



HAL
open science

Statut des baux ruraux : reculer pour mieux réformer

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Statut des baux ruraux : reculer pour mieux réformer. Dictionnaire permanent
Entreprise agricole - Bulletin, 2020, juin, p. 1. hal-03955934

HAL Id: hal-03955934

<https://hal.science/hal-03955934v1>

Submitted on 25 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Statut des baux ruraux : reculer pour mieux réformer

Benoît Grimonprez
Professeur à l'Université de Poitiers

Cent fois sur le métier, le statut du fermage est une nouvelle fois au cœur des discussions touchant au futur droit du foncier agricole. De fait, les baux ruraux subissent une crise existentielle profonde. Véritable carcan pour les propriétaires et les locataires, instrument peu rentable, trop rigide, pas assez écologique, les griefs s'accumulent contre cette noble figure contractuelle. Y répondre suppose des modifications législatives d'ampleur qui fassent basculer le bail à ferme dans le monde agricole d'après.

Après que le ministre de l'Agriculture ait annoncé piteusement l'enterrement de la grande loi foncière tant espérée, il demeure plus que jamais nécessaire de penser la réforme du statut du fermage, législation socle de notre modèle productif. Tel est d'ailleurs l'objectif qui avait été assigné au printemps 2020 à la mission d'information parlementaire chargée de travailler sur l'adaptation du régime des baux ruraux. Celle-ci accouche péniblement le 17 janvier 2023 d'une proposition de loi modifiant, de façon anecdotique, l'emblématique statut du fermage. L'occasion est trop belle pour ne pas passer au tamis plusieurs aspects du régime locatif agricole, tant ils méritent mieux que de simples retouches de petits couturiers.

Sur le statut d'ordre public du fermage et la liberté contractuelle

Le statut du fermage et du métayage correspond à un ensemble de dispositions impératives pour les parties au bail. Ce trait fondamental du régime depuis sa création permet d'éviter qu'un contractant dicte à l'autre sa propre loi, mais aussi que le cadre juridique dessiné par le Code rural puisse être aisément effacé.

Régulièrement, le caractère impératif du régime est dénoncé pour son extrême rigueur. L'abolir reviendrait cependant à libéraliser totalement la matière et à provoquer la disparition d'un droit commun à tous les baux ruraux. Il pourrait en résulter d'importants déséquilibres contractuels, creusés par les actuelles tensions sur l'accès au foncier.

Aussi est-ce à l'intérieur du statut, par un meilleur dosage de l'ordre public, que la liberté contractuelle doit pouvoir s'exprimer. C'est déjà le cas à travers les différentes sortes de baux ruraux que peuvent choisir les parties : baux de petites parcelles, baux à long terme, bail cessible hors du cadre familial, bail avec des clauses environnementales, bail à métayage... Mais plus de souplesse et de liberté pourraient être, demain, laissées aux contractants. Avec deux voies possibles. Soit permettre, dans le bail rural de droit

commun, une plus grande part de négociation sur certains éléments du contrat : par exemple, sur les obligations environnementales du fermier, sur la diversification de ses activités, sur la cession du bail, sur les règles d'indemnisation des améliorations. Soit conforter et élargir l'offre de baux ruraux spéciaux, pour mieux épouser le projet d'entreprise du preneur ou les besoins particuliers des territoires.

Sur la fixation du prix du fermage

Les modalités de fixation du montant des fermages sont très encadrées administrativement (C. rur., art. L. 411-11). Il s'agit d'un choix politique de lutter contre la spéculation sur le foncier et de faciliter les conditions d'installation pour les preneurs entrants (B. Grimonprez, « La valorisation de l'exploitation agricole : totem et tabou », in Mélanges Collart Dutilleul, Dalloz, 2017, p. 340). Les parties ont tout de même la possibilité d'aménager le contenu de leur contrat et ainsi de faire varier, à la hausse ou à la baisse, le prix des loyers : le bail à long terme permet une majoration, là où le bail à clauses environnementales permet une minoration.

Force est aujourd'hui de constater que la rentabilité locative agricole est faible, comparée aux sacrifices qu'implique le bail rural pour le propriétaire foncier. D'où la réticence des bailleurs à louer et leur inclination à recourir au travail délégué. En même temps, tout surenchérissement des fermages a des effets délétères sur l'installation en agriculture, dont on sait qu'elle doit être une priorité pour régénérer une profession vieillissante.

