

Mission d'information de la commission des Lois

Le régime juridique des baux ruraux

Juillet 2020

Rapporteur :
M. Jean Terlier



Groupe La République en Marche

Rapporteur :
M. Antoine Savignat



Groupe Les Républicains

Pourquoi cette mission ?

La nécessité d'un statut du fermage, au fondement de la politique agricole française depuis 1945, fait l'objet d'un large consensus. Il vise à protéger les exploitants dans l'exercice de leur activité en leur permettant d'accéder à des terres et en leur garantissant stabilité et visibilité, afin de les inciter à investir.

Néanmoins, ce régime juridique a peu évolué, malgré les nombreuses transformations qui ont traversé l'agriculture (renouvellement du monde agricole, évolution des modes d'exploitation, concurrence internationale, mécanisation, transition écologique, *etc.*).

Les Rapporteurs formulent donc des recommandations pour préserver l'attractivité des baux ruraux, accroître leur sécurité juridique et moderniser la relation contractuelle entre bailleur et preneur.

Un statut d'ordre public né en 1945

Le bail rural, encadré par le statut du fermage, est né à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il est défini dans le code rural comme « *la mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter* ».

Le bail rural doit être écrit mais il est aussi reconnu comme tel si l'accord, même seulement verbal, qui lie le propriétaire d'une terre et la personne qui l'exploite répond à cette définition. Il a ainsi un **caractère impératif**.

Il s'agit d'un **statut d'ordre public** : la liberté contractuelle des deux parties est encadrée afin de réguler la relation entre bailleur et preneur et de répondre à des objectifs de politique agricole. Ainsi, la durée du contrat est de 9 ans minimum, le loyer est encadré par les pouvoirs publics, le renouvellement est automatique et la reprise du bien par le propriétaire est conditionnée.

Un fondement de la politique agricole française

Ces limitations de la liberté contractuelle visent à **protéger l'agriculteur** en lui assurant la stabilité du foncier qu'il exploite. Il dispose également d'un droit de préemption en cas de vente de la terre qu'il occupe.

Le régime des baux ruraux **favorise également l'exploitation familiale** en autorisant notamment la cession du bail aux descendants ⁽¹⁾.

Le bail rural est en outre soumis au « **contrôle des structures** » : les agrandissements d'exploitation, l'attribution des baux et les ventes de terres agricoles sont soumis à l'autorisation d'une commission départementale d'orientation agricole (CDOA) et peuvent faire l'objet d'une intervention de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Enfin, une **juridiction spécifique**, les tribunaux paritaires des baux ruraux (TPBR), est chargée du contentieux en la matière.

Un régime décliné dans toute sa diversité sur le territoire

Malgré la précision de ses principes, le régime juridique des baux ruraux s'applique sur le territoire de différentes manières :

– la stratégie des CDOA est encadrée au niveau local par les schémas régionaux des exploitations agricoles ;

– les pratiques concernant les baux verbaux (qui concernent environ 50 % des baux ruraux) varient d'un département à l'autre, tout comme le montant des loyers (et donc le rendement des terres) ou la fréquence des recours devant les TPBR ;

– les exploitations agricoles n'ont pas les mêmes attentes selon leur statut juridique (individuelles ou en société) ;

– enfin, il existe désormais différents types de baux (baux de long terme, baux cessibles, baux petites parcelles, baux à clauses environnementales *etc.*).

Les baux de long terme (18 ans minimum) ont rencontré un vrai succès, notamment grâce aux avantages fiscaux qu'ils procurent aux propriétaires. D'autres incitations fiscales pourraient être prévues pour favoriser la mise à bail (**proposition n° 1**).

Un statut indispensable, confronté aux transformations de l'agriculture française

Les auditions de l'ensemble des parties prenantes ont mis en évidence un consensus sur la nécessité de préserver le statut d'ordre public et de le moderniser prudemment.

En effet, l'agriculture française s'est beaucoup transformée sous l'effet de la mécanisation, de l'ouverture des échanges et de la politique agricole commune, de l'essor de l'exercice en société et du renouvellement de la profession d'agriculteur.

Il s'agit de s'adapter au recul des exploitations familiales – qui restent encore majoritaires –, de favoriser l'accès à la terre des jeunes agriculteurs, d'appréhender la diversité des activités agricoles (touristiques, énergétiques, *etc.*) ainsi que la transition écologique.

Moderniser la relation contractuelle entre bailleur et preneur

Les Rapporteurs proposent de permettre un assouplissement des restrictions apportées à la liberté contractuelle en autorisant les parties à s'accorder par écrit sur la possibilité d'activités annexes et/ou de sous-locations temporaires sans s'exposer à une résiliation (**proposition n° 2**).

Il pourrait également s'agir de mieux définir, dans le contrat de bail, les conditions de cessibilité ou les modalités de calcul de l'indemnité versée en cas de résiliation (**proposition n° 3**).

Préserver l'attractivité du bail rural

Afin de rassurer les propriétaires sur la possibilité de récupérer l'usage de leur bien, les Rapporteurs souhaitent que le bail écrit de 9 ans

(1) La loi d'orientation agricole de 2006 autorise la possibilité d'une cessibilité hors cadre familiale sous certaines conditions strictes.

ne puisse être renouvelé que trois fois, soit un total de 36 ans, et qu’il prenne fin de plein droit à l’issue de ce délai (**proposition n° 4**).

