

LE STATUT DU FERMAGE ET L'ENVIRONNEMENT

Bernard PEIGNOT

Avocat à la Cour de cassation

Les analyses économique et écologique condamnent aujourd'hui la logique productiviste de l'agriculture : si les acquis techniques sont, pour l'essentiel, conservés, de nouvelles orientations sont définies, au plan européen, comme au plan national.

Il est désormais demandé à l'agriculture de participer à la gestion des campagnes et à la protection de l'espace rural : ainsi préservant la richesse que constituent nos paysages, et limitant les méfaits qui ont pu apparaître, l'agriculture doit mieux intégrer les contraintes écologiques dans les aménagements agricoles et fonciers, mettre en valeur les sites menacés, en y développant des productions nouvelles et rechercher des systèmes adaptés aux zones sèches et aux zones de montagne. La mission de l'agriculture n'est plus seulement de produire, elle est de préserver le milieu naturel. C'est dans ce contexte que sont désormais appelés à évoluer les agriculteurs. Ils y sont invités et incités par toute une série de mesures juridiques qui procèdent d'une politique publique de protection de l'environnement, et s'inscrivent dans un ordre public de direction. Il s'agit alors, bon gré mal gré, parfois contraints et forcés, de participer à une mission d'intérêt général déterminée par les pouvoirs publics.

Mais cette mission est-elle vécue et assumée de la même façon lorsqu'elle s'applique à la mise en valeur du fonds sous la forme du faire valoir indirect ? Rien n'est moins sûr ! Ici, en effet la protection de l'Environnement reste dépendante du bon vouloir du preneur et du bailleur, dont les intérêts divergent, la recherche du revenu opérée par le premier s'opposant parfois au respect du site et à la conservation d'un espace propre voulu par le second. Le juste équilibre devrait pouvoir être trouvé dans un cadre juridique harmonieux ce qui est loin d'être acquis, lorsqu'on examine le statut du fermage. Aussi, convient-il de s'interroger sur la place de la contrainte « Environnement » dans le Statut du Fermage et de vérifier s'il permet ou non de prendre en compte ce phénomène de société qu'est l'écologie (I), avant de proposer quelques modifications de nature à mieux placer le preneur face à ses responsabilités (II) ; ce qui permettra ensuite de réfléchir sur le rôle du propriétaire bailleur (III).

I. — LA PLACE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE STATUT DU FERMAGE

Orienté vers le développement de la fonction de production le Statut du Fermage donne au preneur, chef d'entreprise, une grande liberté dans la conduite de son exploitation qui ne prend guère en compte la protection de l'environnement (A), de sorte que c'est vers le juge — gardien de la propriété — qu'il convient de se tourner pour tenter de rétablir l'équilibre nécessaire entre des objectifs souvent contraires (B).

A. — *Des textes imperméables à l'écologie ?*

Le Statut du Fermage contient des textes qui peuvent s'avérer néfastes à la protection de l'environnement ou trop incertains dans leur interprétation, qu'il s'agisse des droits ou des obligations du preneur. Tout le monde s'accorde sur ce point, en ce qui concerne les articles L. 411-28, L. 411-29, L. 411-31 et L. 411-73 du code rural.

Jusqu'à une époque récente pendant la durée du bail le preneur pouvait librement, pour réunir et grouper plusieurs parcelles attenantes, faire disparaître dans les limites du fonds loué, les talus, les haies, rigoles et arbres qui les séparent ou les morcellent, lorsque ces opérations avaient pour conséquence d'améliorer les conditions de l'exploitation. Aucun contrôle n'était prévu. Ce texte traduisait, à n'en point douter, l'économie générale du Statut du Fermage — la productivité — sans égard pour les préoccupations environnementales. On sait que la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement a amendé ce texte en soumettant désormais à l'autorisation du bailleur les modifications souhaitées par le preneur : il s'agit là d'une procédure lourde, dont rien ne permet de dire qu'elle aura les effets escomptés (1).

Il en va de même de l'article L. 411-29 qui enseigne que le preneur qui souhaite opter pour un nouveau mode de culture a pour seule contrainte d'informer le bailleur de son projet par lettre recommandée avec demande d'avis de réception un mois avant les travaux. S'il entend s'opposer à la réalisation des travaux, il doit saisir le Tribunal paritaire des baux ruraux en démontrant que les travaux envisagés sont de nature à entraîner une dégradation du fonds, ce qui ne se fera pas sans difficultés (2).

On peut encore évoquer les textes relatifs (art. L. 411-73 et s.) aux travaux que le preneur a droit d'entreprendre : constructions, irrigations, drainage, plantations, sans autre limites que celles liées au retour sur investissement. En effet en vertu de ces textes le preneur a ouvertement le droit de modifier la configuration des biens loués, sans égard particulier pour l'environnement : tout au plus, en l'absence

(1) A noter que la loi du 2 février 1995 a « omis » de modifier l'art. L. 411-73 c. rur. qui continue à disposer « *Les travaux d'amélioration culturales et foncières sont exécutés librement par le preneur !* ».

(2) Cf. par ex. Cass. 3^e civ., 30 oct. 1990 (*épx. Bumart c/ Uhl*) : « *Dans la mesure où l'opération projetée était de nature à entraîner non seulement une amélioration des conditions d'exploitation mais également une augmentation de la valeur vénale des parcelles les juges du fond ont valablement pu, nonobstant les éventuelles répercussions sur l'environnement, autoriser le retournement d'une prairie naturelle* ».

d'autorisation donnée dans les conditions prévues, le preneur sera-t-il privé de l'indemnité de plus-value à laquelle il aurait eu droit en l'absence d'amortissement (3).

