, peuvent être admises, au nom de l'intérêt supérieur de l'aménagement équilibré du territoire, à condition toutefois d'être limitées au strict nécessaire eu égard à l'objectif recherché.**

## **I. LES ASSOCIATIONS FONCIÈRES AGRICOLES ET LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'AMÉNAGEMENT FONCIER ET AUX TRANSMISSIONS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES**

Le dispositif de ces différentes parties du projet de loi comporte certaines restrictions du droit des propriétaires mais aussi des dérogations au statut du fermage qui peuvent fragiliser la position des preneurs.

### **A. LA CRÉATION DES ASSOCIATIONS FONCIÈRES AGRICOLES ET L'EXTENSION DU DOMAINE D'APPLICATION DES ASSOCIATIONS FONCIÈRES**

#### **1. La création des associations foncières agricoles et le droit de propriété**

Ce nouveau dispositif d'aménagement foncier s'inspire des associations foncières pastorales créées par la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972. Comme ces dernières, les associations foncières agricoles sont des associations syndicales de la loi de 1865 d'une forme particulière.

Les associations foncières agricoles peuvent être constituées, dans n'importe quelle partie du territoire, entre propriétaires de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière dans le but d'assurer non seulement l'exécution, l'aménagement, l'entretien et la gestion de travaux ou d'ouvrages permettant une bonne utilisation agricole, pastorale ou forestière des fonds mais aussi l'exécution de travaux ou d'ouvrages à d'autres fins sous la seule réserve que ces travaux ou ouvrages soient de nature à contribuer au développement rural.

Les associations foncières agricoles peuvent donc poursuivre des buts autres qu'agricoles et surtout très larges parce qu'imprécisément définis.

Il ne semble certes pas possible, aux termes du projet de loi, de constituer des associations foncières agricoles forcées. Ces associations ne pourraient être que libres, c'est-à-dire constituées sans l'intervention de l'administration entre propriétaires qui y consentent à l'unanimité, ou autorisées.

Si la constitution d'associations syndicales libres ne suscite pas de critiques, la possibilité, sous certaines conditions, pour le représentant de l'Etat dans le département de réunir, de sa propre initiative ou à la demande de certains propriétaires intéressés ou d'un maire des propriétaires en association autorisée amène quelques remarques.

D'abord, les associations syndicales autorisées ont la qualification d'établissements publics, mais elles oeuvrent dans l'intérêt commun de leurs membres, ce qui ne correspond pas nécessairement à un but d'intérêt général.

Dans l'intérêt de quelques particuliers, des associations foncières agricoles autorisées qui s'imposeront à tous les propriétaires de terres incluses dans leur périmètre peuvent donc être formées à condition que soient réunies des conditions de majorité relativement souples et en tout cas dérogatoires par rapport à celles prévues dans le droit commun des associations syndicales. Il suffit en effet que la moitié au moins des propriétaires intéressés possédant au moins la moitié de la superficie des terres incluses dans le périmètre se prononce en faveur de l'adhésion pour que le représentant de l'Etat dans le département puisse autoriser la constitution de l'association. Les propriétaires qui n'auront pas voulu de cette association ne pourront que se soumettre, et notamment acquitter les taxes, assimilables à des impôts directs, perçues pour financer les travaux, ou délaisser leurs terres situées dans le périmètre de l'association. Cette faculté de délaissement, moyennant indemnité et assortie, comme condition nécessaire pour l'autorisation de l'association, de l'engagement d'une collectivité locale, d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, de l'association, d'un propriétaire intéressé ou d'un tiers d'acquérir les biens délaissés, peut apparaître comme une garantie pour les propriétaires. On peut aussi voir dans ce dispositif une forme d'expropriation pour des motifs qui ne sont pas strictement d'utilité publique.

La limitation du droit des propriétaires est d'autant plus sensible que ce dispositif accorde un poids exceptionnel aux collectivités territoriales pour provoquer la constitution d'une association foncière agricole autorisée. En effet, d'une part, le maire d'une commune peut être à l'origine de la demande. De plus, si une ou des collectivités territoriales intéressées à la constitution de

l'association possèdent avec quelques autres propriétaires favorables à l'adhésion au moins la moitié de la superficie des terres incluses dans le périmètre, il n'est plus requis qu'une majorité de propriétaires se prononcent en faveur de l'adhésion.

La constitution d'une association foncière agricole autorisée peut alors être le fait d'une commune. Un tel dispositif peut permettre à la collectivité locale de s'assurer la maîtrise de l'espace rural.

Car le rôle prépondérant accordé aux collectivités territoriales pour provoquer la réunion de propriétaires en association autorisée doit être apprécié en regard de la nature même de ces associations et aux pouvoirs qui leur sont attribués.

En effet, l'association peut elle-même être propriétaire. Elle peut également, et c'est là la véritable finalité de ce dispositif, recevoir mandat de ses membres pour faire exploiter et gérer les terrains englobés dans son périmètre. Par ailleurs, si dans son périmètre s'exercent des droits d'usage ou d'exploitation incompatibles avec la réalisation de l'un de ses objectifs, elle peut faire modifier les modalités d'exercice de ces droits et notamment les faire cantonner dans une partie du périmètre ou sur des terrains acquis par leurs propriétaires à l'extérieur de ce périmètre. Cette faculté peut permettre d'effectuer un "remembrement" des droits d'exploitation.

Enfin, il est prévu que peut être autorisée la distraction de terres incluses dans le périmètre d'une association autorisée en vue d'une affectation non agricole. Comme le délaissement, cette possibilité peut être interprétée comme une garantie pour les propriétaires. Cependant, elle peut aussi être utilisée abusivement.

## **2. L'extension du domaine d'application des associations foncières pastorales et le statut des baux ruraux**

Parallèlement à la création des associations foncières agricoles, qui peut intervenir sans restriction dans n'importe quelle zone, le champ d'application du dispositif des associations foncières pastorales institué en 1972 est étendu. Ces dernières associations qui peuvent regrouper des propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale ainsi que de terrains boisés ou à boiser concourant à l'économie agricole, pastorale et forestière dans leur périmètre pouvaient être créées dans les régions où il importait de maintenir des activités à prédominance pastorale, soit

essentiellement, mais pas uniquement, en zone de montagne. Désormais leur constitution serait également possible dans les régions où "le maintien d'activités agricoles à prédominance extensive est, en raison de la vocation générale du terroir, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel et des sols ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale". Cette définition pour le moins floue devrait permettre un considérable élargissement des possibilités territoriales de création des associations foncières pastorales. Dans certaines régions pourraient alors être créées aussi bien des associations foncières pastorales que des associations foncières agricoles alors que la vocation de ces deux types d'association syndicale n'est pas suffisamment distincte pour justifier d'ouvrir cette possibilité de choix, voire de juxtaposition ou de superposition. L'articulation entre ces deux instruments d'aménagement foncier n'est pas réellement perceptible tant territorialement qu'en ce qui concerne leurs domaines de compétences.

En outre et surtout l'élargissement des possibilités de création des associations foncières pastorales correspond à une extension des dérogations au statut du fermage que constituent les conventions pluriannuelles. En effet, dans les mêmes zones que celles où peuvent, dans la législation actuelle, intervenir les associations foncières pastorales, les terres à vocation pastorale peuvent donner lieu pour leur exploitation, au choix des parties, à des contrats de bail classiques ou à des conventions pluri-annuelles de pâturage, dérogoires au statut des baux ruraux. Cette possibilité de dérogation avait été ouverte car ces conventions, sans présenter toutes les garanties des baux ruraux, offraient néanmoins une plus grande stabilité par rapport aux ventes d'herbe en pratique dans ces zones. Mais le projet de loi, sans justification équivalente, permettrait désormais de déroger au statut des baux ruraux par la conclusion de conventions pluri-annuelles d'exploitation agricole ou de pâturage dans toutes les régions où le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale ou extensive apparaît nécessaire.

## **B. LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'AMÉNAGEMENT FONCIER ET AUX TRANSMISSIONS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES**

### **1. L'extension du rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural et les dérogations au statut du fermage**

Le projet loi propose d'élargir le rôle de ces sociétés dans deux directions essentielles.

D'une part, leur compétence est affirmée pour participer à l'ensemble des opérations d'aménagement foncier rural prévues à l'article premier du code rural. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural voient leur vocation élargie par rapport aux origines. Elles se limiteraient de moins en moins à l'aménagement foncier strictement agricole. En effet, une nouvelle possibilité d'action leur est offerte et une autre existante est élargie. Ainsi, les S.A.F.E.R. pourraient, certes à titre accessoire mais sur n'importe quelle partie du territoire, agir pour distraire des biens de leur usage agricole à des fins de développement rural. Quant au concours technique qu'elles ne peuvent actuellement apporter qu'aux communes de moins de 2 000 habitants situées en zone de montagne dans le cadre de l'ensemble des procédures d'aménagement foncier communal, il serait étendu : pourraient bénéficier de cette aide technique pour la mise en oeuvre d'opérations foncières toutes les communes du territoire dont la population ne dépasse pas un certain seuil.

D'autre part, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural se verraient reconnaître un rôle général en matière de fermage. Actuellement les S.A.F.E.R. ne peuvent, pour l'accomplissement de leurs missions, procéder que par acquisitions et rétrocessions. Elles ne peuvent accorder des locations, précaires, que pendant la période de stockage des terres qu'elles ont acquises jusqu'à leur revente. Si ces locations dérogent au statut des baux ruraux, elles sont cependant justifiées par la nécessité de maintenir les biens acquis en état d'utilisation et de production.

Mais le projet de loi tend à faire du bail une technique d'intervention des S.A.F.E.R., dans des conditions parfaitement dérogatoires au statut du fermage.

En effet, dans toute zone, tout propriétaire pourrait, par convention, apporter à une S.A.F.E.R. des parcelles, sous réserve

qu'elles ne dépassent pas une certaine superficie, en vue de leur mise en valeur agricole. Cette convention ne relèverait pas du statut des baux ruraux. Elle serait notamment d'une durée maximum de 9 ans et non renouvelable.

Il ne s'agit cependant pas de permettre aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de se transformer en exploitants. C'est pourquoi est prévue une dérogation supplémentaire aux règles découlant du statut des baux : les S.A.F.E.R. sous-loueraient les terres ainsi mises à disposition par conventions en consentant des baux eux-mêmes dérogatoires au statut, sauf en ce qui concerne le prix. Les terres mises à disposition des S.A.F.E.R. seraient ainsi exploitées mais, à l'issue de la convention passée entre le propriétaire et la S.A.F.E.R., les terres mises en valeur retourneraient, libres, au propriétaire. Le preneur du bail accordé par la S.A.F.E.R. ne bénéficierait donc d'aucune garantie.

Ce système dérogatoire crée une situation doublement inégalitaire : d'une part, entre les propriétaires qui consentent des baux classiques et ceux qui, donnant des terres en location à une S.A.F.E.R., ne sont tenus à aucune des obligations découlant du statut des baux ruraux et sont notamment assurés de récupérer leur bien libre à l'issue de la convention ; d'autre part, entre les preneurs d'un bail classique qui bénéficieront de toutes les garanties offertes par le statut et ceux dont, leur bailleur étant une S.A.F.E.R., la situation est extrêmement précaire.

## **2. Le rétablissement d'un propriétaire dans ses droits en cas de remembrement rural par le versement d'une indemnité fixée par la commission nationale d'aménagement foncier : une atteinte au droit de propriété**

Le projet offre à la commission nationale d'aménagement foncier saisie dans un cas de litige en matière de remembrement rural la faculté d'assurer par une indemnité à la charge de l'Etat dont elle fixe le montant le rétablissement dans ses droits d'un propriétaire lorsqu'elle constate que la modification du parcellaire nécessaire pour assurer intégralement ledit rétablissement par des attributions en nature aurait des conséquences excessives sur la situation d'autres exploitations et compromettrait la finalité du remembrement.

Il s'agit en fait de permettre à une commission administrative d'accorder une indemnité qui a la nature d'une indemnité pour expropriation.

Ce système est en totale dérogation avec notre droit de l'expropriation dont il ne retient aucune garantie. Bien que ce mode de rétablissement dans leurs droits de propriétaires ne doive être, aux termes du projet, qu'exceptionnel, il constitue, tel qu'il est conçu dans le projet de loi, une atteinte certaine et inacceptable au droit de propriété.

### **3. Les dispositions tendant à faciliter la transmission des exploitations**

Le projet ne comprend que deux dispositions ponctuelles en cette matière et seul l'article 26 qui prévoit la subrogation d'une société dans les droits d'un associé à l'indemnité pour améliorations à l'expiration du bail a paru à votre commission relever de sa compétence.

Ce texte dispose que le preneur fermier qui met à disposition d'une société à objet principalement agricole les biens qu'il loue peut apporter les améliorations qu'il a faites sur le fonds à ladite société, qui lui attribue alors des parts correspondant à cet apport. La société est alors subrogée dans les droits à l'indemnité pour amélioration qu'il peut faire valoir vis-à-vis du bailleur à l'expiration du bail.

Les dispositions du projet de loi entraînent donc un certain nombre de restrictions au droit de propriété et multiplient les dérogations au statut du fermage.

Cependant, ces restrictions et dérogations peuvent être justifiées au regard de la nécessité d'assurer un aménagement foncier équilibré. C'est pourquoi, il est nécessaire de donner un bref aperçu de la situation du foncier rural en France.

## **II. APERÇU DU MARCHÉ FONCIER RURAL ACTUEL**

Du constat fréquemment effectué que l'évolution démographique va provoquer la libération d'un grand nombre de terres agricoles, on tire parfois des conséquences dramatiques quant à l'occupation des sols et au maintien d'une vie économique et sociale en milieu rural. Or, s'il est vrai que l'offre de terres agricoles va considérablement augmenter, il est non moins vrai qu'il existe déjà une forte demande. Cependant cette demande n'est plus uniquement le fait d'agriculteurs. En outre, elle n'existe pas en ce qui concerne les terres de qualité médiocre, ce qui peut effectivement poser de graves problèmes d'occupation de l'espace rural dans certaines zones fragiles.

### **A. L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET L'OFFRE DE TERRES**

Si la législation en matière agricole au début des années soixante avait notamment pour objet d'encourager le départ des agriculteurs âgés afin de permettre la constitution d'exploitations familiales viables, les perspectives d'évolution démographique permettent maintenant d'envisager une augmentation de la surface agricole disponible dans les années à venir.

En effet, près de la moitié des chefs d'exploitation ayant actuellement plus de 55 ans, les cessations d'activité vont se multiplier dans les années à venir (500.000 dans les dix ans).

L'accroissement des terres libérées qui en résultera devrait faciliter la constitution d'exploitations économiquement viables.

L'offre va donc croître mais il existe une demande d'ores et déjà forte.

### **B. LA DEMANDE DE TERRES**

En 1988, les transactions portant sur des terres d'origine agricole ont dépassé 550.000 hectares, soit une progression de 33 %

par rapport à 1983, année qui a été marquée par le renversement de tendance du marché foncier agricole.

Si ce sont les agriculteurs qui ont acheté les trois quarts de la surface du marché agricole pour 7,4 milliards de francs et si leurs acquisitions en surface ont augmenté de 26 % en surface depuis 1983, leur part de marché régresse légèrement sur un marché en croissance.

En effet, selon les observations des S. A. F. E. R. , les besoins fonciers en milieu rural se sont diversifiés : si les agriculteurs français sont toujours fortement demandeurs, d'autres demandes se font jour.

En ce qui concerne la demande des agriculteurs, elle est tournée vers l'agrandissement mais avec une plus grande sélectivité qui conduit à l'abandon des terres médiocres ou à leur dévolution à d'autres usages.

Mais les agriculteurs français ne sont plus seuls demandeurs.

Sans attendre la constitution du marché unique européen, les agriculteurs d'états membres de la Communauté, notamment de l'Europe du Nord, se sont déjà portés acquéreurs en vue de s'installer soit sur des exploitations de valeur élevée, soit au contraire sur des exploitations à faible valeur relative situées en régions difficiles et qui ne trouvent pas preneur sur place.

Par ailleurs, la demande des collectivités locales se développe.

Quant aux achats des non-agriculteurs, ils progressent plus rapidement que ceux des agriculteurs. Il se constitue ainsi un marché de l'espace rural dans la majorité des départements. La destination de ces achats est imprécise et variée (chasse ou stockage de déchets industriels, par exemple), mais un usage agricole semble parfois subsister à titre secondaire.

Quant aux prix, ils se stabilisent en francs courants, mais, conséquence de la plus grande sélectivité des acheteurs, les prix des terres médiocres chutent.

Cet aperçu sur la demande de terres témoigne du désintérêt croissant pour les terres de mauvaise qualité, qui ne peut qu'aggraver les difficultés des zones rurales fragiles.

### **C. LES ZONES FRAGILES**

L'absence de demande pour les terres médiocres des zones difficiles ne provoque pas seulement la chute de leur prix mais aussi leur non-mise sur le marché.

Ces terres, l'évolution démographique aidant, sont souvent laissées sans être mises en valeur.

De telles régions aux sols peu productifs sont alors gagnées par la désertification.

Dans ces zones, il ne peut plus être envisagé un aménagement foncier simplement agricole. Ce sont plus généralement les besoins de l'aménagement et du développement rural qui doivent être pris en considération.

Un aménagement équilibré du territoire doit donc tenir compte des difficultés de ces régions peu performantes. Il peut alors être envisagé de réserver à des zones ainsi défavorisées l'usage de certaines procédures ou de certains instruments d'aménagement foncier.

Les nécessités de l'organisation de l'espace agricole et plus généralement rural dans certaines zones bien circonscrites pourraient donc justifier certaines limitations du droit de propriété ou certaines dérogations au statut des baux ruraux. ))

### **III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : N'ADMETTRE CERTAINES RESTRICTIONS DU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET DES DÉROGATIONS AU STATUT DU FERMAGE QUE DANS LA MESURE NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE UN AMÉNAGEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE**

Des restrictions du droit de propriété et des dérogations apportées au statut du fermage ont été jugées admissibles dans la mesure où elles semblent indispensables pour permettre un aménagement foncier équilibré au regard de l'environnement économique actuel.