C'est dans ce contexte d'intérêts contradictoires que doit être envisagé un rééquilibrage économique de la relation locative. Il pourrait, là encore, emprunter plusieurs chemins :

- poursuivre la tendance à la différenciation des baux (bail à long terme, bail cessible, bail environnemental, bail à planter...), en modulant le niveau des loyers en fonction des efforts accomplis par les parties au contrat ;
- admettre la perception d'un droit d'entrée par le bailleur lors de la conclusion du bail (voire de sa cession) ; cela dit, un dispositif d'encadrement du prix des pas-de-porte – par arrêté préfectoral par ex. – devrait être mis en place pour éviter tout phénomène de spéculation et d'exclusion de certains acteurs du marché locatif.
- créer un dispositif d'allègement fiscal pour le bailleur qui consent à louer ses biens moyennant le respect de pratiques agro-écologiques. Le fait est que les bailleurs personnes physiques sont aujourd'hui peu associés à l'effort de transition du modèle agricole. Dans cette perspective devenue incontournable, les mécanismes d'exonération fiscale ne devraient plus se focaliser sur la durée du bail (baux à long terme), mais être conditionnés par la manière de prendre soin de la terre (ce qui suppose une ouverture du bail rural environnemental).

Sur les modalités de conclusion du bail

Les formalités de conclusion du bail rural sont *de lege lata* peu nombreuses. A moins de conclure un bail à long terme (supposant un acte notarié), il n'existe pas de formalisme à absolument respecter (en dehors de l'autorisation administrative à obtenir

éventuellement). En effet, la règle voulant que « les contrats de baux ruraux doivent être écrits » (C. rur., art. L. 411-4) n'est pas sanctionnée et donne simplement lieu à l'application, pour les baux verbaux, d'une norme de substitution : le bail rural type départemental. Cela explique qu'en pratique beaucoup de baux ne sont pas couchés sur le papier, avec toutes les difficultés subséquentes de preuve du contrat et de sa durée (date de commencement et de fin). Autre faiblesse, la loi n'impose pas d'état des lieux d'entrée, alors qu'il est indispensable pour régler la question des améliorations et des dégradations.

Il est tentant, pour sécuriser les rapports locatifs, d'obliger à conclure le bail par écrit, à titre de validité de l'acte. Les conséquences d'un tel changement doivent cependant être mesurées. En effet, le remède serait pire que le mal si les bénéficiaires de jouissances verbales se trouvaient privés de la possibilité de demander, au juge, la reconnaissance d'un bail rural. Il est alors à craindre une généralisation des baux informels, débouchant sur une précarisation des exploitants.

Imposer l'écrit mérite qu'on réfléchisse à la sanction idoine du non-respect de la formalité. Il pourrait s'agir d'une « pénalité » infligée au bailleur (qui est en pratique celui qui propose le contrat), laquelle n'exclurait cependant pas le droit du preneur d'agir devant le tribunal paritaire afin qu'il qualifie la situation de bail soumis au statut.

Preuve sans doute que l'idée d'imposer la formalisation du bail était mauvaise, elle a été littéralement abandonnée par les auteurs de la proposition de loi de janvier 2023 relative au régime des baux ruraux. A la place, les auteurs incitent très fortement à l'état des lieux (ce qui n'est pas la même chose), sous peine de faire perdre le droit à indemnité auquel peuvent prétendre les parties en fin de bail. Rien ici de révolutionnaire, dans la mesure où, dans les faits, l'absence d'état des lieux d'entrée empêche la plupart du temps de prouver la réalité des potentielles améliorations ou dégradations du fonds loué. La loi ne ferait ici qu'enregistrer ce que le droit commun des contrats commande déjà.

Sur les conditions de rupture de la relation locative

➤ Droit au renouvellement du preneur

Le droit du preneur au renouvellement du bail venu à expiration est une prérogative fondamentale du statut du fermage (C. rur., art. L. 411-50). Elle garantit la jouissance, sur le long terme, des outils de production et encourage les fermiers à investir sur les lieux loués.

On constate cependant que la reconduction du bail peut être potentiellement indéfinie, tant les conditions pour l'empêcher sont draconiennes. Schématiquement, le bailleur ne peut espérer faire obstacle au renouvellement qu'en exerçant son droit de reprise à des fins d'exploitation personnelle ou familiale du bien retiré au fermier. Ces exigences remontent au temps où les bailleurs appartenaient au monde agricole – des agriculteurs soit en activité, soit à la retraite -, ou avaient la perspective d'avoir un descendant qui reprend le flambeau. Ces cas de figure ne sont hélas plus majoritaires. Désormais nombre de bailleurs, devenus propriétaires par voie d'héritage, sont complètement étrangers à la sphère agricole et n'ont donc pas de perspectives de récupérer la maîtrise de leurs biens.