En outre, le propriétaire doit pouvoir faire résilier le bail en cas de défaut d’entretien, sans avoir à démontrer la compromission de la bonne exploitation du fonds – car cette démonstration est presque impossible à faire. En cas de non-paiement des fermages, les Rapporteurs souhaitent, qu’après deux mises en demeure non suivies d’effet, le juge ne puisse que constater la résiliation du contrat (**proposition n° 5**).

Enfin, une réflexion doit être engagée pour que les prix des fermages soient réévalués afin de correspondre à la réalité économique du rendement des terres (**proposition n° 6**).

Simplifier le contrôle des structures

Malgré son utilité dans la lutte contre la concentration des terres agricoles, le contrôle des structures manque partiellement ses objectifs.

Le régime d’autorisation, contraignant, concerne de nombreuses transactions sans enjeux (80 % de décisions positives) mais ne porte pas sur les cessions partielles de parts de sociétés. Le régime déclaratif, plus souple, concerne un faible nombre d’exploitations en raison de ses conditions restrictives.

Les Rapporteurs proposent donc d’élargir le contrôle des structures aux cessions partielles, d’étendre le régime déclaratif aux cessions intrafamiliales y compris si le bien est encore

occupé (**proposition n° 7**) et de renforcer la transparence des décisions en allongeant les délais d’attribution et en améliorant la publicité foncière (**proposition n° 8**).

Renforcer la sécurité juridique des baux ruraux

Le maintien de baux verbaux et l’absence d’état des lieux d’entrée et de sortie sont sources de contentieux.

Les Rapporteurs souhaitent rendre les baux écrits et l’état des lieux d’entrée obligatoires (**propositions n° 9**) et y conditionner la limitation du renouvellement du bail et les incitations fiscales.

Les Rapporteurs recommandent également, afin d’améliorer la confiance entre bailleurs et preneurs, de consolider la procédure de conciliation en précisant ses modalités et en donnant aux parties les moyens de dialoguer. Selon M. le Rapporteur Antoine Savignat, cette évolution pourrait aussi prendre la forme d’une représentation obligatoire par un avocat ou d’une seconde audience de conciliation obligatoire (**proposition n° 10**).

Des recommandations inspirées en partie de la réforme des baux ruraux en Wallonie (2019)

En Belgique, la Wallonie, faisant face à des constats similaires à ceux décrits dans le rapport pour la France, a engagé une réforme de son régime juridique des baux ruraux, afin de :

- rendre obligatoires le bail écrit et l’état des lieux ;
- plafonner le nombre de renouvellements autorisés du bail ;
- assouplir les modalités de résiliation du bail, sous réserve de maintenir l’exploitant au-delà d’une surface minimale de rentabilité ;
- repenser le mode de calcul du fermage.

Les 10 principales propositions retenues par la mission

1

Prévoir des incitations fiscales pour encourager la mise à bail des terres agricoles (*proposition n° 1 du rapport*).

2

Autoriser les parties à s'accorder par écrit sur la possibilité d'activités annexes ou de sous-locations temporaires en contrepartie d'une majoration du fermage ou d'un partage des revenus (*proposition n° 5 du rapport*).

3

Mieux définir, dans le contrat de bail, les conditions de sa cessibilité ou les modalités de calcul de l'indemnité versée en cas de résiliation (*proposition n° 4 du rapport*).

4

Prévoir que le bail rural est renouvelable trois fois neuf ans et qu'il prend ensuite fin de plein droit, sauf si le preneur se trouve à moins de neuf ans de la retraite (*proposition n° 9 du rapport*).

5

Permettre la résiliation du contrat de bail en cas de défaut d'entretien sans avoir à démontrer la compromission de la bonne exploitation du fonds (*proposition n° 8 du rapport*) et sanctionner plus sévèrement le non-paiement du fermage, en prévoyant qu'après deux mises en demeure non suivies d'effet, le juge ne puisse que constater la résiliation du contrat (*proposition n° 7 du rapport*).

6

Engager une réflexion pour que les prix des fermages soient réévalués pour correspondre à la réalité économique des exploitations (*proposition n° 6 du rapport*).

7

Étendre le contrôle des structures aux cessions partielles des parts de sociétés (*proposition n° 13 du rapport*) et élargir le régime déclaratif aux cessions intrafamiliales, y compris si le bien est encore occupé (*proposition n° 12 du rapport*).

8

Renforcer la transparence des décisions en matière de contrôle des structures en allongeant les délais d'attribution et en améliorant la publicité foncière (*proposition n° 11 du rapport*).

9

Rendre obligatoire l'état des lieux et encourager au bail écrit en conditionnant à un écrit la limitation du renouvellement du bail et les incitations fiscales (*proposition n° 14 du rapport*) et mettre à disposition des parties un modèle de bail rural et d'état des lieux d'entrée (*proposition n° 15 du rapport*).

10

Favoriser la procédure de conciliation devant les tribunaux paritaires des baux ruraux en précisant ses modalités (*proposition n° 18 du rapport*) et en donnant aux parties les moyens de dialoguer, grâce à la représentation obligatoire par un avocat ou par la création d'une seconde audience de conciliation (*proposition n° 17 du rapport, portée par M. le Rapporteur Antoine Savignat*).