A cette fin, votre commission propose de limiter à des zones déterminées du territoire le champ d'application de certaines innovations du projet de loi, de mieux garantir les droits des propriétaires, de prévoir certaines garanties pour les preneurs en cas de dérogation au statut du fermage.

Par ailleurs, il vous sera proposé d'étendre le dispositif du projet permettant la cession par le preneur des améliorations qu'il a effectuées sur le fonds qu'il exploite.

#### **A. LIMITER À DES ZONES DÉTERMINÉES LE CHAMP D'APPLICATION DE CERTAINES INNOVATIONS DU PROJET DE LOI ET NE PAS CRÉER DE SITUATIONS IRRÉVERSIBLES**

Certaines innovations sont justifiées par l'exposé des motifs du projet de loi essentiellement par les nécessités de l'aménagement dans certaines zones rurales fragiles.

Ainsi, les associations foncières agricoles sont créées comme instrument d'organisation de l'espace agricole et de développement des systèmes de production extensifs. Car, dans certaines zones défavorisées, la fragmentation et la dispersion de la propriété ou les indivisions successorales ne permettent pas d'appliquer certaines procédures traditionnelles d'aménagement foncier.

De même, le nouveau rôle attribué aux S.A.F.E.R. en matière de fermage est destiné "à tirer parti des terres qui vont se libérer de la part d'agriculteurs partant à la retraite et dont toutes risquent de ne pas être mises sur le marché agricole sous forme de

*ventes ou de mises en fermage, notamment dans les régions les moins productives où les structures parcellaires morcelées constituent, en outre, un handicap supplémentaire".*

**Mais le dispositif même du projet de loi ne prend pas en compte le fait que ces innovations ne se justifient, que dans certaines régions rurales difficiles.**

Votre commission a donc estimé que l'application de certaines de ces innovation sur l'ensemble du territoire ne s'imposait pas eu égard aux limitations du droit de propriété qu'elles entraînent ou aux dérogations qu'elles apportent au statut du fermage.

En revanche, elle a jugé que dans certaines zones, et notamment dans les zones défavorisées, les avantages que peuvent offrir ces nouveaux dispositifs pour assurer une bonne mise en valeur des terres compensent leurs inconvénients et que l'on pouvait donc les admettre à condition de limiter leur champ d'application territorial.

Mais il importe également de ne pas figer la situation, alors que l'environnement économique ou les techniques, par exemple, peuvent évoluer. C'est pourquoi les zones dans lesquelles pourront être créées des associations foncières agricoles ou celles dans lesquelles les S.A.F.E.R. pourront accorder des baux sur des terres qui leur auront été apportées par conventions avec des propriétaires ne doivent pas être déterminées une fois pour toutes, mais la délimitation de ces zones doit pouvoir faire l'objet de révisions à intervalles réguliers.

Ce même souci de ne pas créer des situations irréversibles, peu adaptées à un monde agricole très évolutif, a animé votre commission des lois, à d'autres égards. En effet, si elle a admis que les instruments d'intervention en faveur de la mise en valeur agricole des terres, qu'ils soient nouveaux (les associations foncières agricoles) ou traditionnels (les S.A.F.E.R.) puissent ne pas se limiter à l'aménagement foncier agricole mais puissent également prendre en compte les nécessités de l'aménagement et du développement rural, elle a souhaité que cette faculté d'intervention extra-agricole ne se traduise pas par la réalisation d'opérations rendant impossible un éventuel retour à une utilisation agricole des terres.

Aussi, est-il proposé :

**- de cantonner la possibilité de créer des associations foncières agricoles dans les zones défavorisées autres que de montagne (les associations foncières pastorales semblant plus adaptées à ces dernières zones) ainsi que dans des zones qui seront délimitées par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du**

ministre de l'économie, des finances et du budget sur proposition du représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil général, de la commission départementale d'aménagement foncier et de la commission départementale des structures agricoles. La délimitation de ces zones sera effectuée pour une durée limitée. Elles pourront donc être révisées régulièrement ;

- de n'autoriser l'exécution de travaux ou d'ouvrages par les associations foncières agricoles dans un but extra-agricole de développement rural que si ces opérations ne compromettent pas de manière irréversible une éventuelle réaffectation des terrains concernés à un usage agricole, pastoral ou forestier ;

- de maintenir le cadre actuel d'intervention des associations foncières pastorales pour éviter des chevauchements avec les associations foncières agricoles ;

- de limiter la possibilité offerte aux S.A.F.E.R. de conduire des opérations en faveur du développement rural à certaines zones dans lesquelles le détournement de terres de leur usage agricole peut être justifié : les zones défavorisées et des zones délimitées dans les mêmes conditions qu'en ce qui concerne les associations foncières agricoles. Cet élargissement de compétence des S.A.F.E.R., tout comme l'affirmation de leur rôle dans les opérations d'aménagement foncier rural ou l'extension des possibilités d'apport d'une aide technique aux communes, n'est pas remis en cause. Mais il est cantonné aux zones où il semble nécessaire de prendre en considération plus le développement rural en général que la mise en valeur agricole. Cette redéfinition du rôle des S.A.F.E.R. et notamment l'aide accrue qu'elles apporteront aux personnes publiques dans le cadre de l'aménagement et du développement rural et dans celui de l'aide technique aux communes amènerait à s'interroger sur la nature même de ces organismes et, eu égard à ces nouvelles missions, on est fondé à se demander si la représentation des professionnels de l'agriculture doit rester prépondérante et si celle des collectivités territoriales ne doit pas être accrue. Un nouvel équilibre au sein des conseils d'administration des S.A.F.E.R. devrait peut-être être recherché ;

- de n'autoriser le détournement de terres de leur usage agricole par les S.A.F.E.R. dans le cadre d'une opération de développement rural que si cette opération ne compromet pas de manière irréversible une éventuelle réaffectation des terres concernées à un usage agricole ;

- de limiter l'intervention des S.A.F.E.R. en matière de fermage aux zones où ce type d'opérations est justifiée par la situation du parcellaire, c'est-à-dire, de nouveau, dans les zones

défavorisées et dans des zones délimitées dans les mêmes conditions qu'en ce qui concerne les associations foncières agricoles ou les opérations extra-agricoles de développement rural des S.A.F.E.R.

## **B. GARANTIR LES DROITS DES PROPRIÉTAIRES**

Des atteintes au droit de propriété peuvent être justifiées au nom de l'intérêt général. Elles doivent cependant être limitées au strict nécessaire.

Aussi, semble-t-il indispensable, d'une part, de mieux garantir les droits des propriétaires dans le cas de constitution d'une association foncière agricole autorisée et, d'autre part, de refuser le principe d'une indemnisation pour expropriation fixée par une commission administrative.

### **1. Garantir les droits des propriétaires en cas de constitution d'une association foncière agricole autorisée**

Une association foncière agricole autorisée disposerait de prérogatives de puissance publique. Elle peut notamment percevoir des taxes destinées au financement des travaux.

Il est apparu nécessaire d'éviter de permettre qu'une association foncière agricole autorisée disposant de telles prérogatives soit imposée contre la volonté d'un nombre trop important, voire contre celle de la majorité des propriétaires de terres incluses dans son périmètre.

À cette fin, sont d'abord prévues des conditions de majorité plus strictes, reprises de celles prévues par le droit commun des associations syndicales établi par la loi de 1865, pour la constitution de l'association autorisée : la moitié au moins des propriétaires possédant au moins les deux tiers de la superficie des terres incluses dans le périmètre ou les deux tiers au moins des propriétaires possédant au moins la moitié de la superficie des terres incluses dans le périmètre doivent se prononcer en faveur de l'adhésion à l'association.

En outre, le poids accordé aux collectivités territoriales pour la constitution d'une association autorisée est apparu excessif. Il

n'est pas possible d'admettre qu'une commune par exemple, éventuellement avec l'appui de quelques propriétaires, puisse imposer la réunion en association foncière agricole autorisée d'une forte majorité de propriétaires qui ne le souhaitent pas. Pour la constitution d'une association autorisée, une collectivité territoriale intéressée ne doit disposer que d'une voix comme tout autre propriétaire. L'association foncière agricole ne doit pas constituer un instrument permettant aux communes de s'assurer la maîtrise de l'espace rural.

En outre, il convient de rappeler que les associations syndicales de la loi de 1865 ont pour vocation de réaliser certains travaux ou ouvrages. Permettre à une association foncière agricole autorisée de prendre en charge l'exploitation des terres incluses dans son périmètre ou de procéder à un remembrement des droits d'exploitation tendrait à dissocier le droit de propriété des terres du droit d'exploitation. Votre commission propose donc de cantonner les associations foncières agricoles dans une mission, plus conforme à celui des associations syndicales de la loi de 1865, d'exécution de travaux ou ouvrages en vue de la mise en valeur agricole des terres ou, à titre complémentaire, en faveur du développement rural.

Enfin, si le délaissement des terres par les propriétaires qui ont refusé d'adhérer à l'association et la distraction des terres par leurs propriétaires, une fois l'association constituée, en vue d'un usage non-agricole représentent bien, séparément, des garanties pour les propriétaires, permettre la distraction à des fins extra-agricoles de terres acquises après délaissement par leurs propriétaires qui refusaient d'adhérer à l'objectif de mise en valeur agricole qui était celui de l'association est apparu abusif à votre commission des lois. Elle a donc prévu une disposition garantissant les droits du propriétaire qui a délaissé ses terres, quand ces dernières sont ultérieurement distraites.

## **2. Refuser le principe d'une indemnisation pour expropriation fixée par une commission administrative**

S'il est vrai que certains litiges en matière de remembrement rural restent pendants depuis de nombreuses années, il n'est pas admissible qu'une commission administrative, estimant impossible le rétablissement de propriétaires dans leurs droits par des avantages en nature, procède en fait à une expropriation *a posteriori* en décidant le versement d'une indemnité à la charge de l'Etat dont elle détermine le montant. Une indemnisation

accordée dans de telles conditions est contraire au droit de l'expropriation et manifestement inconstitutionnelle. Votre commission propose donc que l'indemnité soit fixée comme en matière d'expropriation, c'est-à-dire par le juge.

### **C. N'ADMETTRE DES DÉROGATIONS AU STATUT DU FERMAGE QUE SI CERTAINS DROITS SONT GARANTIS AU PRENEUR**

Le statut du fermage est parfois considéré comme inadapté à certains systèmes de production car trop contraignant. Peut-être mériterait-il d'être remanié. Cependant, pour l'instant ce statut existe avec ses obligations et ses garanties. Multiplier les possibilités d'y déroger n'apparaît pas sain. Est-il légitime de créer une inégalité entre ceux qui sont soumis au statut et d'autres qui échappent à ses règles ? Les dérogations ne sont admissibles qu'exceptionnellement et que si elles répondent à une véritable nécessité. C'est pourquoi votre commission refuse un système dérogatoire au statut proposé par le projet et n'en admet un autre également prévu par le texte gouvernemental que sous réserve de l'octroi de certaines garanties au preneur.

#### **1. Refuser l'extension du système des conventions pluri-annuelles**

La possibilité laissée aux parties dans les zones à vocation pastorale de choisir entre un contrat de bail classique et une convention pluri-annuelle de pâturage dérogatoire au statut des baux ruraux pouvait se justifier par la nécessité d'offrir un substitut moins précaire aux "ventes d'herbe" dans des régions où le bail rural n'a pas cours. De plus, les zones d'application de ce système de conventions pluri-annuelles étaient délimitées avec suffisamment de précision.

Il n'en est pas de même pour les conventions pluriannuelles d'exploitation agricole au champ d'application moins bien défini et par conséquent sans doute trop large et qui ne répondent pas à une nécessité aussi forte que les "baux pastoraux". Certes, dans les zones d'agriculture extensive, ne sont pas toujours conclus des baux ruraux classiques et les rapports entre propriétaires et locataires sont parfois réglés par des baux verbaux pour échapper aux contraintes du statut. D'une manière générale, la location de

petites parcelles (de 1 à 1,5 hectares) donne souvent lieu à des baux verbaux ; de plus, on constate que le propriétaire se soucie moins souvent d'écrire un bail lorsqu'il s'agit de donner en location des terres de mauvaise qualité. Il serait cependant excessif de considérer que le bail classique est aussi exceptionnel dans ces zones qu'en montagne. Il n'apparaît donc pas opportun d'offrir une faculté aussi générale de déroger au statut des baux ruraux.

## **2. N'admettre les conventions entre propriétaires et S.A.F.E.R. et les baux consentis par les S.A.F.E.R. que sous réserve de garantir certains droits aux preneurs**

Le caractère parfaitement dérogatoire de cette intervention des S.A.F.E.R. en matière de fermage peut se justifier par la nécessité, dans certaines zones et non sur l'ensemble du territoire, d'assurer la mise en valeur de terres qui, sans ce système, risqueraient de n'être ni mises en vente ni données à exploiter.

Cet impératif semble suffisamment fort pour permettre d'accepter de reconnaître un rôle aux S.A.F.E.R. en matière de fermage à la condition cependant de ne pas placer le preneur d'un bail consenti par une S.A.F.E.R. dans une position trop précaire.

Aussi, faut-il lui accorder le droit de fin de bail à l'indemnité pour améliorations qu'il aura effectuées sur le fonds.

De plus, le but de ce système étant de réaliser des améliorations parcellaires et de constituer des exploitations viables, il est souhaitable, même si de droit le propriétaire récupère son bien libre de toute occupation à la fin de la convention, que le preneur sortant dispose d'une priorité pour prendre à bail, dans les conditions du statut, le fonds qu'il a exploité dans le cadre du bail consenti par la S.A.F.E.R., sauf si le propriétaire justifie d'aliéner cette terre, de l'exploiter en faire-valoir direct ou d'y installer son descendant.

**D. ÉTENDRE LES POSSIBILITÉS DE CESSION PAR LE PRENEUR DES AMÉLIORATIONS EFFECTUÉES SUR L'EXPLOITATION**

Votre commission a estimé que la faculté de céder les améliorations effectuées sur une exploitation, ouverte par le projet de loi, ne devait pas être réservée au preneur associé qui a mis les terres qu'il exploite à la disposition d'une société dans le cadre de l'article L. 411-37 du code rural mais qu'elle devait être étendue au preneur qui cède son bail à son descendant majeur, comme le permet l'article L. 411-35, et au preneur qui apporte son droit au bail à une société civile d'exploitation agricole ou à un groupement de propriétaires ou d'exploitants en application de l'article L. 411-38.

\*

\* \*

La commission des lois a donc admis celles des restrictions du droit de propriété et celles des dérogations au statut du fermage qui lui paraissent répondre à l'intérêt général d'un aménagement équilibré de l'espace rural. Les limitations qu'elle propose d'apporter aux dispositions du projet sont motivées par le souci de garantir tant les droits des propriétaires que ceux des preneurs. À cette fin, elle envisage généralement de cantonner dans les zones sensibles les nouveaux modes d'aménagement foncier prévus par le projet. En cela, elle s'est efforcée de mettre le dispositif du texte gouvernemental en conformité avec les objectifs exprimés par son exposé des motifs.

La commission des lois vous demande d'adopter les sections 2 et 3 du titre premier du projet de loi ainsi que son article 26, sous réserve des observations et des amendements présentés ci-après.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

**Votre commission des lois a limité son examen du projet de loi aux dispositions relevant directement de sa compétence.**

**Aussi, le présent avis ne concerne-t-il que la section 2 du titre premier relative aux associations foncières agricoles (articles 6 à 17) et la section 3 du même titre relative à l'aménagement foncier (articles 18 à 25) ainsi que, dans le titre II, le premier article (l'article 26) de la section 1 relative aux mesures visant à faciliter la transmission des exploitations.**

\*

\* \*

## TITRE PREMIER

---

### Section 2

#### Des associations foncières agricoles

Cette section propose la création d'un nouveau dispositif d'aménagement foncier destiné, selon l'exposé des motifs du projet de loi, à permettre le développement de systèmes de production plus extensifs, notamment dans certaines zones peu favorisées de bocage ou de montagne où la situation du parcellaire marquée par l'émiettement et la dispersion de la propriété et les indivisions successorales rend délicate sa restructuration par les voies traditionnelles de l'échange ou du remembrement.

A ces fins, le projet propose la création d'associations foncières agricoles. Il s'inspire ainsi des associations foncières pastorales créées par la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale.

Constituées, sous réserve de nombre d'aménagements, dans le cadre de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales qui permet le regroupement de propriétaires en vue de la réalisation en commun de travaux, sous la forme d'associations syndicales libres, autorisées ou forcées, les associations foncières pastorales regroupent, dans les communes classées en zone de montagne -mais depuis la loi n° 85-1496 du 31 décembre 1985 elles peuvent être autorisées également hors des zones de montagne, des propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale et accessoirement de terrains boisés ou à boiser en vue de faciliter l'aménagement, l'entretien et la gestion du sol. Elles peuvent aussi procéder à la mise en valeur directe des terres dont elles ont la charge.

En fait, elles procèdent essentiellement à l'exécution des principaux travaux.

Elles peuvent donner à bail les terres situées dans leur périmètre à des groupements pastoraux ou à d'autres personnes

physiques ou morales soumises aux conditions imposées par le représentant de l'Etat dans le département.

Accessoirement, elles peuvent autoriser ou réaliser des travaux sans finalité agricole ou forestière mais susceptibles de maintenir ou favoriser la vie rurale (équipements touristiques, par exemple), à condition que la gestion de l'activité ainsi créée soit confiée à un tiers.

### *Article 6*

#### **Les associations foncières agricoles comme forme particulière d'association syndicale**

Cet article définit les associations foncières agricoles.

Elles sont constituées entre propriétaires de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière.

Bien qu'aux termes de l'exposé des motifs la finalité de la création de ces associations soit la constitution d'unités économiques viables essentiellement dans les zones peu favorisées où, par conséquence, les terres sont fréquemment à l'abandon, le projet de loi ne limite pas à quelque zone que ce soit la possibilité de constituer de telles associations. Ce dispositif est donc valable sur l'ensemble du territoire.