En plus de la transition agroécologique, le statut du fermage doit chercher à promouvoir le renouvellement des générations d'agriculteurs (quelle que soit leur origine). Ainsi, le droit de reprise du bailleur pourrait-il être davantage assoupli et sorti du giron familial. A titre d'exemple, le bailleur serait admis à faire valoir son droit de reprise, à partir d'un certain nombre de renouvellements et/ou lorsque le fermier dispose d'une exploitation excédant une certaine superficie, quand la finalité est d'installer un agriculteur engagé dans une production agroécologique. De cette manière, le mécanisme contribuerait à re-répartir le stock de foncier agricole et à rendre disponibles des surfaces aujourd'hui monopolisées par certains acteurs du marché (loin de la figure chatoyante du petit paysan).

➤ Résiliation du bail

Les conditions de résiliation du bail rural sont strictement définies par la loi (C. rur., art. L. 411-31). Leur caractère limitatif rend la rupture du bail particulièrement difficile à obtenir. C'est, à la fois, une bonne et une mauvaise chose. L'aspect positif est la stabilité offerte au preneur dont l'éviction est considérée comme la sanction ultime. C'est, à l'inverse, le parcours du combattant pour le bailleur qui veut récupérer ses terres dans un contexte où la relation locative peut être très dégradée.

Assez paradoxalement, certaines causes de résiliation apparaissent trop abruptes et exagérées, poussant certains bailleurs dans des stratégies contentieuses. Ainsi, la résiliation du bail encourue pour la violation des obligations environnementales du bail semble contreproductive et excessivement sévère. Elle peut dissuader les preneurs d'accepter ce type d'engagement et leur faire perdre leur titre de jouissance pour des manquements parfois minimes. La remise en état du bien, la dépollution ou la réparation pécuniaire, quand elles sont possibles, pourraient être des remèdes alternatifs pour les dommages les moins graves.

Le même genre de remarque vaut pour les hypothèses de résiliation fondées sur le changement de destination du bien (pratique d'une activité commerciale par ex.), la cession ou la sous-location partielles, qui sont loin d'être toujours proportionnées au manquement commis et dont certains bailleurs tirent prétexte pour rompre le bail. Aussi, la gravité de l'infraction, ses conséquences sur l'exploitation et le préjudice ressenti par le bailleur devraient être ajoutés comme critères effectifs de la résiliation.

A ce propos, le bail rural devrait plus facilement accueillir les activités de diversification pratiquées par les exploitants agricoles, quelle que soit leur nature (civile ou commerciale), dans la mesure où elles ne compromettent pas la capacité frugifère du bien. A la même condition, le champ des sous-locations partielles mériterait d'être élargi, aussi pour soutenir le revenu agricole. De la sorte, le bail deviendrait-il authentiquement rural au sens où il serait conciliable avec la pluralité des activités (même extra-agricoles) dorénavant pratiquées par les fermiers. Cette ouverture plus grande du contrat de louage éviterait un élargissement artificiel – et non maîtrisé – de la définition légale des activités agricoles. Dans un esprit analogue, le bail rural devrait être rendu compatible avec la jouissance partagée des biens loués ; à l'heure de la multifonctionnalité des terres agricoles, il est réducteur de n'admettre qu'une jouissance exclusive du bien loué, alors que celui-ci pourrait, simultanément ou alternativement, servir à une pluralité d'usages (économiques,

environnementaux, sociaux...). Ce que l'ancestral droit de la chasse autorise par exception devrait devenir la norme pour toutes les activités.

La résiliation pour cause d'urbanisation des immeubles ruraux figure toujours à l'article L. 411-32 du Code rural. L'abrogation de ce texte pourrait être envisagée. D'une part, il encourage l'artificialisation des terres qui ont changé de destination dans les documents d'urbanisme, faisant ainsi prévaloir l'intérêt de la construction sur les intérêts agricoles, alimentaires et climatiques. D'autre part, la disposition fragilise le développement d'une agriculture urbaine : de fait, les preneurs dont les surfaces sont situées en zone U d'un PLU ne bénéficient d'aucune stabilité juridique, car sont sous la menace permanente du droit de résiliation du bailleur.

Sur la cessibilité du bail

La prohibition de la cession du bail à une personne étrangère à la famille du preneur est un stigmate de notre législation sur les baux ruraux (C. rur., art. L. 411-35). Elle reflète tant le caractère *intuitu personae* de la relation locative que le tropisme familial du droit agricole. La transmission de l'exploitation – et donc des baux qui la composent – est avant tout conçue comme une forme d'héritage. Ce dont témoigne encore le principe de non-patrimonialité du bail.

Outre le contentieux abondant qu'il suscite, ce régime soulève plusieurs difficultés, variables d'une région à une autre. Dans certains territoires, les cessions de baux ruraux se pratiquent allègrement contre rémunération nonobstant l'interdiction. Occultes, ces opérations sont difficiles à contrer. Elles passent notamment par la survalorisation des parts sociales acquises en même temps que les baux. Ces stratégies provoquent un gonflement – souvent exagéré car sans rapport avec leur rendement - de la valeur des exploitations cédées. La satisfaction des intérêts économiques des cédants opère ici au détriment des cessionnaires, dont les capitaux à mobiliser doivent être de plus en plus importants. Le phénomène participe de l'industrialisation des modes de productions et de la disparition corrélative de l'agriculture familiale, ce qui est aux antipodes des attentes sociétales et des exigences environnementales.

L'autre facteur est la baisse tendancielle des reprises d'exploitation par un membre de la famille. Or, pour les « non issus du monde agricole », l'interdiction de reprendre un bail rural constitue un obstacle - un de plus – au projet d'installation.

Les besoins en termes de cessibilité des baux sont donc devenus criants, dans un environnement où l'accès à la terre se verrouille. Rendre les baux ruraux transmissibles doit s'envisager dans le cadre d'une redéfinition globale des droits de chacune des parties. Ce travail a été initié avec le bail cessible hors du cadre familial. On constate, avec le temps, qu'un tel contrat convient à certains types d'exploitation et à certains territoires, mais pas à tous.

A cette aune, l'ensemble des baux ruraux devrait pouvoir circuler hors du cadre familial. Cela peut se concevoir *a minima* en déconnectant la cessibilité et de la valorisation du bail. Ainsi est-il imaginable d'accepter la transmission du contrat à un repreneur, d'où qu'il vienne, et à condition qu'il soit adoubi par le contrôle des structures, tout en maintenant

l'interdiction des pas-de-porte (C. rur., art. L. 411-74). Cette mesure irait dans le sens de l'installation de néo-agriculteurs. Certes des stratégies de valorisation occulte du bail pourraient continuer à perdurer, mais elles sont loin de toucher l'ensemble des régions et des exploitations. Pour les opérateurs dont la démarche serait plus financière, demeurerait la possibilité de recourir au bail rural cessible hors du cadre familial des articles L. 411-18 et suivants. A vrai dire, la cessibilité du bail sera d'autant plus acceptable pour les bailleurs qu'ils pourront prescrire les types d'usages à faire de leurs terres.

Sur l'intégration de la protection de l'environnement dans le bail rural

Depuis la loi du 5 janvier 2006, le bail rural soumis au statut offre aux parties la possibilité de stipuler des clauses à objet environnemental. Cette faculté est cependant strictement encadrée, car toujours perçue comme attentatoire à la liberté culturelle du preneur en place. Des conditions précises sont en conséquence posées par l'article L. 411-27 du Code rural pour insérer ce genre d'obligations : elles tiennent à la qualité des bailleurs (personnes publiques, associations), à l'emplacement des biens (zones protégées par un dispositif environnemental) ou à l'existence d'infrastructures ou de pratiques antérieures.

En raison de ce cadre juridique contraignant, les « baux ruraux environnementaux » se limitent à ceux proposés par les personnes publiques (collectivités) ou par les associations (ex. Terre de liens, Conservatoires d'espaces naturels). On en rencontre peu en présence de bailleurs (personnes physiques) et de territoires ordinaires, configuration de loin la plus fréquente. Pourtant, il est regrettable, à bien des égards, que tous les bailleurs ne puissent pas exiger de leurs fermiers qu'ils adoptent des pratiques reconnues comme compatibles avec le développement durable (v. dans le même sens, la proposition de la Convention citoyenne sur le climat). En effet, l'époque justifie qu'un balancement soit opéré en faveur du respect du droit de propriété, quitte à amoindrir la liberté d'exploiter du preneur à bail jusque-là mise sur un piédestal. Tel est d'ailleurs la leçon d'un important arrêt du 6 février 2020 ayant, au nom de la liberté contractuelle, reconnu la légalité d'une clause environnementale stipulée avant la création d'un régime spécifique à celle-ci dans le Code rural (Cass. 3^e civ., 6 févr. 2020, n^o 18-25.460 : Bull. DPEA mai 2020, p. 1, note B. Grimonprez).