Ces associations foncières prennent la forme d'associations syndicales telles qu'elles sont régies par la loi du 21 juin 1865 précitée et les textes subséquents (notamment la loi du 5 août 1911 relative aux associations syndicales autorisées), ainsi que par les dispositions des articles suivants du projet de loi (7 à 16) qui procèdent à de larges adaptations du régime des associations syndicales. La loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 avait également prévu, en ce qui concerne les associations foncières pastorales, nombre de dérogations à la législation des associations syndicales. Cependant, ladite loi avait prévu que les associations foncières pastorales pouvaient être, suivant le droit commun, libres, autorisées ou forcées. En revanche, le présent article semble apporter en la matière une première dérogation puisqu'il ne mentionne que des associations foncières agricoles libres ou autorisées. Il semble donc exclure la possibilité de constitution d'associations foncières agricoles d'office par le représentant de l'Etat dans le département, bien qu'il ne soit pas mentionné expressément dans le projet de loi que l'article 26 de la loi de 1865 ne peut s'appliquer en la matière.

Les associations foncières agricoles peuvent donc être libres ou autorisées.

**Libres**, elles se forment sans l'intervention de l'administration. Elles sont régies par les articles 5 à 8 de la loi du 21 juin 1865. Le **consentement unanime des associés** doit être donné par écrit dans l'acte constitutif ou dans un acte spécial annexé. Ces associations syndicales sont alors des **personnes morales de droit privé**, même si elles peuvent comprendre des associés de droit public puisque les associations syndicales sont ouvertes à tous, personnes physiques ou personnes morales de droit privé ou de droit public, établissements publics, collectivités locales.

L'acte d'association doit spécifier le but de l'entreprise. Il détermine aussi le mode d'administration du groupement, les limites du mandat confié aux administrateurs et aux syndics et fixe ses ressources et le mode de recouvrement des cotisations.

Un extrait de l'acte d'association doit, dans le délai d'un mois, être publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement ou, à défaut, du département. L'omission de cette formalité de publication, formalité qui conditionne la capacité juridique de l'association, est inopposable aux tiers. Une copie de l'acte doit en outre être transmise au représentant de l'Etat dans le département pour insertion au recueil des actes administratifs.

L'association syndicale libre peut être transformée en association syndicale autorisée par arrêté préfectoral si l'assemblée générale se prononce par une délibération pour une telle conversion.

**Autorisées**, les associations syndicales ont une nature juridique différente, même si leurs missions sont identiques à celles des associations libres. Elles ont en effet la **qualification d'établissements publics**. C'est un arrêt du tribunal des conflits du 9 décembre 1899, canal de Gignac, qui s'est prononcé en faveur de cette qualité, en raison des prérogatives de puissance publique détenues par ces organismes. S'il est vrai que les propriétaires n'ont le choix qu'entre l'adhésion à l'association ou le délaissement de leurs immeubles sis dans le périmètre de l'association, que le financement des travaux est assuré par la perception de taxes assimilables à des impôts directs, que les règles de la comptabilité publique sont applicables aux associations foncières autorisées et que le pouvoir de tutelle du représentant de l'Etat dans le département s'exerce lors de la préparation de leur budget annuel, la qualification d'établissement public peut cependant sembler contestable dans la mesure où ces associations n'ont pas un but d'intérêt général mais un but d'intérêt collectif, celui de l'ensemble des propriétaires associés. Ce caractère corporatif des associations empêche de les considérer

comme des établissements publics classiques. Cette qualification, bien qu'impropre, doit cependant être retenue faute de mieux, la soumission des associations foncières autorisées à l'autorité administrative ne permettant pas non plus de les considérer comme des organismes privés.

**L'initiative de la constitution d'une association syndicale autorisée appartient concurremment aux propriétaires (l'un ou plusieurs d'entre eux), au maire ou au représentant de l'Etat.**

Le projet de constitution doit être approuvé par les propriétaires au terme d'une enquête administrative et autorisé par le représentant de l'Etat dans le département. Les articles 9 et suivants du présent projet (cf *infra*) ne renvoient que partiellement en la matière à la loi de 1865 précitée et apportent nombre de dérogations au droit commun des associations syndicales autorisées, notamment quant aux conditions de majorité requises pour l'approbation du projet de constitution.

L'association foncière autorisée constituée a pour organes l'assemblée générale, le syndicat et le directeur.

L'assemblée générale est composée de l'ensemble des propriétaires concernés dans les conditions précisées par les statuts. Les propriétaires détenant une superficie ou un intérêt situé en deçà du seuil minimum peuvent se regrouper pour être représentés par un d'entre eux.

Les réunions de l'assemblée se déroulent, chaque année, à la date fixée par les statuts ou, à défaut, dans la première quinzaine d'avril. Elle peut être en outre convoquée à l'initiative du syndicat ou à la demande du représentant de l'Etat ou de la moitié au moins des membres de l'association.

La moitié au moins des voix des propriétaires concernés doit être représentée pour que l'assemblée puisse valablement se tenir à la première convocation. A défaut, une deuxième convocation doit être faite dans les quinze jours.

Les délibérations sont adoptées à la majorité absolue, sauf en matière d'élections où à la majorité relative suffit au second tour.

L'assemblée est présidée par le directeur du syndicat.

Le nombre de voix détenu par chaque propriétaire est fonction de la superficie ou de la contribution telles que déterminées par l'acte constitutif. Celui-ci fixe également le nombre de voix minimum que peut détenir chaque associé.

L'assemblée générale désigne les syndics. Elle est juge de la gestion du syndicat, se prononce sur les modifications statutaires et sur les aspects essentiels de la gestion financière.

L'initiative des modifications statutaires appartient au représentant de l'Etat dans le département, au syndicat ou à un quart au moins des membres de l'association. La procédure est similaire à celle de constitution. En cas d'extension du périmètre, les propriétaires nouvellement concernés doivent être consultés.

La dissolution doit être votée par l'assemblée générale de l'association. Le représentant de l'Etat peut retirer l'autorisation après mise en demeure lorsque les travaux ne sont pas entrepris.

**Le syndicat est chargé de la gestion de l'association.**

Le nombre de ses membres, les conditions d'éligibilité et la durée des fonctions sont déterminés par les statuts de l'association.

Si l'assemblée générale, après deux convocations, ne procède pas à l'élection des syndics, la désignation est faite par le représentant de l'Etat.

Les réunions du syndicat se tiennent à l'initiative du directeur ou sur la demande du représentant de l'Etat ou d'un tiers des membres. La moitié au moins des membres doit être présente. A défaut, si, après deux convocations faites à cinq jours d'intervalle, le quorum n'est pas atteint, la délibération est valable, quel que soit le nombre de présents.

Le syndicat est notamment investi du pouvoir de décision quant aux travaux à entreprendre. Il vote le budget annuel, se prononce, sous réserve des compétences de l'assemblée générale, sur les emprunts et autorise les recours juridiques.

Quant au directeur, il est désigné par le syndicat lors de la première réunion. Il est l'exécutif du syndicat, il préside les réunions de l'assemblée générale et du syndicat et assure l'exécution de leurs délibérations. Il prépare le budget.

La nature juridique des travaux entrepris par les associations résulte de la qualité des associations syndicales autorisées. Ce sont des travaux publics qui obéissent pour l'essentiel aux règles applicables à ce type de travaux. Le représentant de l'Etat exerce en permanence un contrôle de l'exécution des travaux. Il peut aussi ordonner l'achèvement des travaux interrompus ou l'entretien de ceux réalisés. Parmi les prérogatives de puissance publique dont

elles disposent, les associations syndicales autorisées peuvent exproprier pour la réalisation des travaux.

Le financement des travaux est assuré par la perception de taxes assimilables aux contributions directes.

Le montant de l'imposition pour chaque propriété doit être établi en raison de l'intérêt qu'elle possède à l'exécution des travaux.

Les modalités de calcul des contributions sont établies dès la constitution initiale du syndicat et font l'objet de mesures de publicité et d'enquête.

Le recouvrement est fait comme en matière de contributions directes.

L'apurement des comptes de l'association est soumis aux règles établies pour les comptes des receveurs municipaux.

Le budget annuel est préparé par le directeur, déposé en mairie puis voté par le syndicat et transmis au représentant de l'Etat dont le pouvoir de tutelle lui permet d'inscrire d'office certaines dettes exigibles ou de procéder à l'inscription d'office de certains crédits nécessaires à l'exécution des travaux dont l'interruption serait nuisible à l'intérêt public, ainsi que pour les travaux ayant bénéficié d'une subvention d'Etat.

L'article 6 prévoit donc la possibilité de constituer de telles associations foncières agricoles libres ou autorisées pour la réalisation d'un certain nombre d'opérations mentionnées à l'article 7.

A cet article, la commission des lois a adopté deux amendements :

- l'un pour exclure expressément l'application aux associations foncières agricoles des articles 26 à 28 de la loi de 1865 sur les associations syndicales (à savoir les dispositions relatives aux associations forcées, aux unions d'associations et aux unions d'associations forcées) ;

- l'autre pour limiter à certaines parties du territoire la possibilité de créer des associations foncières agricoles.

En effet, la constitution d'associations foncières agricoles ne doit pouvoir intervenir que dans les parties du territoire où elles sont nécessaires. Les restrictions du droit de propriété qu'elles comportent ne sont acceptables que là où doit être pris en compte un

intérêt supérieur, en l'occurrence l'aménagement équilibré du territoire par une bonne mise en valeur des fonds.

D'ailleurs, l'exposé des motifs du projet de loi justifie la création des associations foncières agricoles par les besoins spécifiques de certaines régions.

Le dispositif proposé par cet amendement s'inspire de celui de la loi de 1972 relative à la mise en valeur pastorale.

Les associations foncières agricoles pourront être créées :

- immédiatement dans les zones défavorisées autres que de montagne. Les zones de montagne sont exclues de l'application immédiate pour éviter ou du moins limiter les chevauchements avec les associations foncières pastorales, dont l'objet n'est guère distinct même si, dans ces dernières associations, l'aspect pastoral est prédominant par rapport à l'agricole ;

- dans des zones délimitées par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'économie et des finances sur proposition du représentant de l'Etat, après avis :

. du conseil général, auquel les lois de décentralisation ont donné compétence en matière d'équipement rural,

. de la commission départementale des structures agricoles,

. de la commission départementale d'aménagement foncier.

Ces dernières zones seront délimitées pour une certaine durée afin de ne pas figer la situation. Leur découpage pourra donc être révisé régulièrement.

### *Article 7*

#### **Objet des associations foncières agricoles**

La finalité des opérations que peuvent réaliser ces associations, dans les limites de leurs statuts, est *"l'intérêt commun de leurs membres"*. Cette mention explicite, qui n'existe pas dans le texte de la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 précitée pour les associations foncières pastorales, concerne tant les associations libres que les associations autorisées. Pour ces dernières, elle rend plus

difficilement acceptables les prérogatives de puissance publique qui leur sont reconnues et l'on peut se demander si la qualification d'établissement public peut encore leur être attribuée.

Les associations foncières agricoles peuvent être investies de plusieurs missions.

Les missions principales dont elles peuvent être chargées consistent :

- à *"assurer l'exécution, l'aménagement, l'entretien et la gestion de travaux ou d'ouvrages permettant une bonne utilisation agricole, pastorale ou forestière des fonds"*;

- à *"assurer l'exécution de travaux ou d'ouvrages à des fins autres qu'agricoles, pastorales ou forestières, sous réserve que ces travaux ou ouvrages soient de nature à contribuer au développement rural"*.

L'inscription, comme mission principale que peut assurer une association foncière agricole, de l'exécution de travaux autres que strictement agricoles de nature à contribuer au développement rural témoigne de la volonté des auteurs du projet de loi de prendre en compte l'aménagement rural et non plus simplement l'aménagement foncier à finalité agricole. Les associations foncières agricoles pourraient donc sortir de ce qui semblait devoir être leur vocation essentielle, la mise en valeur de fonds à finalité agricole pour participer à l'aménagement rural, mission plus large mais aussi plus floue.

En cela, les associations foncières agricoles s'écartent des associations foncières pastorales qui ne peuvent qu'accessoirement exécuter des travaux dépourvus de finalité agricole susceptibles de favoriser la vie rurale, et encore sous réserve que la gestion de l'équipement ainsi créé soit confiée à un tiers. Cette condition n'est pas expressément prévue par le projet de loi pour les associations foncières agricoles, mais elle semble sous-entendue dans la mesure où le texte ne leur confère que le pouvoir d'exécution des travaux ou ouvrages.

Enfin, le dernier alinéa du présent article stipule que les associations foncières peuvent recevoir mandat de leurs membres pour faire exploiter et gérer les terrains englobés dans leur périmètre, ce qui signifie notamment qu'elles peuvent donner à bail ces terrains.

A cet article, la commission des lois a adopté quatre amendements.

Le premier propose une amélioration rédactionnelle.

Aux termes du deuxième, l'exécution de travaux ou d'ouvrages à des fins autres qu'agricoles, pastorales ou forestières ne pourrait être assurée qu'à titre complémentaire par les associations foncières agricoles. Elles ne pourraient donc pas être constituées dans ce seul but.

La commission des lois admet donc qu'à titre complémentaire les associations foncières agricoles puissent contribuer au développement rural. Mais sous certaines réserves, car l'expression "développement rural" est trop large : implanter une industrie contribue au développement rural. C'est pourquoi il vous est proposé de limiter leur compétence en la matière à des travaux qui ne compromettent pas de manière irréversible un retour éventuel à un usage agricole des terres.

Quant au dernier amendement, il propose la suppression du dernier alinéa du présent article.

En effet, si faire exploiter et gérer par les associations foncières agricoles les terrains englobés dans leur périmètre est le but véritable que le gouvernement attribue aux associations foncières agricoles, il faut rappeler que les associations syndicales de la loi de 1865 (et les associations foncières agricoles auraient cette nature) n'ont pas pour mission de faire exploiter et gérer des terrains mais d'exécuter des travaux.

En outre, la rédaction du texte gouvernemental est ambiguë :

- elle semble permettre l'exploitation directe des terres par les associations foncières agricoles;

- elle ne précise pas clairement que c'est un mandat individuel que chaque propriétaire pourrait confier à l'association pour faire exploiter et gérer ses terres.

## *Article 8*

### **Contenu des statuts**

Cet article apporte certaines précisions sur le contenu des statuts des associations foncières agricoles.

Ils ont pour but de fixer les rapports entre l'association foncière agricole et ses membres.

Le projet de loi énumère quelques dispositions qui doivent nécessairement figurer dans ces statuts :

- les modalités de répartition des recettes et des dépenses ;

- la mention que les décisions concernant les travaux et ouvrages à effectuer dans le cadre des deux missions principales des associations qui ont été définies à l'article 7, à savoir les travaux et ouvrages permettant une bonne utilisation agricole, pastorale ou forestière des fonds et ceux à finalité autre qu'agricole, pastorale ou forestière, requièrent les mêmes conditions de majorité que celles prévues par le projet de loi en son article 12 pour l'approbation par les propriétaires de la constitution d'une association syndicale autorisée. Ainsi, les décisions concernant les travaux doivent être approuvées par la moitié au moins des propriétaires, dont les terres situées dans le périmètre représentent la moitié au moins de la superficie totale des terres incluses dans ce périmètre, ou par une ou des collectivités territoriales et d'autres propriétaires de terrains, sans condition de nombre, pourvu que l'ensemble de ces terrains représente au moins la moitié de la superficie de ces terres.

Cette disposition qui s'applique donc à tous les travaux qui peuvent être assurés par les associations foncières agricoles témoigne de l'infléchissement apporté par le projet de loi aux techniques d'aménagement foncier dans le sens du développement rural et non plus strictement agricole. En effet, la loi du 3 janvier 1972 précitée impose pour l'engagement de travaux à finalité autre qu'agricole ou pastorale par les associations foncières pastorales des conditions de majorité plus rigoureuses que dans le cas de travaux à finalité agricole ou pastorale : il faut l'accord des deux tiers des propriétaires possédant plus des deux tiers de la superficie.

A cet article, la commission des lois a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction afin de préciser le

contenu des statuts (notamment : objet et durée de l'association ; nature des travaux ; conditions de majorité).

### **Article 9**

#### **Enquête préalable à la constitution d'une association foncière agricole autorisée**

Cet article dispose que le projet de constitution d'une association foncière agricole autorisée (dont un ou plusieurs propriétaires concernés, le maire ou le représentant de l'Etat ont pu prendre l'initiative) est soumis par le représentant de l'Etat dans le département à l'enquête administrative prévue aux articles 10 et 11 de la loi de 1865 précitée.

Il précise en outre que le dossier d'enquête comprend notamment le périmètre englobant les terrains intéressés, l'indication de l'objet de l'association et le projet de statuts. On peut s'interroger sur l'utilité de rappeler dans le projet de loi certains seulement des éléments constitutifs du dossier d'enquête déjà explicitement mentionnés dans l'article 10 de la loi de 1865 auquel renvoie expressément le présent article. En effet, aux termes dudit article 10, *"le préfet soumet à une enquête administrative.... les plans, avant-projets et devis des travaux ainsi que le projet d'association. Le plan indique le périmètre des terrains intéressés et est accompagné de l'état des propriétaires de chaque parcelle. Le projet d'association spécifie le but de l'entreprise et détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense."*

L'enquête administrative est donc menée selon le droit commun prévu par la loi de 1865 pour les associations syndicales. Ainsi, selon l'article 11 de ladite loi, l'arrêté préfectoral ordonnant l'enquête porte également convocation en assemblée générale des propriétaires présumés devoir profiter des travaux et nomme le président de cette assemblée qui n'est pas nécessairement l'un de ses membres.

Si l'initiative du projet de constitution a été prise par le maire ou le représentant de l'Etat alors même que ni la commune ni l'Etat ne font partie des propriétaires intéressés, le maire ou le représentant de l'Etat peuvent participer à l'assemblée générale mais seulement avec voix consultative.

Les propriétaires concernés qui, dûment convoqués et avertis des conséquences de leur abstention, n'ont pas formulé leur

opposition par écrit ou par un vote lors de l'assemblée sont réputés avoir adhéré à l'association.