Ainsi l'existence d'obligations agro-écologiques au sein des baux devrait-elle devenir la norme à l'horizon de quelques années. La peur des abus que seraient tentés de commettre certains bailleurs pourrait être facilement conjurée : par le choix des clauses parmi une liste prédéterminée (comme actuellement par un texte réglementaire), et par un éventuel contrôle de leur pertinence par la commission consultative des baux ruraux. Des « clauses d'objectifs à atteindre » pourraient aussi rythmer la vie des baux : par exemple, l'objectif de réduction des produits phytopharmaceutiques, de certification de l'exploitation, de conversion des terres en prairies, de plantation d'arbres, de restauration de la qualité de l'eau... Bailleur et preneur pourraient ainsi s'entendre sur une démarche transitionnelle progressive, avec obligation de faire un bilan à chaque point d'étape.

Le développement des baux ruraux environnementaux pourrait, pendant une période du moins, s'appuyer sur des mesures fiscales, sur le modèle de celles qui auréolent les baux à long terme. Corrélativement, la sanction des clauses serait plus souple et moins radicale

(indemnisation, remise en état des lieux), sans exonération pour autant du fermier irrespectueux de ses engagements.

Au-delà des stipulations particulières, la notion de bonne exploitation du fonds – appréciée dans le cadre des procédures de résiliation – devrait intégrer une dimension agro-écosystémique. Ainsi, la dégradation des éléments naturels présents sur le fonds (sans accord du bailleur), la violation des règles des polices de l'eau, des produits phytosanitaires et des fertilisants, voire de la conditionnalité de la politique agricole commune, seraient des motifs de résiliation du bail au titre des « agissement du preneur de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds » (C. rur., art. L. 411-31, I).

En allant plus loin, l'impératif de conservation des sols et de leur taux de matière organique appellerait des mesures spécifiques dans le cadre des baux ruraux. Ainsi la loi pourrait-elle rendre obligatoire l'annexion au bail d'un état des lieux des sols fondé sur l'analyse de leur fertilité et de leurs qualités (en termes de structure, de vie du substrat...). Par ce moyen, il serait possible de comparer cet état avec celui établi en sortie de ferme afin de révéler de potentielles améliorations ou dégradations des terres. L'intérêt privé des parties au contrat coïnciderait ici avec les préoccupations d'intérêt général du moment : préservation de la biodiversité, lutte contre l'érosion, couverture végétale permanente, stockage du carbone.... Il s'agirait d'une mesure forte de nature à inciter les exploitants à développer des techniques culturales (simplifiées) respectueuses des sols.

Sur la création expérimentale d'un nouveau bail pour les productions urbaines hors-sol

La diversité des territoires et des formes d'agriculture qui s'y pratiquent invitent à imaginer de nouveaux types de baux ruraux, à la plastique plus adaptée à certaines problématiques. A titre d'exemple, le droit commun du fermage ne convient guère aux productions urbaines développées hors-sol (containers, bacs...). La durée du bail semble dissuasive pour les bailleurs tant privés que publics, qui proposent en pratique, souvent en dehors du cadre légal, des conventions d'occupation précaire. S'ajoute que la majorité des dispositions du statut est pensée en regard des fonds de terre et non de surfaces artificielles.

Au contraire de celles qui tirent leurs fruits de la glèbe et ont besoin d'un temps long, les nouvelles cultures sur toits, murs, en cave... ne nécessitent pas, dans l'absolu, un ancrage aussi fort dès lors que les installations, comme n'importe quel autre outil productif (machines, bureaux, équipements...) peuvent déménager. On pourrait ainsi songer à un régime moins lourd les concernant, soit en étendant les règles des baux de petites parcelles (C. rur., art. L. 411-3), soit en confectionnant un autre bail rural spécial inspiré, par exemple, du bail professionnel applicable pour les locaux occupés par les professions libérales (durée de 6 ans minimum, pas de droit au renouvellement : L. n° 86-1290, 23 déc. 1986, art. 57 A).

Le 24 janvier 2023.