L'acte contenant le consentement ou le refus d'adhésion par écrit des absents à l'assemblée générale est annexé au procès-verbal qui constate la présence des intéressés et le résultat de la délibération. Le procès-verbal est transmis au représentant de l'Etat dans le département.

À cet article, la commission des lois a adopté trois amendements. Le premier précise que la procédure d'enquête n'existe qu'en vue de la création d'une association foncière autorisée.

Le deuxième dispose que le dossier d'enquête comprend l'état des propriétaires de chaque parcelle. Il s'agit de la reprise explicite d'une disposition de la loi de 1865 sur les associations syndicales.

Le dernier amendement impose au représentant de l'Etat dans le département de justifier l'ouverture de l'enquête administrative tendant à la constitution d'une association foncière agricole autorisée.

### *Article 10*

#### **Interdiction de tous travaux pendant la durée de l'enquête**

L'ouverture de l'enquête ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département "gèle", aux termes de cet article, l'état d'aménagement et d'utilisation des terrains inclus dans le périmètre de l'association dont il est envisagé la constitution.

En effet, à compter de l'ouverture de l'enquête et jusqu'à la décision du représentant de l'Etat dans le département quant à la constitution d'une association autorisée, dans la limite cependant d'un an au plus, il est interdit aux propriétaires des terrains inclus dans le périmètre d'exécuter ou même simplement de préparer tous travaux modifiant l'état des lieux, tels que semis et plantations, établissement de clôtures, création de fossés, arrachage ou coupe des arbres et des haies. Pendant cette période, ils ne peuvent donc plus procéder à un quelconque aménagement de leurs terrains ni en modifier l'utilisation.

Pendant l'enquête préalable à la constitution d'une association foncière pastorale, il est seulement interdit, aux termes de l'article 4 de la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 précitée, de procéder au boisement des terrains.

Ce dispositif a semblé excessif à la commission des lois, qui a donc adopté deux amendements afin de limiter l'interdiction de travaux sur les terrains pendant l'enquête à ceux de ces travaux qui modifient fondamentalement l'état des lieux.

### *Article 11*

#### **Propriétaire inconnu ou introuvable**

Aux termes de cet article, si le propriétaire d'un terrain compris dans le périmètre de l'association foncière agricole (encore faudrait-il préciser qu'il s'agit dans cet article d'associations autorisées) est inconnu ou si son adresse n'a pu être déterminée, sur demande du représentant de l'Etat dans le département, le juge chargé du service du tribunal d'instance peut désigner une personne physique ou une personne morale (et donc une collectivité locale, ce qui n'est pas indifférent eu égard au poids accordé aux collectivités territoriales par le dernier alinéa de l'article 12 dans la délibération pour l'adhésion à une association foncière agricole) qui sera chargée de représenter ledit propriétaire tant pour adhérer à l'association projetée que pour représenter ultérieurement ses intérêts devant l'association constituée. Il s'agit d'un dispositif déjà utilisé, pour éviter qu'une procédure d'aménagement soit bloquée par l'absence ou la disparition d'un ou de plusieurs propriétaires, dans le cas de la réorganisation foncière (article 11 du code rural) et dans celui de la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées (article 39 du code rural). La personne désignée peut à tout moment être remplacée par le juge. Ce dernier peut également à tout moment mettre fin à ses fonctions.

Le deuxième alinéa de l'article 11 institue une procédure conduisant à la présomption que le terrain dont le propriétaire reste inconnu ou introuvable, dans un délai de cinq ans à compter de la décision du juge de désigner un représentant dudit propriétaire est sans maître et donc appartient au domaine public ainsi que le stipule l'article 539 du code civil ("*tous les biens vacants et sans*

*maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritier, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public").*

Cette procédure suit largement celle de droit commun prévue à l'article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat. Elle en diffère cependant sur quelques points.

Le constat que l'immeuble n'a pas de propriétaire connu intervient bien dans les deux cas par arrêté préfectoral pris après avis de la commission communale des impôts directs.

Mais, dans le cas présent, l'arrêté est pris au terme d'un délai de cinq ans à compter de la décision du juge susmentionnée et, dans le cadre de l'article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat, *"lorsqu'un immeuble n'a pas de propriétaire connu et que les contributions foncières y afférant n'ont pas été acquittées depuis plus de cinq années"*. Cette dernière précision relative au non-acquittement des contributions foncières n'est donc pas reprise par le projet de loi, mais il semble évident qu'il s'agit d'un élément capital d'appréciation de la situation pour le prononcé de l'arrêté, élément qui doit toujours être pris en compte. L'obligation de prendre l'avis de la commission communale des impôts directs laisse d'ailleurs penser qu'il devra toujours en être ainsi.

Dans les deux procédures, il est prévu une publication et un affichage de l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département, ainsi que, s'il y a lieu, c'est-à-dire si l'identité au moins du propriétaire réel a pu être déterminée, une notification au dernier domicile ou résidence connu du propriétaire.

Mais l'article L. 27 bis ajoute qu'au cas où l'immeuble est habité ou exploité, une notification est en outre adressée à l'habitant ou exploitant.

Dans les deux procédures, si dans les six mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité de l'arrêté le propriétaire ne s'est pas fait connaître, l'immeuble est présumé sans maître.

Le dernier alinéa du présent article prévoit une dérogation à la procédure définie à son alinéa précédent : le délai en principe de cinq ans au terme duquel un arrêté préfectoral constate que les recherches du propriétaire réel n'ont pas abouti est réduit à trois ans lorsque la création de l'association intervient à la clôture d'une opération d'aménagement foncier réalisée conformément aux dispositions du titre premier du livre premier du code rural, à savoir : réorganisation foncière (chapitre II), remembrement rural (chapitre III), échanges d'immeubles ruraux (chapitre IV), mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées (chapitre V), réglementation des boisements et aménagement foncier agricole et

forestier (chapitre VI). Cette dérogation semble être justifiée par le fait que les procédures de réalisation des opérations d'aménagement précitées ont déjà dû entraîner des recherches de propriétaires disparus.

Par ailleurs, le présent article stipule également qu'en cas d'indivision, le juge chargé du service du tribunal d'instance peut désigner l'un des propriétaires indivisaires en vue de l'adhésion et de la représentation ultérieure au sein de l'association. Ici encore le co-indivisaire désigné peut être remplacé ou il peut être mis fin à ses fonctions. Un système de représentation analogue en cas d'indivision existe dans le cadre d'une opération de réorganisation foncière ou de mise en valeur de terres incultes ou manifestement sous-exploitées.

A cet article, la commission des lois a adopté ~~des~~ amendements, d'une part, pour préciser que le dispositif ici prévu ne s'applique que dans le cas de constitution d'une association autorisée et, d'autre part, pour reprendre la disposition de l'article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat qui stipule qu'une notification de l'arrêté constatant que l'immeuble n'a pas de propriétaire connu est adressée à l'habitant ou exploitant dudit bien.

## *Article 12*

### **Conditions de constitution d'une association foncière agricole autorisée**

Cet article soumet à la réunion de deux conditions la constitution par le représentant de l'Etat dans le département d'une association foncière agricole autorisée.

Il faut d'abord que la moitié au moins des propriétaires concernés représentant la moitié au moins de la superficie totale des terres devant être incluses dans le périmètre adhérent à l'association expressément ou, comme le prévoit le cinquième alinéa de l'article 11 de la loi de 1865 précitée, puissent être considérés comme y adhérant lorsque, dûment convoqués à l'assemblée générale devant délibérer sur la constitution de l'association et avertis des conséquences de leur abstention, ils n'ont pas formulé leur opposition par écrit avant la réunion ou se sont abstenus lors du vote.

Cette condition de majorité est certes identique à celle prévue par l'article 4 de la loi de 1972 précitée pour la constitution d'une association foncière pastorale autorisée, mais elle déroge aux règles de droit commun établies par l'article 12 de la loi de 1865, lesquelles, nettement plus strictes, imposent, suivant la nature des travaux à réaliser, de recueillir l'adhésion : ou bien de la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains, ou des deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie. L'une de ces conditions de majorité est notamment requise pour une association ayant pour objet des travaux de défense contre les glissements de terrains, des travaux portant sur des canaux et cours d'eau non domaniaux et des canaux de dessèchement et d'irrigation, des travaux d'assainissement des terres humides et insalubres, d'irrigation, de drainage, de chemins d'exploitation et des travaux destinés à *"toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif, notamment d'aménée d'eau pour les besoins domestiques, de dessalage des terres, d'emploi d'eaux usées, de reboisements"* ;

- ou bien des trois quarts des propriétaires représentant plus des deux tiers de la superficie, ou des deux tiers des propriétaires représentant plus des trois quarts de la superficie.

L'objet d'une association foncière agricole autorisée n'apparaît pas avoir une spécificité telle qu'il justifie la dérogation aux conditions de majorité de droit commun requises pour la constitution d'associations syndicales autorisées.

Une telle dérogation pouvait se justifier pour la constitution d'associations foncières pastorales eu égard aux spécificités des zones montagneuses et notamment à la difficulté de réunir des propriétaires qui résident souvent à des distances importantes les unes des autres. Une telle justification n'existe pas dans le cas présent puisqu'aux termes de l'article 6 du projet, la procédure de l'association foncière agricole n'est pas réservée à des zones déterminées.

L'assouplissement de la condition de majorité est encore accentué par le dispositif prévu par le dernier alinéa du présent article qui, s'il s'inspire d'une disposition de la loi de 1972 applicable dans le cas des associations foncières pastorales, apporte une dérogation supplémentaire importante au droit commun.

En effet, le dernier alinéa de l'article 12 permet de ne pas tenir compte de l'exigence fixée par le 1° d'un nombre minimum de propriétaires (la moitié) dès lors que la ou les collectivités locales participant à la constitution de l'association possèdent, avec les autres propriétaires ayant adhéré ou considérés comme ayant

adhéré, la moitié au moins de la superficie des terres. Cette disposition peut ainsi permettre de constituer des associations foncières agricoles même si une majorité de propriétaires intéressés s'y opposent. Cette dérogation exorbitante au droit commun semble difficilement acceptable sauf à admettre une évolution vers une "municipalisation" des sols.

La seconde condition à laquelle est soumise la constitution d'une association foncière agricole autorisée est une conséquence de la faculté laissée, par l'article 13 du projet, aux propriétaires refusant d'adhérer de délaissés leurs terres : doit être recueilli l'engagement d'une collectivité territoriale, de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, de l'association foncière, d'un propriétaire de terres situées dans le périmètre ou d'un tiers d'acquérir les terrains ainsi délaissés. Un dispositif analogue existe déjà dans le cas des associations foncières pastorales, mais le présent texte étend la liste des personnes pouvant s'engager à se porter acquéreur des biens délaissés en ajoutant les collectivités territoriales et la société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Si les deux conditions imposées par cet article sont réunies, le représentant de l'Etat dans le département pourra réunir tous les propriétaires (ceux qui se sont prononcés pour l'adhésion comme ceux qui l'ont refusé) dont les terrains sont situés dans le périmètre envisagé par le projet en association foncière agricole autorisée, s'il l'estime nécessaire au terme de l'enquête administrative.

L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département peut bien sûr faire l'objet d'un recours de droit commun pour excès de pouvoir. En outre, en application de l'article 13 de la loi de 1865, il est ouvert pour les propriétaires intéressés et pour les tiers une possibilité de recours administratif auprès du ministre compétent dans le délai d'un mois. Ledit recours doit être déposé à la préfecture. Il est transmis, dans les quinze jours, avec le dossier au ministre. Il est statué par un décret rendu en Conseil d'Etat. Par ailleurs, en application de l'article 17 de la loi de 1865, un propriétaire compris dans l'association dispose de quatre mois à compter de la notification du premier rôle des taxes pour contester sa qualité d'associé ou la validité de l'association. Ce type de recours n'a pas les mêmes effets que le recours pour excès de pouvoir, la décision du tribunal ne valant alors qu'à l'égard des parties en cause.

À cet article, la commission des lois a adopté deux amendements.

Les conditions de majorité prévues par le projet pour la constitution d'une association foncière agricole autorisée étant trop souples, eu égard aux restrictions du droit de propriété que permet le système des associations autorisées, il est proposé d'instituer par le premier amendement des conditions de majorité plus strictes : la moitié au moins des propriétaires, dont les terres situées dans le périmètre représentent les deux tiers au moins de la superficie totale des terres incluses dans le périmètre de l'association envisagée, ou les deux tiers au moins des propriétaires, dont les terres situées dans le périmètre représentent la moitié au moins de la superficie totale des terres incluses dans ce périmètre.

En outre, la commission des lois a estimé que le dernier alinéa du présent article donne un poids excessif aux collectivités territoriales pour la constitution des associations foncières agricoles autorisées.

Il n'est pas possible d'admettre qu'une commune par exemple, éventuellement avec l'appui de quelques propriétaires, puisse imposer la réunion en association foncière agricole autorisée d'une forte majorité de propriétaires qui ne le souhaitent pas.

L'association foncière agricole ne doit pas constituer un instrument permettant aux communes de s'assurer la maîtrise de l'espace rural.

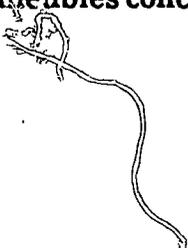
Il est donc proposé, par un second amendement, la suppression de cet alinéa.

### *Article 13*

#### **Délaissement**

Cet article précise les conditions dans lesquelles les propriétaires de terrains inclus dans le périmètre d'une association foncière agricole autorisée qui n'ont pas adhéré ou qui ne sont pas considérés comme ayant adhéré à l'association peuvent exercer la faculté de délaisser lesdits biens moyennant indemnité.

Une telle garantie existe déjà dans le droit commun des associations syndicales autorisées mais il s'analyse alors comme la faculté de transférer les immeubles concernés à l'association.



Dans le cas d'une association foncière agricole, le délaissement peut correspondre au transfert des biens à d'autres acquéreurs que l'association, tous ceux qui, aux termes du 2° de l'article 12, peuvent s'engager à se porter acheteur, soit une collectivité locale, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, un propriétaire de terres incluses dans le périmètre de l'association ou un tiers.

Les propriétaires non-adhérents disposent pour opter pour le délaissement d'un délai de trois mois à compter de la publication de l'arrêté d'autorisation du représentant de l'Etat dans le département.

L'indemnité due pour les immeubles délaissés peut être fixée à l'amiable.

A défaut, elle sera évaluée comme en matière d'expropriation, c'est-à-dire par le juge (le juge de l'expropriation désigné, pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal de grande instance).

Ainsi, lorsque les conditions fixées par l'article 12 du projet sont satisfaites et que le représentant de l'Etat a réuni en association foncière agricole autorisée les propriétaires de terrains concernés, qu'ils se soient ou non prononcés en faveur de l'adhésion, les propriétaires qui n'avaient pas adhéré ne peuvent que se soumettre ou user de la faculté de délaissement de leurs immeubles inclus dans le périmètre de l'association. Ce délaissement peut certes apparaître comme une garantie accordée aux propriétaires opposés à la constitution de l'association mais cet aspect ne doit pas occulter le fait que l'opération s'apparente à une expropriation, non pas pour cause d'utilité publique mais dans l'intérêt collectif des membres d'une association foncière.

À cet article, la commission des lois a adopté deux amendements.

L'indemnité versée au propriétaire non adhérent qui choisit de délaïsser ses terres est en fait le prix d'acquisition de la terre délaissée par l'un des acquéreurs prévus au 2° de l'article 12.

Le premier amendement vise donc à préciser que cette indemnité est à la charge de l'acquéreur.

Le second amendement précise que l'exécution des travaux entrant dans l'objet de l'association ne pourra être entreprise qu'après paiement ou consignation des indemnités de délaissement.

L'adjonction ainsi proposée s'inspire de l'article 9 de la loi de 1865 qu'il importe de reprendre explicitement ici, car l'indemnisation doit être préalable.

#### *Article 14*

### **Distraction des terres**

La distraction des terres incluses dans le périmètre d'une association foncière agricole autorisée est une faculté ouverte par cet article.

Une possibilité analogue est prévue par la loi de 1972 en ce qui concerne les associations foncières pastorales autorisées ou forcées.

Cette procédure permet de distraire certains terrains du périmètre de l'association en vue d'une affectation non agricole.

L'autorisation est donnée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département en vue d'une telle affectation soit dans le cadre d'un plan d'occupation des sols, soit sur avis favorable du syndicat de l'association.

Le présent texte ne prévoit pas les conditions de formulation d'une demande de distraction qui devront être précisées par décret. Il peut être rappelé que, dans le cas d'associations foncières pastorales, en application du décret n° 73-26 du 4 janvier 1973 portant application des dispositions du titre premier concernant les associations foncières pastorales de la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972, la demande est formulée par le propriétaire qui l'adresse au représentant de l'Etat. Elle précise l'objet de la distraction, les moyens prévus pour la réalisation du projet et éventuellement les modalités de la compensation foncière offerte à l'association.

Les propriétaires des terres ainsi distraites restent redevables des charges au titre des emprunts déjà contractés par l'association et de l'entretien des ouvrages collectifs dont ils continueront à bénéficier.

Si les terres distraites n'ont pas reçu la destination prévue dans un délai de cinq ans, elles peuvent être réintégrées dans le périmètre de l'association par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

La possibilité de distraire des terres offerte par le présent article suscite plusieurs remarques.

Si le représentant de l'Etat dans le département autorise une association foncière agricole, ce ne peut être que parce que l'intérêt collectif des membres de l'association correspond, dans une certaine mesure pour le moins, à l'intérêt général. Or, la distraction des terres peut compromettre la bonne gestion de l'association.

La procédure de distraction même limitée aux cas prévus par les alinéas a et b de l'article 14 peut faire craindre que l'on ouvre une possibilité de sacrifier l'association à des intérêts particuliers. Dans la mesure où l'on accepte le principe de la constitution d'associations foncières agricoles autorisées au nom d'un intérêt proche de l'intérêt général, on conçoit mal que soit offerte dans le même temps une faculté pouvant remettre en cause le bon fonctionnement de l'association.

À cet article, la commission des lois a adopté deux amendements.

Le premier prévoit que l'arrêté du représentant de l'Etat autorisant la distraction de terres en vue d'une affectation non agricole est pris après avis du conseil général.

Le second tend à limiter les abus possibles à l'occasion de la distraction de terres en vue d'une affectation non agricole.

En effet, si le délaissement des terres par les propriétaires qui ont refusé d'adhérer à l'association et la distraction des terres par leurs propriétaires, une fois l'association constituée, en vue d'un usage non-agricole, peuvent représenter, séparément, des garanties pour les propriétaires, leur conjonction peut prêter à des abus : permettre la distraction à des fins extra-agricoles de terres acquises après délaissement par leurs propriétaires qui refusaient d'adhérer à l'objectif de mise en valeur agricole qui était celui de l'association ne semble pas admissible.

C'est pourquoi, aux termes de l'amendement de la commission, la distraction des terres acquises à la suite d'un délaissement serait possible mais sous réserve que le propriétaire qui avait délaissé son bien récupère la plus-value ou une fraction de la

plus-value réalisée si la terre distraite fait l'objet d'une cession à titre onéreux intervenant dans les dix années suivant la publication de l'arrêté d'autorisation de l'association foncière agricole.

### *Article 15*

#### **Cantonnement des droits d'usage ou d'exploitation**

Cet article tend à permettre, à l'occasion de la constitution d'une association foncière agricole autorisée, de **cantonner des droits d'usage ou d'exploitation affectant des biens compris dans le périmètre de l'association.**

Il prévoit en effet que, si de tels droits sont incompatibles avec la réalisation de l'un des objectifs de l'association, cette dernière peut, à défaut d'accord amiable, demander au tribunal d'instance une modification des modalités d'exercice de ces droits, notamment leur cantonnement dans une partie du périmètre ou sur des terrains acquis par les propriétaires à l'extérieur du périmètre. Cette limitation des droits peut être éventuellement assortie d'une indemnité compensatrice allouée par le tribunal.

Le présent article précise *in fine* que les prérogatives de l'association s'exercent à l'égard des servitudes de droit privé.

Ces dispositions, comme celles analogues à la loi de 1972 en matière d'associations foncières pastorales, constituent une **importante limitation des droits des propriétaires au profit de l'association qui peut ainsi aller jusqu'à demander le cantonnement du droit de jouissance de l'exploitant si l'exploitation de certaines terres, en faire-valoir direct ou à bail, lui apparaît susceptible de faire obstacle à une mise en valeur conforme à la finalité de sa mission.**

La commission des lois a adopté un **amendement** proposant une nouvelle rédaction du présent article.

En effet, elle a estimé que ce qui est admissible pour les droits d'usage ne l'est absolument pas pour les droits d'exploitation (fermage notamment).

On ne peut permettre aux associations foncières de procéder à des remembrements des droits d'exploitation, sauf à

vouloir dissocier la propriété des fonds de la propriété des droits d'exploitation qui, elle, reviendrait à l'association.

Tel est l'objet principal de l'amendement.

En outre, il prévoit que :

- le cantonnement des droits d'usage n'est effectué que pour la durée de l'association ;

- les indemnités compensatrices sont à la charge de l'association ;

- elles sont prévues dans tous les cas.

### Article 16

#### Extension du domaine d'application des conventions pluri-annuelles

Le paragraphe I de cet article modifie l'article premier de la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale. Cette loi, initialement, rendait possible la création d'associations foncières pastorales dans les régions d'économie montagnarde. Ultérieurement la loi n° 85-1496 du 31 décembre 1985 a supprimé cette limitation du domaine d'application de la loi de 1972 aux seules régions d'économie montagnarde ; depuis, la loi de 1972 est applicable dans toutes les régions où le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale est, en raison de la vocation générale du terroir, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel et des sols ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale. Mais la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 avait aussi préalablement élargi la vocation des associations foncières pastorales qui, à l'origine, regroupaient *"des propriétaires de terrains à destination pastorale ainsi que de terrains boisés ou à boiser inclus à titre accessoire dans leur périmètre"* et qui, dès lors, purent regrouper *"des propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale ainsi que de terrains boisés ou à boiser concourant à l'économie agricole, pastorale et forestière dans leur périmètre"*.

La modification proposée par le présent paragraphe tire les conséquences extrêmes de ces infléchissements antérieurs en ne limitant plus au maintien des seules activités agricoles à prédominance pastorale l'objectif d'ensemble de la loi de 1972 et en

**l'élargissant d'une manière plus générale au développement des systèmes de production extensifs.**

**Cet élargissement conduit, dans les paragraphes II et III du présent article, à accroître les possibilités de dérogation au statut des baux ruraux.**

**En effet, initialement, la loi de 1972 avait disposé que les terres à vocation pastorale situées dans les régions d'économie montagnarde pouvaient donner lieu pour leur exploitation soit à des contrats de bail conformes au statut des baux ruraux, soit en dérogation audit statut, à des conventions pluriannuelles de pâturage. Les conventions pluri-annuelles de pâturage sont placées sur le même plan que les baux régis par le statut : les parties ont donc libre choix entre ces deux formules pour les terres à vocation pastorale. La création de ces conventions avait pour but de faire disparaître les errements du système des ventes annuelles d'herbe. Quoique dérogoires au statut des baux et plus précaires qu'un bail classique, les conventions pluri-annuelles constituaient néanmoins une amélioration par rapport aux "ventes d'herbe" : contrats de vente de plus longue durée, elles devraient permettre une plus grande stabilité de l'emploi et une meilleure sécurité pour le preneur. En 1985, ce dispositif concernant toujours les terres à vocation pastorale a été étendu à toutes les régions où il importe de maintenir des activités agricoles à prédominance pastorale. La même année, ce même dispositif a été introduit dans l'article L. 481-1 du code rural pour les terres à vocation pastorale situées dans les régions définies par l'article premier de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, c'est-à-dire dans les zones de montagne. Mais, en tout état de cause, le système des conventions pluri-annuelles (parfois dénommées "baux pastoraux") ne s'appliquait qu'aux pâturages.**

**Le présent texte propose en fait que dans toutes les régions "où le maintien d'activités agricoles à prédominance pastorale ou extensive est, en raison de la vocation générale du terroir, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel et des sols ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale", ce qui constitue une définition suffisamment floue pour être interprétée de façon très large, les terres pourront faire l'objet soit de baux classiques, soit de conventions pluri-annuelles d'exploitation agricole ou de pâturage. Il s'agit donc d'étendre cette possibilité de déroger au statut des baux tant territorialement qu'au regard de l'affectation donnée aux terres.**

La commission des lois a adopté un amendement de suppression du présent article.

Elle a en effet estimé que l'extension du champ d'application de la loi de 1972 et notamment des associations foncières pastorales ne se justifiait pas, alors que le présent projet propose par ailleurs la création d'associations foncières agricoles. Elle a ainsi voulu éviter les chevauchements des deux types d'association dont les objets ne sont pas suffisamment distincts.

Par ailleurs, elle a jugé que les conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ne semblent pas répondre à une nécessité aussi forte que les "baux pastoraux" et il ne lui est donc pas paru opportun d'offrir une faculté aussi générale de déroger au statut des baux ruraux.

### *Article 17*

#### **Renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour les conditions d'application de la section 2**

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des conditions d'application de la section. Ledit décret précisera également les dérogations à apporter aux textes réglementaires pris pour l'application de la loi du 21 juin 1865 et des textes subséquents.

La commission des lois a adopté un amendement stipulant que seront annexés au décret en Conseil d'Etat pris pour application de cette section des statuts-type d'associations foncières agricoles.

### **Section 3**

#### **Dispositions relatives à l'aménagement foncier**

Cette section a pour objet essentiel l'élargissement du rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural dans deux directions.

Il est d'abord proposé de permettre aux S.A.F.E.R. de ne plus se limiter à leur objet originel, l'aménagement foncier agricole, et d'intervenir en faveur du développement et de l'aménagement rural. Ainsi, les S.A.F.E.R., qui actuellement constituent une technique d'aménagement foncier à finalité strictement agricole, pourraient réorienter des terres vers d'autres usages qu'agricoles, par exemple, pour la chasse ou le tourisme et les loisirs.

De plus, la fonction de concours technique qu'elles exercent actuellement au bénéfice des collectivités locales dans des cas limités serait étendue.

Par ailleurs, la présente section propose de permettre, dans un but de mise en valeur agricole, aux S.A.F.E.R., qui actuellement ne peuvent procéder que par acquisitions, d'intervenir en matière de fermage.

Il s'agit d'innovations d'importance puisque la première modifie la finalité première de ces sociétés et que la seconde introduit un système dérogatoire au statut des baux ruraux.

#### *Article 18*

#### **Extension du rôle des S.A.F.E.R. : le développement rural et le concours technique aux communes**

Les missions d'aménagement des S.A.F.E.R. se sont étoffées et diversifiées depuis la création de ces sociétés par la loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960.

Si la mission fondamentale des S.A.F.E.R. est l'aménagement dans un but agricole, diverses lois ont élargi successivement leur rôle.

Ainsi, leur capacité de participation aux opérations d'aménagement foncier a été développée tant en ce qui concerne les opérations générales d'aménagement foncier que les interventions dans des zones spécifiques (forêt, montagne, terres incultes) ou la mise à disposition d'immeubles appartenant aux personnes publiques.

Par ailleurs, les S.A.F.E.R. ont été progressivement chargées de missions à finalité plus rurale qu'agricole par des textes leur donnant la possibilité de rétrocéder des biens fonciers au profit

des personnes publiques, celle de se voir confier la gestion d'immeubles dépendant du domaine de l'Etat ou celle d'apporter une aide technique à certaines communes de montagne.

Encore, faudrait-il ajouter des interventions circonstanciées pour le compte de collectivités locales ou d'autres personnes publiques : il arrive que les S.A.F.E.R. procèdent à des études préalables à une réalisation d'aménagement rural ou extra-agricole, à l'aménagement d'espaces de loisirs ou à des rétrocessions ou restructurations d'exploitations pour faciliter des implantations industrielles ou la réalisation d'ouvrages publics.

Cette évolution a conduit à doter les S.A.F.E.R. de missions très hétérogènes au point que l'objet de ces sociétés n'est plus parfaitement discernable.

Le présent article propose une nouvelle modification de l'article 15 de la loi du 5 août 1960 précitée qui définit les S.A.F.E.R. pour élargir encore leur rôle, en ce qui concerne :

- les biens qu'elles peuvent acquérir ;
- la finalité de leurs opérations foncières ;
- leur participation aux opérations générales d'aménagement foncier ;
- leur mission d'aide technique aux communes.

Par ailleurs, le présent article tire les conséquences de l'allègement opéré par l'article 2 du projet de loi, en ce qui concerne les contrôles sur les opérations effectuées par les S.A.F.E.R..

#### *1° Les biens que peuvent acquérir les S.A.F.E.R.*

Dans sa rédaction actuelle, l'article 15 de la loi du 5 août 1960 précitée dispose que les biens que peuvent acquérir les S.A.F.E.R. pour les rétrocéder après aménagement éventuel sont "*des terres ou des exploitations agricoles librement mises en vente par leurs propriétaires, ainsi que des terres incultes*".

Le présent article complète la liste de ces biens par les exploitations forestières.

Actuellement et seulement depuis la loi du 4 décembre 1985 relative au développement et à la protection de la forêt, les

S.A.F.E.R. n'ont compétence en matière de terrains boisés ou à boiser que dans le cadre de conventions passées avec l'Etat après avis du centre régional de la propriété forestière pour concourir à la réalisation d'opérations d'aménagement foncier forestier et d'aménagement foncier agricole et forestier ainsi qu'à la création d'associations syndicales de gestion forestière autorisées.

Ce dispositif spécifique d'intervention en matière forestière dans le cadre de conventions avec l'Etat et d'associations syndicales est maintenu (deuxième alinéa de l'article 15 de la loi du 5 août 1960 dans la rédaction du projet de loi). Mais la modification introduite dans le premier alinéa de l'article 15 de la loi de 1960 permettrait désormais une intervention générale des S.A.F.E.R. pour l'acquisition d'exploitations forestières notamment dans le but d'accroître la superficie de certaines de ces exploitations.

## *2° La finalité des opérations foncières des S.A.F.E.R.*

La mission générale d'amélioration des structures agricoles dévolue aux S.A.F.E.R. est actuellement définie comme consistant notamment à améliorer des structures agraires, à accroître la superficie de certaines exploitations agricoles et à faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terres.

Le présent article remanie cette définition.

Il n'est plus question d'amélioration des structures agraires mais de réalisation d'améliorations parcellaires. Il ne s'agit plus seulement d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles, ainsi qu'indiqué précédemment, cet objectif concerne aussi les exploitations forestières. Enfin, il est notable que l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières est promu au premier rang dans l'énumération des objectifs.

La nouvelle rédaction dénote d'abord que, si l'amélioration des structures strictement agricoles reste l'objectif principal des S.A.F.E.R., ce n'est plus un objectif exclusif. On peut également s'interroger sur la place peut-être excessive accordée à l'accroissement de la superficie des exploitations. Certes, cet objectif n'est pas présenté comme général : il peut ne concerner que certaines exploitations. Cependant, il serait sans doute abusif de laisser entendre que l'amélioration des structures passe nécessairement par

l'augmentation de la taille des exploitations et il serait peut-être préférable de mettre plutôt l'accent sur l'amélioration parcellaire.

Mais la modification essentielle apportée à la finalité des opérations foncières des S.A.F.E.R. résulte de l'adjonction à l'alinéa premier de l'article 15 de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'une disposition permettant aussi à ces sociétés, *"le cas échéant et à titre accessoire"*, de *"conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation de terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural"*.

Les S.A.F.E.R. pourraient donc, aux termes de ce texte, acquérir les biens précités et les distraire de leur usage agricole dans un but de développement rural.

Il est d'abord à observer que le but dans lequel est accordée aux S.A.F.E.R. cette faculté de détourner les terres de l'agriculture semble extrêmement large et imprécis. De plus, même si ce type d'opérations n'est qu'éventuel et accessoire, le nouveau rôle attribué aux S.A.F.E.R. ne fait qu'accentuer le caractère hétérogène de leurs interventions. On peut craindre qu'à force d'élargissements, l'objet des S.A.F.E.R. perde toute cohérence.

En conséquence, semble-t-il, de la reconnaissance de ce nouveau rôle d'agent du développement rural pour les S.A.F.E.R. et de l'affirmation de leur rôle pour faciliter les opérations d'aménagement foncier rural, le présent article propose la suppression du sixième alinéa de l'actuel article 15 de la loi du 5 août 1960, relatif aux cessions de terres aux collectivités publiques.

Aux termes de cet alinéa, les S.A.F.E.R. peuvent, pour faciliter l'aménagement rural et la constitution de réserves foncières, céder dans la limite de 5 % des superficies acquises dans l'année, des biens fonciers à des personnes publiques ou reconnues d'utilité publique, notamment aux collectivités locales, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux associations syndicales de propriétaires autorisées ou forcées. Les biens ainsi rétrocédés ne peuvent avoir leur origine dans l'utilisation du droit de préemption mais doivent être acquis à l'amiable, cette cession ne figurant pas parmi les objectifs du droit de préemption. Dans les zones de montagne, la rétrocession peut porter sur 10 % de la superficie des biens acquis dans l'année. Dans ces zones, elle peut également être opérée au profit des sociétés d'économie mixtes locales.

Les S.A.F.E.R. devant être investies en vertu du présent article du projet de loi d'une mission générale quoique accessoire en faveur du développement rural et d'un rôle éminent dans le cadre des opérations d'aménagement foncier rural, le gouvernement semble avoir estimé qu'il n'y avait plus lieu de prévoir expressément la

faculté de cession mentionnée au sixième alinéa de l'article 15 de la loi du 5 août 1960 si ce n'est pour imposer des limites aux cessions possibles en faveur des personnes publiques par référence à un pourcentage de la superficie des biens acquis dans l'année.

La suppression totale du texte en question correspondrait donc à la suppression de toutes ces limites. Une seule restriction subsisterait quant à l'origine des biens rétrocédés qui ne peut toujours pas résulter de l'exercice du droit de préemption.

### *3° La participation des S.A.F.E.R. aux opérations générales d'aménagement foncier*

L'article 15 de la loi du 5 août 1960, tel que complété par la loi du 31 décembre 1985 dispose que les S.A.F.E.R. peuvent, en exécution de conventions, concourir à la réalisation de l'ensemble des opérations d'aménagement foncier rural visées à l'article 1 du Code rural (soit les opérations destinées à assurer la mise en valeur et l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières : réorganisation foncière, remembrement, échanges, mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées, aménagement foncier forestier, aménagement foncier agricole et forestier, réglementation des boisements). Les collectivités concernées peuvent ainsi faire appel à la compétence technique des S.A.F.E.R. qui mettent également à disposition leur stock de terres.

Cette reconnaissance d'une vocation générale des S.A.F.E.R. dans l'aménagement foncier n'avait pas constitué une totale innovation, des dispositions particulières antérieures ayant déjà prévu leur intervention dans le cadre de certaines de ces opérations.

Le présent article tend à accroître encore la capacité d'intervention des S.A.F.E.R. en la matière. La participation aux opérations d'aménagement foncier visées à l'article premier du Code rural ne serait plus une faculté des S.A.F.E.R. par le biais de conventions. Ces sociétés compteraient désormais au nombre de leurs buts de faciliter lesdites opérations. Il ne s'agirait plus d'une faculté mais de l'une de leurs missions principales.

#### **4° La mission d'aide technique aux communes**

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 a rendu possible l'intervention des S.A.F.E.R. en zone de montagne pour fournir une aide technique aux communes de moins de 2.000 habitants dans le cadre de l'ensemble des procédures d'aménagement foncier communal et notamment en ce qui concerne l'exercice du droit de préemption de ces collectivités. La finalité de cette assistance technique est donc assez largement définie.

Aux termes du décret d'application de cette disposition (n° 86-51 du 10 janvier 1986), ces nouvelles modalités d'intervention des S.A.F.E.R. sont contrôlées de la manière suivante : l'offre ou la soumission de la S.A.F.E.R. est soumise aux commissaires du gouvernement dès lors qu'elle dépasse le quart du montant au-delà duquel leur autorisation est nécessaire pour les acquisitions ; le contrôle s'exerce sur l'objet et sur le prix ; les commissaires du gouvernement peuvent s'opposer à la conclusion du marché.

Cette possibilité d'apport d'un concours technique par les S.A.F.E.R. est étendue par le projet de loi à l'ensemble des communes du territoire dont la population ne dépasse pas un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat.

En revanche, reste limitée aux zones de montagne la faculté d'intervention de ces sociétés en matière de terres incultes ou manifestement sous-exploitées dans les conditions prévues à l'article 40-1 du code rural (1).

---

(1) Une S.A.F.E.R., en zone de montagne, peut demander à bénéficier de l'autorisation d'exploiter prévue aux articles 39 et 40 du code rural (autorisation d'exploiter une parcelle susceptible d'une mise en valeur agricole ou pastorale et inculte ou manifestement sous-exploitée, sans justification de force majeure, depuis au moins deux ans par comparaison avec les conditions d'exploitation des parcelles de valeur culturelle similaire des exploitations agricoles à caractère familial situées à proximité), à condition qu'une collectivité publique se soit engagée à devenir titulaire du bail à défaut de candidat. La collectivité locale peut alors céder le bail ou sous-louer. Si l'autorisation est accordée, la S.A.F.E.R. doit céder le bail dans les cinq ans, ou même, s'il s'agit de la procédure dite individuelle, dans un délai de deux ans. Les cessions de bail ou sous-locations doivent intervenir, en priorité, au profit d'un agriculteur qui s'installe ou, à défaut, d'un agriculteur à titre principal.

*5° Conséquences de l'allègement des contrôles sur les opérations des S.A.F.E.R.*

Le présent article tire également les conséquences de l'allègement des contrôles prévu par l'article 2 du projet de loi.

L'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, d'objectif secondaire des S.A.F.E.R., devient en effet dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 15 leur objectif premier.

Or, l'agrandissement peut se réaliser par le démembrement d'exploitations existantes. Cependant, l'actuel septième alinéa de l'article 15 de la loi du 5 août 1960 (introduit par la loi du 29 décembre 1977) pose certaines limites : les S.A.F.E.R. ne peuvent supprimer en tant qu'unité économique indépendante une exploitation dont la superficie est égale ou supérieure à la surface minimum d'installation, ni en ramener la superficie en-deçà de ce minimum que si elles y ont été autorisées par les commissaires du gouvernement après avis de la commission départementale des structures.

Le dispositif de l'actuel septième alinéa est supprimé. En effet, l'article 2 du présent projet, dans le but de permettre la constitution d'exploitations viables, modifie l'article 188-2 du code rural pour alléger les conditions dans lesquelles est nécessaire une autorisation préalable pour la réalisation de certaines opérations des exploitants individuels. Ainsi, le seuil à partir desquels les agrandissements sont soumis à autorisation est élevé à un minimum de 3 SMI (surface minimum d'installation) et le seuil correspondant en ce qui concerne les suppressions ou démembrements d'exploitations existantes est porté à 2 SMI.

De plus, cet article 2 prévoit d'une manière générale que les opérations réalisées par les S.A.F.E.R. seront soumises aux mêmes conditions de seuil ne nécessiteront plus, pour la plupart, une autorisation préalable mais feront l'objet d'une simple déclaration.

Il en résulte que, désormais, aucune autorisation ne serait requise et une déclaration suffirait pour les cessions d'immeubles opérées par les S.A.F.E.R., sauf en cas de suppression d'une unité économique indépendante dont la superficie est égale ou supérieure à deux fois la surface minimum d'installation. Donc les S.A.F.E.R. pourraient par leurs interventions, sur simple déclaration, supprimer en tant qu'unité économique indépendante une exploitation dont la superficie est inférieure à deux fois la

**surface minimum d'installation ou en ramener la superficie en-deçà de ce minimum.**

En outre, d'une manière générale, afin de permettre de moduler le degré de contrôle, qu'il s'agisse des S.A.F.E.R. ou des autres opérateurs, individus ou sociétés, compte tenu de la structure des exploitations agricoles, de la situation du marché foncier, de la démographie (nombre et âge des exploitants) dans un département ou dans une zone agricole d'un département, le schéma directeur des structures agricoles pourra prévoir de soumettre seulement au régime de déclaration ou même d'exclure de tout contrôle, certaines des opérations foncières normalement soumises, respectivement, ou bien à une autorisation ou bien à une déclaration.

Ainsi, dans certaines régions agricoles, le schéma directeur des structures agricoles pourrait disposer que les S.A.F.E.R. auraient, sans contrôle, la faculté de supprimer une exploitation dont la superficie est inférieure à deux fois la surface minimum d'installation ou en ramener la superficie en-deçà de ce minimum et auraient la faculté, sur déclaration, voire sans contrôle, de supprimer une exploitation dont la superficie est égale ou supérieure à deux fois la surface minimum d'installation.

À cet article, la commission des lois a adopté trois amendements.

En effet, si elle a admis l'extension du rôle accessoire des S.A.F.E.R. en matière de développement rural, c'est sous deux conditions.

Les possibilités de réorientation de biens par les S.A.F.E.R. vers des usages non agricoles seraient limitées aux zones où la prise en compte du développement rural plus que celle du développement agricole s'avère désormais nécessaire, c'est-à-dire dans les zones défavorisées et dans des zones délimitées par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre de l'économie et des finances sur proposition du représentant de l'Etat, après avis du conseil général, de la commission départementale d'aménagement foncier et de la commission départementale des structures agricoles. La délimitation de ces dernières zones serait révisable à intervalles réguliers.

En outre, les détournements de biens de leur usage agricole en faveur du développement rural ne seraient permis que si

leur réaffectation éventuelle à un usage agricole ne s'en trouve pas irrémédiablement compromise.

Enfin, le premier amendement précise que ces opérations accessoires des S.A.F.E.R. en matière de développement rural et celles qu'elles effectuent dans le cadre des opérations d'aménagement foncier rural peuvent comporter des cessions au profit de toute personne publique ou privée. Il a en effet semblé à la commission préférable de réaffirmer explicitement cette faculté de rétrocession au profit des personnes publiques.

Le deuxième amendement propose une nouvelle rédaction du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article 15 de la loi du 5 août 1960, car le dispositif gouvernemental est en partie redondant.

En effet, il prévoit que les SAFER peuvent concourir à la réalisation des opérations d'aménagement foncier forestier et d'aménagement foncier agricole et forestier.

Or ces opérations d'aménagement sont au nombre des opérations d'aménagement foncier rural prévues à l'article premier du code rural pour lesquelles le premier alinéa de l'article 15 de la loi de 1960 dispose déjà que les SAFER peuvent intervenir en vue de les faciliter.

La rédaction actuelle de l'article 15 de la loi de 1960 comporte déjà un tel dispositif redondant. A l'origine, il n'était pas surperflu car les opérations d'aménagement foncier forestier et celles d'aménagement foncier agricole et forestier n'étaient pas prévues à l'article premier du code rural. Mais lorsqu'elles furent insérées dans cet article premier en décembre 1985, il fut omis d'effectuer une coordination à l'article 15 de la loi de 1960.

L'amendement vise donc à ne conserver de l'alinéa en question que les dispositions qui ne présentent pas un caractère superflu.

Enfin, le troisième amendement propose une amélioration rédactionnelle du dispositif élargissant les possibilités d'apport d'un concours technique aux communes par les S.A.F.E.R., en mettant en exergue la finalité de ce concours technique.



### Article 19

#### **Limitation aux seules opérations des S.A.F.E.R. à caractère agricole ou assimilé du bénéfice des exonérations fiscales**

Afin d'alléger les coûts de gestion des S.A.F.E.R., la loi du 5 août 1960 a exonéré des droits de timbre et d'enregistrement et des taxes sur le chiffre d'affaires les acquisitions et rétrocessions de terres ou exploitations agricoles opérées par ces sociétés.

Cette disposition n'était initialement applicable qu'en cas d'acquisitions de biens librement mis en vente. Elle fut étendue à toutes les formes d'acquisitions.

Les opérations immobilières des S.A.F.E.R. sont donc seulement assujetties au paiement de la taxe de publicité foncière au taux réduit.

Si l'article précédent du projet de loi propose d'étendre le rôle des S.A.F.E.R. en leur permettant de détourner des terres pour des usages autres qu'agricoles en vue de favoriser le développement rural, le présent article n'étend pas pour autant à toutes leurs opérations, le régime fiscal avantageux dont bénéficient les S.A.F.E.R. pour leurs opérations à finalité agricole.

L'article 19 circonscrit en effet le champ d'application des exonérations fiscales de la manière suivante :

- toutes les acquisitions des S.A.F.E.R. ;
- leurs cessions à finalité agricole (création ou agrandissement d'exploitations agricoles) sous condition d'un engagement de l'acquéreur de conserver aux immeubles acquis leur destination pendant dix ans. En cas de non respect de cet engagement, l'acquéreur ou ses ayants cause doivent acquitter les taxes dont l'acte d'acquisition avait été exonéré ainsi qu'un droit supplémentaire de 6 % ;
- leurs cessions de parcelles boisées accessoires aux cessions à finalité agricole sous conditions que l'ensemble de ces parcelles n'excède pas cinq hectares ou ne soit pas susceptible d'aménagement ou d'exploitation régulière.

Ainsi, les exonérations, en ce qui concerne les rétrocessions des S.A.F.E.R. ne profiteraient qu'à certaines de celles dont le maintien de la finalité agricole et assimilée est garanti pendant un délai de dix ans.

L'exclusion des rétrocessions de terres en vue d'un usage extra-agricole du bénéfice de ce régime fiscal avantageux semble témoigner d'une volonté de conserver un caractère accessoire au nouveau rôle d'acteur du développement rural qui est attribué aux S.A.F.E.R. par le projet de loi. Cependant on peut s'interroger sur la cohérence d'une démarche qui octroie une nouvelle faculté aux S.A.F.E.R., fût-elle accessoire, sans fournir à ces sociétés les avantages susceptibles de permettre le bon accomplissement de leur mission. On pourrait également estimer que la cession, qu'elle ait ou non une finalité agricole, est une transaction qui présente les mêmes caractères dans les deux cas et qu'elle devrait donc dans les deux cas être soumise à un même régime fiscal, que ce soit l'obligation d'acquitter les droits dans les deux cas ou l'exonération de ces droits dans les deux cas.

Si le projet ne prévoit donc pas un régime fiscal uniforme pour toutes les opérations immobilières des S.A.F.E.R., en revanche, la possibilité pour ces sociétés de bénéficier de l'aide financière de l'Etat sous forme de subventions ou de prêts jouerait quelle que soit la finalité desdites opérations immobilières.

---

La commission des lois a adopté un amendement à cet article.

En effet, si le gouvernement semble avoir voulu, selon l'exposé des motifs du projet de loi, limiter les exonérations fiscales dont bénéficient les opérations effectuées par les S.A.F.E.R. à celles de ces opérations qui ont une finalité agricole, la rédaction qu'il a retenue est trop restrictive : en ce qui concerne les cessions, elle ne prévoit que sont exonérées que celles ayant pour objet la création ou l'agrandissement d'exploitations agricoles. Elle ne couvre donc pas les transferts en l'état d'exploitation, les améliorations parcellaires et les échanges.

L'amendement de la commission vise donc simplement à maintenir au profit des S.A.F.E.R. le bénéfice des exonérations fiscales auxquelles elles ont droit actuellement pour toutes leurs opérations à finalité agricole.

## *Article 20*

### **Restructuration des S.A.F.E.R. sur une base régionale ou plurirégionale**

La loi du 5 août 1960 n'avait pas déterminé le ressort territorial d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

En fait, la zone d'action de chaque S.A.F.E.R. est déterminée par l'arrêté d'agrément de celle-ci de manière à ce que chaque société ait seule la responsabilité des opérations sur un même territoire.

Il existe vingt-sept S.A.F.E.R. (contre trente-et-une en 1986) recouvrant la totalité du territoire.

Afin, selon l'exposé des motifs, d'assurer un meilleur étalement des charges, le présent article propose donc d'agrandir le ressort territorial des S.A.F.E.R. en disposant qu'une société doit couvrir l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs régions. Une S.A.F.E.R. devrait donc avoir au minimum une base régionale.

Le projet de loi fixe un délai de cinq ans pour permettre aux S.A.F.E.R. existantes de se mettre en conformité avec cette nouvelle obligation légale, sous peine d'expiration de plein droit de leur agrément.

Les auteurs du projet prétendent donc améliorer l'efficacité des S.A.F.E.R. en leur accordant une base territoriale d'action plus large.

La commission des lois ne s'est pas prononcée sur cet article, l'appréciation de l'opportunité de cette nouvelle définition de la base territoriale des S.A.F.E.R. relevant de la compétence de la commission des affaires économiques saisie au fond.

### Article 21

#### **Cession d'un immeuble à destination agricole sans maître entré dans le domaine de l'Etat**

Le paragraphe II de l'article premier de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole prévoit les conditions de cession d'un immeuble à destination agricole présumé sans maître et entré, en conséquence, dans le domaine de l'Etat au terme de la procédure prévue par l'article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat (cf *supra* le commentaire de l'article 11 du présent projet).

Après avis de la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement, le représentant de l'Etat dans le département peut décider la cession amiable de l'immeuble à destination agricole entré dans le domaine de l'Etat quelle qu'en soit la valeur, au prix fixé par l'administration des domaines.

Ce texte précise au profit de qui peut avoir lieu cette cession ultérieure en donnant un ordre préférentiel : l'exploitant, les propriétaires ou exploitants domiciliés ou ayant des biens dans la commune de l'immeuble ou les communes voisines, les collectivités publiques et des organismes désignés par décret (soit notamment les S.A.F.E.R., en application du décret du 13 juin 1966). Il accorde donc une sorte de droit prioritaire à l'acquisition à celui qui exploite le bien et aux propriétaires et exploitants voisins.

Le présent article supprime la précision relative aux personnes physiques ou morales, au profit de qui peut être opérée la cession de l'immeuble agricole entré dans le domaine de l'Etat et du même coup retire toute priorité à l'exploitant et aux voisins pour acquérir ledit bien.

Rien ne risquerait donc de faire obstacle à l'achat du bien par une collectivité locale ou une S.A.F.E.R..

La commission des lois a adopté un amendement de suppression de cet article.

Elle a en effet estimé que la préférence au profit de l'exploitant en place devait être maintenue.

## *Article 22*

### **Droit de préemption des S.A.F.E.R.**

Cet article apporte quelques modifications à l'exercice du droit de préemption des S.A.F.E.R. par coordination avec d'autres dispositions du projet de loi et pour tirer les conséquences d'une disposition de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988.

#### *Paragraphe I*

#### **Relèvement de la limite applicable aux agrandissements réalisables par l'exercice du droit de préemption**

Parmi les objets que peut avoir le droit de préemption des S.A.F.E.R. tel qu'il a été institué par l'article 7 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 figure l'agrandissement des exploitations existantes.

Actuellement, une limite est fixée à l'agrandissement réalisable par cette voie : trois fois la surface minimum d'installation.

Le paragraphe I du présent article modifie cette limite qui est désormais constituée par le seuil fixé au paragraphe I de l'article 188-2 du code rural dans sa rédaction résultant de l'article 2 du présent projet. Ce seuil de référence est le seuil dont le dépassement entraîne la soumission des agrandissements ou réunions d'exploitations agricoles à autorisation préalable. L'article 2 du présent projet dispose que ce seuil fixé par le schéma directeur départemental des structures est au moins égal à trois fois la surface minimum d'installation.

Les S.A.F.E.R. pourraient donc faire usage de leur droit de préemption en vue d'agrandissements dans une limite non plus égale à trois fois la surface minimum d'installation mais au moins égale à trois fois ladite surface en fonction donc du schéma directeur départemental des structures applicable. Les S.A.F.E.R. devant désormais en application de l'article 20 de la présente loi être constituées sur des bases régionales ou plurirégionales, il pourra donc se produire que chacune de ces sociétés puisse utiliser son droit de préemption pour des agrandissements d'exploitation dans des limites différentes suivant les départements inclus dans la zone d'action pour laquelle elle a reçu agrément.

La limite ne serait donc plus nécessairement uniforme sur l'ensemble du territoire.

### *Paragraphe II*

#### **Non-opposabilité du droit de préemption au conjoint régulièrement subrogé du preneur en place**

Le paragraphe III de l'article 7 de la loi du 8 août 1962 précitée encadre l'exercice du droit de préemption des S.A.F.E.R. Son deuxième alinéa stipule notamment qu'il ne peut s'exercer contre le preneur en place, ou son descendant régulièrement subrogé dans les conditions prévues à l'article L. 412-5 du code rural, que si ce preneur exploite le bien concerné depuis moins de trois ans.

Or, la loi n° 88-1020 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social a modifié l'article L. 412-5 du code rural pour permettre au preneur en place, d'une part, d'exercer son droit de préemption pour son conjoint participant à l'exploitation et non plus seulement pour son descendant majeur ou mineur émancipé et, d'autre part, de subroger dans l'exercice de son droit de préemption non plus seulement son descendant mais aussi son conjoint participant à l'exploitation, si ce dernier remplit les mêmes conditions que celles imposées pour le descendant : avoir exercé la profession agricole pendant trois ans au moins ou être titulaire d'un diplôme d'enseignement agricole et ne pas déjà être propriétaire de parcelles représentant une superficie supérieure à trois fois la surface minimum d'installation.

Mais la loi de 1988 n'avait pas tiré les conséquences de cette modification dans les dispositions limitant l'exercice du droit de préemption des S.A.F.E.R. à l'encontre du preneur en place, si bien que, si le droit de préemption d'une S.A.F.E.R. ne pouvait s'exercer contre le preneur en place ou son descendant régulièrement subrogé, il aurait pu s'exercer contre le conjoint régulièrement subrogé.

Le paragraphe II du présent article supprime cette incohérence en attribuant au conjoint subrogé les mêmes garanties qu'au preneur en place et à son descendant subrogé dans le cadre de l'article 7 de la loi du 8 août précitée.

### *Paragraphe III*

#### **Relèvement de la garantie des acquisitions de certains professionnels de l'agriculture contre le droit de préemption**

Le 4° du paragraphe IV de l'article 7 de la loi du 8 août 1962 garantit les acquisitions réalisées par certains professionnels de l'agriculture sous certaines conditions (salariés agricoles, aides familiaux et associés d'exploitation ; preneurs évincés et propriétaires expropriés) contre l'exercice du droit de préemption des S.A.F.E.R. Cette garantie n'existe que dans la mesure où l'exploitation définitive ainsi constituée a une surface inférieure à la limite prévue au 1° du paragraphe I de l'article 188-2 du code rural (entre deux et trois fois la surface minimum d'installation), qui est la limite au-delà de laquelle les installations réalisées sont, pour la fraction excédant ce seuil, soumises à autorisation préalable.

L'article 2 du présent projet ayant proposé une nouvelle rédaction du paragraphe I de l'article 188-2 du code rural, la référence est ici modifiée : désormais, la garantie des acquisitions profitant à certains professionnels de l'agriculture contre le droit de préemption des S.A.F.E.R. ne jouerait que sous réserve que l'exploitation ainsi constituée ait une superficie inférieure au nouveau seuil prévu au paragraphe I de l'article 188-2 du code rural au-delà duquel les agrandissements ou réunions d'exploitants agricoles sont soumises à autorisation préalable, soit au minimum trois fois la surface minimum d'installation, ce seuil étant fixé par chaque schéma directeur départemental des structures.

**Cette coordination conduit donc à étendre la garantie de certains professionnels de l'agriculture contre le droit de préemption.**

L'examen du présent article au regard du droit n'a pas appelé de remarques de la commission des lois.

### Article 23

#### **Apports de terrains aux S.A.F.E.R. par voie de conventions en vue de sous-locations**

Dans le droit actuel, les S.A.F.E.R., pour l'accomplissement de leurs missions, ne peuvent procéder que par acquisitions, à l'amiable ou par exercice du droit de préemption, et rétrocessions.

Leurs interventions ne s'effectuent pas par le consentement de baux.

Cependant, pendant la période de stockage des terres qu'elles ont acquises jusqu'à leur revente, elles accordent des locations précaires.

En effet, l'article 17 de la loi du 5 août 1960 précitée leur impose de prendre pendant cette période où elles sont propriétaires des biens, période qui ne peut excéder cinq ans, *"toutes mesures conservatoires pour le maintien desdits biens en état d'utilisation et de production"*. A ce titre, elles sont notamment *"autorisées à consentir... les baux nécessaires"*.

Si lors de l'acquisition du bien par la S.A.F.E.R. un bail est en cours, il continue à recevoir son plein effet dans les conditions du statut de droit commun du fermage. S'il n'en est pas ainsi, la S.A.F.E.R. doit donc consentir un bail qui, lui, en revanche, n'est pas soumis au statut des baux ruraux en ce qui concerne la durée, le renouvellement et le droit de préemption. L'application du statut sur ces trois points qui sont destinés à conférer à l'exploitant la plus grande stabilité possible n'est en effet pas possible sauf à empêcher la S.A.F.E.R. d'accomplir sa mission.

Quoique l'article 17 de la loi du 5 août 1960 précitée paraît rendre applicables aux baux consentis par les S.A.F.E.R. les autres règles tirées du statut, il semble qu'il n'est rien dans la pratique.

Ainsi, bien que les S.A.F.E.R. donnent en location les terres qu'elles ont acquises dans l'attente de les rétrocéder pour réaliser des opérations d'installation ou d'agrandissement d'exploitation, le bail ne constitue pas une technique d'intervention pour ces sociétés. Il n'est qu'une obligation pendant la période transitoire de stockage.

**Le présent article propose une innovation en ce domaine.**

Les auteurs du projet de loi constatant que de nombreuses terres vont se libérer par le départ d'agriculteurs à la retraite, craignent que nombre d'entre elles ne soient pas mises sur le marché agricole sous forme de ventes ou de mises en fermage, notamment celles situées dans les régions au sol peu productif où le parcellaire est très morcelé. Le mode d'intervention des S.A.F.E.R. s'avèrerait donc inefficace dans de tels cas.

**L'article 23 permet donc aux propriétaires d'immeubles ruraux susceptibles de constituer à eux seuls des exploitations viables (moins de deux fois la surface minimum d'installation) de louer lesdits immeubles à une S.A.F.E.R.**

Ces conventions ne peuvent intervenir que dans un but de mise en valeur agricole. Elles dérogent au statut des baux ruraux. Elles ne peuvent excéder neuf ans et ne sont pas renouvelables.

Le caractère dérogatoire du système ne s'arrête pas là. En effet, le preneur d'un bail doit se comporter comme un chef d'exploitation et les cessions et sous-locations de baux ruraux sont interdites. Or, si le présent article autorise ces locations par les S.A.F.E.R., ce n'est pas pour qu'elles procèdent à l'exploitation desdits immeubles mais pour qu'elles les sous-louent pendant la période où ils sont mis à sa disposition en vue de leur mise en valeur.

Les auteurs du projet espèrent que la période concernée pourra être mise à profit pour réaliser des restructurations des droits d'exploiter et même des restructurations parcellaires si les propriétaires y consentent. Il est jugé que les propriétaires, étant déchargés de la gestion de ces immeubles, ayant la garantie que le loyer leur sera payé par la S.A.F.E.R. et qu'ils peuvent retrouver leur bien libre au terme de la convention, hésiteront moins à donner en location les parcelles en leur possession, ce qui augmentera le stock de terres disponibles pour exploitation.

**Cependant, ce dispositif est parfaitement dérogatoire au statut du fermage, tant en ce qui concerne les conventions entre propriétaires et S.A.F.E.R. ou le principe de la sous-location, qu'en ce qui concerne les baux consentis par la S.A.F.E.R.**

En effet, ces derniers ne sont expressément pas soumis aux règles résultant du statut (et notamment quant à la durée, au renouvellement et au droit de préemption du preneur), sauf en ce qui

concerne le prix (qui résulte des arrêtés pris par l'autorité administrative).

Bien que, selon l'exposé des motifs du projet, ce dispositif ait vocation à fonctionner "*dans les régions les moins productives où les structures parcellaires morcelées constituent, en outre, un handicap supplémentaire*", rien dans le texte de l'article 23 ne limite son application à des régions précisément définies. Il est donc susceptible d'être appliqué sur l'ensemble du territoire sous la seule réserve que le terrain apporté à la S.A.F.E.R. par le propriétaire ne soit pas supérieur à deux fois la surface minimum d'installation. Il est à craindre que ce régime dérogatoire ne crée une rupture d'égalité entre les preneurs potentiels au profit des S.A.F.E.R.

Certes, ce nouveau mode d'intervention des S.A.F.E.R. ne leur est pas accordé *ab initio*. Il faut que, dans chaque département, la S.A.F.E.R. demande à bénéficier de ce système de location - sous-location et qu'alors le représentant de l'Etat dans le département détermine les zones concernées, après avis de la commission départementale des structures agricoles. Mais le dispositif législatif ne limitant pas l'application de cet article à certains types de régions, les précisions apportées quant à l'instruction des demandes des S.A.F.E.R. ne semblent pas de nature à empêcher qu'il soit fait le plus large usage de cette nouvelle faculté qui leur est accordée.

La commission des lois a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de cet article.

Elle a en effet estimé que ce système dérogatoire au statut des baux ruraux ne pouvait être admis qu'à condition de le cantonner dans les zones où il serait effectivement nécessaire pour la mise en valeur agricole de terres qui, à défaut, seraient laissées en friche et qu'à condition de garantir certains droits au preneur d'un bail consenti par une S.A.F.E.R.

Le champ d'application de l'article est donc limité aux zones défavorisées et à des zones délimitées par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre de l'économie et des finances pris sur proposition du représentant de l'Etat dans le département et après avis du conseil général, de la commission départementale d'aménagement foncier et de la commission départementale des structures agricoles. La délimitation de ces dernières zones serait révisée à intervalles réguliers.

Quant aux droits du preneur, le dispositif adopté par la commission lui garantit :

- le droit de fin de bail à l'indemnité pour améliorations ;
- une priorité pour prendre à bail, dans les conditions du statut cette fois, le fonds qu'il a exploité dans le cadre du bail concédé par la S.A.F.E.R..

En outre, afin que ce système soit financièrement viable, les conventions et les baux prévus à cet article bénéficieraient de l'exonération des droits de timbre et d'enregistrement et des taxes sur le chiffre d'affaires, comme les acquisitions et les cessions à finalité agricole effectuées par les S.A.F.E.R..

#### *Article 24*

### **Rétablissement d'un propriétaire dans ses droits en cas de remembrement rural par le versement d'une indemnité fixée par la commission nationale d'aménagement foncier**

La commission nationale d'aménagement foncier prévue à l'article 2-8 du code rural est une commission administrative présidée par un membre du Conseil d'Etat et composée de deux magistrats de l'ordre administratif, deux magistrats de l'ordre judiciaire, deux représentants du ministre de l'agriculture, un du ministre du budget et d'une personne qualifiée en matière d'agriculture et d'aménagement foncier.

Compétente pour toutes les opérations d'aménagement foncier, elle peut être saisie par le ministre de l'agriculture ou les intéressés dans deux hypothèses :

- lorsque, suite à l'annulation par le juge administratif d'une décision d'une commission départementale d'aménagement foncier, ladite commission départementale n'a pas pris de nouvelle décision dans le délai d'un an ;
- suite à l'annulation pour le même motif par le juge administratif de deux décisions d'une commission départementale relative aux mêmes apports.

Le présent article tend à insérer un article 2-9 dans le code rural pour prévoir que la commission nationale, saisie dans l'une des deux hypothèses précitées, pour un litige en matière de remembrement rural, peut, à titre exceptionnel et par décision motivée, décider d'assurer par une indemnité à la charge de l'Etat dont elle fixe le montant le rétablissement dans ses droits

**d'un propriétaire, lorsqu'elle constate que la modification du parcellaire nécessaire pour assurer intégralement ledit rétablissement par des attributions en nature aurait des conséquences excessives sur la situation d'autres exploitations et compromettrait la finalité du remembrement.**

Une telle décision serait certes susceptible de recours puisque la commission nationale ne statue pas en dernier ressort et qu'aux termes de l'article 2-8 du code rural, ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

**Cependant, une telle faculté accordée à la commission nationale d'aménagement foncier est contraire aux principes du droit. Elle déroge tant au droit du remembrement qu'à celui de l'expropriation.**

Le principe du remembrement rural, tel que l'exprime l'article 21 du code rural, est que chaque propriétaire doit recevoir, par la nouvelle distribution, une superficie globale équivalente, en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés. En outre, certains immeubles (notamment les terrains clos de murs non laissés à l'abandon, les immeubles où se trouvent des sources d'eau minérale, les mines et carrières, les immeubles présentant les caractéristiques d'un terrain à bâtir) doivent, sous certaines conditions, aux termes de l'article 20 du code rural, être réattribués à leurs propriétaires.

Le rétablissement des propriétaires dans leurs droits doit donc fondamentalement s'opérer par des attributions en nature.

Certes, il est prévu dans certains cas, la possibilité de versement d'une soulte en espèces.

Ainsi, lorsque des terrains ne peuvent être réattribués comme l'impose l'article 20 en raison de la création des aires nécessaires aux ouvrages collectifs communaux, il est prévu que peut être accordée une soulte en espèces mais fixée le cas échéant comme en matière d'expropriation.

Le paiement de soultes est également autorisé lorsqu'il y a lieu d'indemniser les propriétaires de terrains cédés des plus-values transitoires ou à caractère permanent qui s'y trouvent incorporées ou lorsqu'il a fallu décider la destruction des semis et plantations existant sur des parcelles. Mais dans de tels cas, l'indemnisation n'a pas la même nature que celle prévue par le présent article qui correspond en fait à une indemnisation pour expropriation.

Si le dispositif proposé par le présent article s'analyse comme une expropriation, il déroge au droit de l'expropriation. Il n'offre pas de garanties équivalentes.

Il ne fait pas suite à une déclaration d'utilité publique intervenue après enquête et détermination contradictoire des parcelles à exproprier.

L'indemnité est fixée par une commission administrative et non par le juge de l'expropriation à défaut d'accord amiable.

Il n'est pas stipulé expressément, comme le fait l'article L. 13-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, que l'indemnité allouée doit couvrir l'intégralité du préjudice causé par l'expropriation.

Son caractère préalable n'est pas expressément requis.

D'autres garanties importantes offertes par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne s'appliqueraient pas : ainsi, la possibilité pour l'exproprié de faire statuer de nouveau sur le montant de l'indemnité si celle-ci n'a pas été payée ou consignée au bout d'un an ou encore l'obligation de relogement des expropriés.

Ainsi, la faculté offerte à la commission nationale d'aménagement foncier s'apparente à l'octroi d'un pouvoir d'exproprier parfaitement contraire au droit de l'expropriation, voire à l'article XVII de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Stipuler comme le fait le dispositif proposé pour l'article 2-9 du code rural que cette faculté ne sera exercée qu'exceptionnellement et par décision motivée semble nettement insuffisant pour garantir les droits des propriétaires.

Eu égard à la réelle utilité que le dispositif prévu par le présent article semble avoir pour régler certains litiges en matière de remboursement rural pendant des années, la commission des lois l'a cependant maintenu mais sous réserve de l'adoption d'un amendement, aux termes duquel l'indemnité n'est pas fixée par la commission nationale d'aménagement foncier mais comme en matière d'expropriation.

*Article 25*

**Adaptation des règles d'exercice du droit de reprise en raison de l'achèvement de la période d'intervention du fonds d'action sociale pour l'amélioration des structures agricoles**

L'article L. 411-64 du code rural prévoit, pour la période d'intervention du fonds d'action sociale pour l'amélioration des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.), les conditions dans lesquelles :

- le droit de reprise ne peut être exercé par le bailleur en raison de l'âge du bénéficiaire dudit droit (lui-même, son conjoint ou un descendant majeur ou mineur émancipé) ;

- le bailleur peut refuser ou limiter le renouvellement du bail en raison de l'âge du preneur.

Le droit de reprise ne peut être exercé sauf, s'il s'agit pour le bénéficiaire, de constituer une exploitation d'une superficie au plus égale à la surface minimum susceptible d'ouvrir droit au complément de retraite qu'alloue le F.A.S.A.S.A. aux termes de l'article 27 de la loi du 8 août 1962 précitée, à savoir au plus égale à un minimum fixé par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale des structures agricoles, dans la limite d'un hectare en application du décret n° 84-84 du 1er février 1984.

Le bailleur peut refuser ou limiter le renouvellement du bail si la superficie de l'exploitation ou des exploitations mises en valeur par le preneur est supérieure à la surface minimum susvisée.

Mais le F.A.S.A.S.A. avait été créé par la loi n° 73-1228 du 31 décembre 1973 dans le but "*d'accélérer pendant une période de vingt ans l'amélioration des structures des exploitations agricoles*". Il a été prorogé plusieurs fois, actuellement jusqu'au 31 décembre 1989, en application de la loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles.

Le gouvernement n'ayant pas l'intention de reconduire le F.A.S.A.S.A., le présent article 25 adapte l'article L. 411-64 du code rural à la disparition de ce fonds et donc à la suppression des indemnités viagères de départ ayant le caractère d'un complément de retraite. La référence à la surface minimum susceptible d'ouvrir droit au complément de retraite est remplacée par la référence à la surface fixée en application de l'article 11 de la loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 : il s'agit de la superficie, déterminée par le schéma directeur départemental des structures agricoles fixé après avis de la

commission départementale des structures agricoles, dont un agriculteur est autorisé à poursuivre l'exploitation ou la mise en valeur, sans que cela fasse obstacle au service des prestations d'assurance vieillesse liquidées par un régime obligatoire, dans la limite maximale du cinquième de la surface minimum d'installation.

**Cette adaptation ne remet pas en cause les principes de la réglementation prévue par l'article L. 411-64 du code rural de l'exercice du droit de reprise au regard de l'âge du bénéficiaire du droit et de celui du preneur. Notamment, en ce qui concerne ce dernier, s'il est évincé en raison de son âge, il conserve la faculté de céder son bail à l'un de ses descendants, faculté destinée à assurer la stabilité de l'exploitation familiale qui peut faire échec au refus de renouvellement notifié par le bailleur sur le fondement de l'âge du preneur, le bénéficiaire de la cession ayant, lui, droit ultérieurement au renouvellement de son bail.**

Si la commission des lois a observé que le présent article n'appelle pas de remarques au regard du droit, elle ne s'est pas prononcée sur l'opportunité de mettre un terme à l'intervention du fonds d'action sociale pour l'amélioration des structures agricoles, dont l'appréciation relève de la compétence de la commission saisie au fond.

## TITRE II

### DISPOSITIONS DIVERSES

Dans ce titre, la commission des lois n'a jugé relever de sa compétence qu'un article de la section 1 relative aux mesures visant à faciliter la transmission des exploitations : l'article 26.

#### Section 1

#### Mesures visant à faciliter la transmission des exploitations

##### *Article additionnel avant l'article 26 et article 26*

#### **Cession par le preneur des améliorations qu'il a effectuées sur le fonds**

Un preneur ne peut apporter en société le droit au bail qu'avec l'accord exprès du bailleur, sous peine de résiliation du bail. L'exigence de l'agrément du bailleur se justifie du fait que la société devient alors le preneur.

Un tel apport ne peut être effectué qu'au profit d'une société civile d'exploitation agricole ou d'un groupement de propriétaires ou d'exploitants.

Mais le preneur fermier peut également mettre à disposition d'une société à objet principalement agricole les biens qu'il loue. Une simple formalité d'information préalable du bailleur est alors requise.

S'inspirant d'une disposition de la loi du 8 août 1962 précitée qui permettait aux membres d'un groupement agricole d'exploitation en commun de faire apport en jouissance de leur bail sans attribution de parts, un texte de 1979 a autorisé les fermiers à adhérer à d'autres sociétés pourvu qu'elles aient un objet exclusivement agricole (principalement agricole depuis la loi du 31 décembre 1988), qu'elles soient constituées entre personnes physiques et que ou bien elles soient dotées de la personnalité morale

ou bien, s'il s'agit de sociétés en participation, elles soient régies par des statuts établis par un acte ayant acquis date certaine. Il peut donc s'agir de sociétés civiles, de sociétés commerciales, de groupements fonciers agricoles, de groupements agricoles d'exploitation en commun, de coopératives ou de sociétés en participation.

Aux termes de l'article L. 411-37 du code rural dans lequel cette disposition est insérée, le preneur fermier associé d'une telle société, à condition d'en avoir avisé préalablement le bailleur par lettre recommandée avec avis de réception, peut mettre à disposition de la société, pour la durée du bail, tout ou partie des biens loués.

**La mise à disposition n'entraîne pas le transfert du bail à la société. Cette opération ne peut donner lieu à l'attribution de parts au preneur mettant à disposition des biens.**

Le preneur seul, titulaire donc du bail, doit continuer à exploiter personnellement les biens loués mis à disposition, avec ses co-associés qui sont également tenus de participer à la mise en valeur.

Les droits du bailleur ne sont pas modifiés et sont mêmes garantis dans la mesure où les co-associés, ainsi que la société dotée de la personne morale, sont tenus indéfiniment et solidairement avec le preneur de l'exécution des clauses du bail.

**L'article 26 propose de compléter l'article L. 411-37 du code rural afin de subroger la société dans les droits à l'indemnité pour améliorations qu'il peut faire valoir à l'expiration du bail.**

En effet, aux termes des articles L. 411-69 et suivants du code rural, le preneur qui, par son travail ou ses investissements, a apporté des améliorations au fonds loué a droit, au terme du bail et quelle que soit la cause qui met fin au bail, à une indemnité due par le bailleur.

Une telle indemnité de sortie n'est due pour travaux que si ces travaux ont été autorisés par le bailleur ou, dans le cas où son autorisation préalable n'était pas nécessaire, s'il en a été avisé.

Le présent article dispose que, lorsque le preneur apporte, à la société à la disposition de laquelle il a mis les biens, les améliorations qu'il a faites sur le fonds, la société lui attribue des parts correspondant à cet apport.

Les améliorations effectuées par l'associé sur des biens simplement mis à disposition sont ainsi considérées comme des apports qui donc ouvrent droit à l'octroi de parts.

La société est alors subrogée dans les droits de l'associé à l'indemnité pour améliorations en fin de bail.

Ce dispositif soulève la question de la nature du droit du preneur et du moment où intervient le transfert de propriété des améliorations réalisées par le preneur : le transfert de propriété au bailleur est-il immédiat ou est-il différé jusqu'au terme du contrat ?

Le présent texte admettant que le preneur peut effectuer l'apport en société des améliorations exclut que le bailleur acquière la propriété de tous les travaux nouveaux dès leur réalisation sur son sol.

Il est en effet possible de considérer que le transfert de propriété n'intervient qu'à la fin du bail. A l'appui de cette thèse, on peut rappeler que les améliorations ne sont pas prises en compte en cours de bail pour la fixation du prix et que l'indemnité due par le bailleur est reportée en fin de bail. Le preneur est effectivement économiquement maître des ouvrages réalisés, il les a financés et il en recueille les profits immédiats.

Il est donc sans doute préférable d'admettre que le preneur est propriétaire des améliorations (bien que ses pouvoirs doivent être limités sur ces biens en raison de leur incorporation au fonds) et que le propriétaire du fonds n'acquiert la propriété de ces améliorations qu'en fin de bail, au moment du paiement de l'indemnité.

La faculté pourrait donc bien être reconnue au preneur d'apporter les améliorations à la société et donc de se voir attribuer des parts, bien que lesdites améliorations aient porté sur des terrains simplement mis à disposition et non susceptibles d'entraîner l'octroi de parts.

La subrogation de la société dans les droits à l'indemnité, créance incertaine, apparaît alors comme la conséquence de la reconnaissance de la possibilité de l'apport en société des améliorations, bien que, dans le cas présent, le preneur reste titulaire du bail, la mise à disposition au bénéfice d'une société n'entraînant pas le transfert du bail.

Ainsi, dans un tel cas, le créancier de l'indemnité ne serait pas le preneur mais la société à laquelle il a apporté les améliorations effectuées sur le fonds.

En revanche, s'il apparaît une dégradation du bien loué, c'est le preneur, et non la société, qui resterait redevable de l'indemnité due au bailleur, à l'expiration du bail, pour compenser le préjudice subi, en application de l'article L. 411-72 du code rural.

La commission des lois a retenu cette proposition du texte gouvernemental mais elle en propose l'élargissement.

En effet, le dispositif du projet de loi suppose une certaine reconnaissance de la propriété du preneur sur toutes les améliorations qu'il effectue jusqu'à l'expiration du bail.

La possibilité pour un preneur de céder les améliorations qu'il a effectuées sur le fonds ne doit pas être limitée au seul cas du preneur associé qui a mis les biens qu'il exploite à disposition d'une société en application de l'article L.411-37.

Il faut l'étendre aux cas de cession de bail autorisées par la loi, c'est-à-dire :

- la cession du bail à un descendant majeur du preneur (article L. 411-35 du code rural) ;

- l'apport de bail à une société civile d'exploitation agricole ou à un groupement de propriétaires ou d'exploitants (article L. 411-38 du code rural).

En cas d'une telle cession de bail ou d'un tel apport de bail en société par le preneur, le preneur sortant pourrait alors également céder les améliorations qu'il a effectuées sur le fonds au cessionnaire. Le preneur sortant serait donc immédiatement "rémunéré" par le preneur entrant pour lesdites améliorations.

Le preneur entrant à qui ont été cédées ces améliorations serait alors, vis-à-vis du bailleur, subrogé dans les droits à l'indemnité pour améliorations. Mais, comme actuellement, cette créance ne serait exigible qu'à la fin du bail. Ainsi, les droits du bailleur ne seraient absolument pas atteints, mais l'indemnité pour améliorations effectuées avant la cession qu'il devra à l'expiration du bail serait versée au cessionnaire et non au cédant.

**L'amendement de la commission des lois, qui, à l'article 26, étend ainsi le dispositif prévu, propose également son insertion non dans l'article L. 411-37 du code rural mais dans l'article L. 411-75, article actuellement "vide", situé dans la section IX du Titre I du livre IV du code rural (partie législative), section relative à l'indemnité au preneur sortant.**

**En outre, ce dispositif implique de modifier par voie de conséquence l'article L. 411-74, lequel interdit et réprime toute remise d'argent ou de valeurs non justifiée en cas de changement d'exploitant.**

**Il faut donc préciser que ses dispositions ne s'appliquent pas aux cessions d'améliorations rendues possibles par l'extension du dispositif de l'article 26 au cas de cession de bail au profit d'un descendant et au cas d'apport de bail en société.**

**Tel est l'objet de l'amendement adopté par la commission des Lois qui tend à insérer un article additionnel avant l'article 26.**

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS**

-----

**Art. 6**

**Amendement - Dans cet article, avant les mots :**

**et les textes subséquents**

**insérer les mots :**

**, à l'exception de ses articles 26 à 28,**

**Art. 6**

**Amendement - Compléter cet article par les alinéas suivants :**

**Les associations foncières agricoles peuvent être créées :**

**- immédiatement dans les zones agricoles défavorisées autres que de montagne ;**

**- sur proposition du représentant de l'Etat dans le département et après avis du conseil général, de la commission départementale d'aménagement foncier et de la commission départementale des structures agricoles dans des zones délimitées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie, des finances et du budget. Un décret en Conseil d'Etat fixe la durée pour laquelle est effectuée la délimitation des zones visées au présent alinéa.**

**Art. 7**

**Amendement : Dans le a) de cet article, remplacer les mots :**

**une bonne utilisation**

**par les mots :**

**la mise en valeur**

**Art. 7**

**Amendement - Rédiger comme suit le début du b) de cet article :**

**b) à titre complémentaire, assurer l'exécution...**

**Art. 7**

**Amendement - Compléter in fine l'alinéa b) de cet article par les mots :**

**sans compromettre de manière irréversible l'éventuelle réaffectation des fonds concernés à un usage agricole, pastoral ou forestier.**

**Art. 7**

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

**Art. 8**

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

**Les statuts fixent les rapports entre l'association foncière agricole et ses membres.**

**Ils précisent notamment l'objet et la durée de l'association, ainsi que la nature des travaux ou ouvrages qu'elle peut exécuter.**

**Ils mentionnent que les décisions relatives aux travaux ou ouvrages entrant dans l'objet de l'association sont subordonnées à l'accord de la moitié au moins des propriétaires, dont les terres situées dans son périmètre représentent les deux tiers au moins de la superficie totale des terres incluses dans ce périmètre, ou des deux**

tiers au moins des propriétaires, dont les terres situées dans son périmètre représentent la moitié au moins de la superficie totale des terres incluses dans ce périmètre.

Les statuts déterminent les modalités de répartition des recettes et des dépenses.

#### **Art. 9**

**Amendement** - Dans la première phrase de cet article, remplacer les mots :

de l'association foncière agricole

par les mots :

d'une association foncière agricole autorisée

#### **Art. 9**

**Amendement** - Dans la seconde phrase de cet article, après les mots :

les terrains intéressés,

insérer les mots :

l'état des propriétaires de chaque parcelle,

#### **Art. 9**

**Amendement** - Compléter cet article in fine par les mots :

, ainsi que les motifs de prise en considération par le représentant de l'Etat dans le département de la demande de constitution d'une association foncière agricole autorisée.

**Art. 10**

**Amendement - I. Au début de cet article, supprimer les mots :**

**La préparation et**

**II. Remplacer les mots :**

**sont interdits**

**par les mots :**

**est interdite**

**Art. 10**

**Amendement - Dans cet article, remplacer les mots :**

**semis et plantations,**

**par les mots :**

**plantations pérennes,**

**Art. 11**

**Amendement - Dans la première phrase du premier alinéa de cet article, après les mots :**

**association foncière agricole**

**insérer le mot :**

**autorisée**

**Art. 11**

**Amendement -** Après la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article, insérer la phrase suivante :

En outre, si l'immeuble est habité ou exploité, une notification est également adressée à l'habitant ou exploitant.

**Art. 12**

**Amendement -** Rédiger comme suit le début du 1° de cet article :

1° La moitié au moins des propriétaires, dont les terres situées dans le périmètre représentent les deux tiers au moins de la superficie totale des terres incluses dans ce périmètre, ou les deux tiers au moins des propriétaires, dont les terres situées dans le périmètre représentent la moitié au moins de la superficie totale des terres incluses dans ce périmètre, a adhéré...

**Art. 12**

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

**Art. 13**

**Amendement -** Compléter in fine la première phrase de cet article par les mots :

à la charge de l'acquéreur visé au 2° de l'article 12.

**Art. 13**

**Amendement - Compléter cet article in fine par la phrase suivante :**

**L'exécution des travaux ou ouvrages entrant dans l'objet de l'association ne peut être entreprise qu'après paiement ou consignation des indemnités de délaissement.**

**Art. 14**

**Amendement - Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :**

**dans le département,**

**insérer les mots :**

**pris après avis du conseil général,**

**Art. 14**

**Amendement - Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :**

**En cas de cession à titre onéreux de terres distraites intervenant dans les dix années suivant la publication de l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département d'autorisation de l'association foncière agricole et si les terres distraites ainsi cédées sont des terres qui ont été acquises après délaissement par leurs propriétaires dans les conditions prévues à l'article 13, le propriétaire qui avait délaissé sa terre a droit à une indemnité complémentaire. Si la cession intervient dans l'année suivant la publication de l'arrêté, cette indemnité est égale à la plus-value réalisée lors de la cession du bien distrait. Cette indemnité est réduite d'un dixième par année écoulée depuis la publication de l'arrêté. La plus-value est constituée par la différence entre le prix net de cession et le prix net d'acquisition par le cédant.**

**Art. 15**

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

Dans le cas où s'exercent, dans le périmètre d'une association foncière agricole autorisée, des droits d'usage incompatibles avec la réalisation de l'un ou de l'autre de ses objectifs, l'association peut, à défaut d'accord amiable, demander au tribunal d'instance, pour la durée de l'association, une modification des modalités d'exercice de ces droits, notamment leur localisation dans une partie du périmètre. Le tribunal alloue des indemnités compensatrices à la charge de l'association. Les dispositions du présent article sont applicables aux servitudes de droit privé.

**Art. 16**

**Amendement : Supprimer cet article.**

**Art. 17**

**Amendement - Compléter cet article in fine par la phrase suivante :**

Sont annexés à ce décret des statuts-type d'association foncière agricole.

**Art. 18**

**Amendement - I. Supprimer la dernière phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour le début de l'article 15 de la loi d'orientation agricole, n° 60-808 du 5 août 1960.**

**II. Après le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le début de l'article 15 de la loi d'orientation agricole, n° 60-808 du 5 août 1960, insérer deux alinéas ainsi rédigés :**

"Dans les zones agricoles défavorisées, ainsi que dans des zones délimitées, pour une durée fixée dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 7 de la loi n° du , par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie, des finances et du budget sur proposition du représentant de l'Etat dans le département et après avis du conseil général, de la commission départementale d'aménagement foncier et de la commission départementale des structures agricoles, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent aussi, le cas échéant et à titre accessoire, conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural sous réserve que ces opérations ne compromettent pas de manière irréversible l'éventuelle réaffectation de ces terres, bâtiments ou exploitations à des usages agricoles.

"Dans le cadre des opérations d'aménagement foncier rural visées à l'alinéa premier et des opérations visées à l'alinéa précédent, les cessions peuvent être effectuées au profit de toute personne publique ou privée.

#### Art. 18

**Amendement** - Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour le début de l'article 15 de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 :

"Elles peuvent également concourir à la création d'associations syndicales de gestion forestière autorisées. Les parcelles boisées qu'elles acquièrent dans le périmètre d'une association syndicale ou d'un aménagement foncier forestier doivent être rétrocédées en priorité à des propriétaires forestiers concernés.

#### Art. 18

**Amendement** - Rédiger comme suit la première phrase du troisième alinéa du texte proposé par cet article pour le début de l'article 15 de la loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960 :

Pour la mise en oeuvre d'opérations foncières par les communes dont la population n'excède pas le seuil fixé par décret en

Conseil d'Etat et dans des conditions fixées par ce décret, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent apporter leur concours technique à ces communes et notamment l'exercice des droits de préemption dont elles sont titulaires.

### Art. 19

**Amendement** - Dans le premier alinéa du texte proposé par le paragraphe II de cet article pour l'article 16-1 de la loi d'orientation agricole, n° 60-808 du 5 août 1960 :

1° Supprimer les mots :

, ayant pour objet la création ou l'agrandissement d'exploitations agricoles,

2° remplacer les mots :

la destination des immeubles acquis

par les mots :

aux immeubles acquis leur destination agricole

### Art. 21

**Amendement** - Supprimer cet article.

### Art. 23

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

Dans les zones agricoles défavorisées, ainsi que dans des zones délimitées, pour une durée fixée dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 7 de la présente loi, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie, des finances et du budget sur proposition du représentant de l'Etat dans le département et après avis du conseil général, de la commission départementale d'aménagement foncier et de la

commission départementale des structures agricoles, tout propriétaire peut, par convention, apporter à une société d'aménagement foncier et d'établissement rural des immeubles ruraux d'une superficie qui ne peut excéder deux fois la surface minimum d'installation, en vue de leur mise en valeur agricole conformément au but défini par le premier alinéa de l'article 15 de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 précitée. Ces conventions sont dérogatoires aux dispositions de l'article L. 411-1 du code rural ; elles ne peuvent excéder neuf ans et ne sont pas renouvelables.

En vue de cette mise en valeur, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural consent des baux qui ne sont pas soumis aux règles résultant du statut des baux ruraux, sauf en ce qui concerne le prix et le droit du preneur sortant à l'indemnité prévue par l'article L. 411-69 du code rural.

A l'expiration d'un bail conclu en application de l'alinéa précédent, le preneur sortant bénéficie d'une priorité pour prendre à bail, dans les conditions prévues à l'article L. 411-1 du code rural, le fonds qu'il a exploité, sauf si son propriétaire justifie de l'aliéner, de l'exploiter en faire-valoir direct ou d'y installer son descendant majeur.

Les conventions et baux conclus en application des deux premiers alinéas du présent article sont exonérés des droits de timbre et d'enregistrement et des taxes sur le chiffre d'affaires.

#### **Art. 24**

**Amendement -Après les mots :**

**à la charge de l'Etat**

**rédiger comme suit la fin du texte proposé par cet article pour l'article 2-9 du code rural :**

**fixée comme en matière d'expropriation."**

### **Art. additionnel avant l'article 26**

**Amendement - Avant l'article 26, insérer un article additionnel ainsi rédigé :**

L'article L. 411-74 du code rural est complété <sup>3</sup> e par un alinéa ainsi rédigé :

"Les dispositions du présent article ne sont pas applicables dans les cas prévus à l'article L. 411-75."

### **Art. 26**

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

L'article L. 411-75 du code rural est ainsi rétabli :

"Art. L. 411-75.- En cas de cession du bail en application de l'article L. 411-35 ou de l'article L. 411-38, les améliorations faites sur le fonds par le preneur sortant et qui lui ouvrent droit, au terme du bail, à l'indemnité prévue par l'article L. 411-69 peuvent être cédées au preneur entrant.

"Dans le cas de l'article L. 411-38, les améliorations ainsi transférées donnent lieu à l'attribution de parts au profit du cédant.

"Dans le cas de l'article L. 411-35 ou de l'article L. 411-38, le preneur entrant est subrogé dans les droits à l'indemnité que l'intéressé aurait pu exercer en fin de bail vis-à-vis du bailleur.

"Un associé qui, dans les conditions prévues à l'article L. 411-37, met à la disposition d'une société des biens dont il est locataire peut céder à ladite société les améliorations qu'il a faites sur le fonds et qui lui ouvrent droit, au terme du bail, à l'indemnité prévue par l'article L. 411-69.

"La société lui attribue des parts correspondant à ce transfert. Elle est subrogée dans les droits à l'indemnité que l'intéressé aurait pu exercer en fin de bail vis-à-vis du bailleur".