Que dire encore des articles L. 411-27 et L. 411-31 du code rural ?

Le premier aménage une cause spécifique de rupture « *si le preneur abandonne la culture, s'il ne cultive pas en bon père de famille, s'il emploie la chose louée à un autre usage que celui auquel elle a été destinée* » ; tandis que le second n'autorise la sanction que si ces agissements sont « *de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds* » ; autant dire que le preneur ne peut être sanctionné que s'il n'a pas suffisamment exploité ou produit, c'est à dire tiré le maximum de la terre, au détriment des intérêts économiques du bailleur. Ici encore, le preneur est incité à produire, et les textes n'ont aucun égard particulier pour les conséquences environnementales (4).

Que dire enfin des échanges de parcelles (art. L. 411-39) et de l'exercice par le fermier du droit de chasser (R. 415-1 et s., c. rur.). Ici encore la liberté du fermier est totale, de sorte que le preneur est bien souvent incité à privilégier l'économie plutôt que l'écologie.

Quitte à ce que le bailleur assume les conséquences de cette évolution : significative à cet égard est la question de la mise aux normes des bâtiments d'élevage. On sait que la réglementation européenne est devenue contraignante en ce qui concerne les ateliers d'élevage dont la capacité de stockage des effluents est devenue insuffisante (5). Dans la mesure où le corps de ferme est loué, qui de l'exploitant ou du propriétaire doit prendre en charge les travaux ? Au regard de l'article 1719 du code civil, auquel renvoie implicitement l'article L. 415-10 du code rural, c'est bien en principe au bailleur qu'il appartient d'entreprendre les travaux nécessaires à la mise en conformité des bâtiments, lorsque ceux-ci viennent à ne plus répondre aux nouvelles normes prescrites par les textes (6) ; on s'oriente pourtant vers une répartition du coût des travaux qui laisserait le propriétaire-bailleur à l'écart : en effet, ils pourraient être financés par tiers par le producteur, par les agences de l'eau et enfin par l'État et les collectivités locales (Rep. Min. JOAN 20 déc. 1993, p. 4601).

B. — *Le contrôle du juge sur un équilibre précaire*

On aurait pu penser que le juge judiciaire, juge du contrat bailleur-preneur et gardien naturel du droit de propriété, aurait cherché à rétablir un juste équilibre entre deux logiques contradictoires, celle de l'économie prônée par le Statut lui-même, et celle de l'écologie défendue par le bailleur. L'examen de la jurisprudence révèle pourtant qu'ici encore il faut rester nuancé.

En effet, nombreuses sont les décisions qui pour sanctionner le preneur qui avait compromis la bonne exploitation du fonds, se réfèrent au *rendement*, à la *productivité* ou à la *rentabilité*. C'est ainsi qu'ont été sanctionnés le recours insuffisant

(3) Cf. not. Cass. 3^e civ., 10 oct. 1973, B. n° 524. Mais le juge peut apprécier la valeur résiduelle effective d'utilisation Cass. 3^e civ., 6 mars 1996, Valence.

(4) Cf. en particulier Cass. 3^e civ., 18 mars 1992, Vigneaux qui refuse la résiliation d'un bail demandée par le propriétaire à la suite de la disparition de la production laitière sur l'exploitation ; la sanction est écartée au motif que les agissements en cause n'étaient pas de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds.

(5) Cf. not. « la maîtrise des pollutions animales en France », BIMA n° 1451, mai 1996, p. 7.

(6) Cass. 3^e civ., 24 mars 1993, D. 1993. IR. 93 et 5 mai 1993, RL 1993, p. 307.

aux engrais (7) l'abandon d'une agriculture intensive au profit d'une agriculture biologique (8), ou bien encore la pratique de cultures extensives (9).

Parfois c'est le concept de « dégradation du fonds », qui sert d'alibi au juge pour *refuser* de sanctionner un comportement pourtant apparemment contraire au choix du bailleur et à la préservation de l'espace.

Autant dire que les comportements anti-écologiques ne sont pas sanctionnés pour eux-mêmes. Tout au plus, le sont-ils s'ils sont de nature à mettre le fonds en péril ou à compromettre la bonne exploitation du fonds au sens de l'article L. 411-53 auquel renvoie l'article L. 411-31. Aussi en va-t-il de l'apport excessif d'engrais (10), de l'abattage intempestif d'arbres lorsqu'il n'a pas pour conséquence d'améliorer de façon significative les conditions de l'exploitation du fonds (11). Ne faut-il pas, en cet état, modifier les textes ?

II. — LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION PASSE PAR L'AMÉNAGEMENT DES TEXTES

A. — *Des principes issus de la législation nouvelle sur l'environnement*

L'article L. 110-1 du projet de code de l'environnement, issu de la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection en matière d'environnement comporte, à cet égard des dispositions qui seraient susceptibles de constituer le lien recherché entre les différentes règles existantes. Ainsi, ce texte dispose : « *les espaces, les ressources et milieux naturels, les sites et les paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la Nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général* ».

Quant à l'article L. 110-2 du même code (art. 200-2, c. rur.), il énonce qu'« *il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement, les personnes publiques et privées devant dans toutes leurs activités se conformer aux mêmes exigences* » (12).

Enfin, l'article L. 210-1 de ce code précise que « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis* ».

De ces textes résulte une donnée constante : l'environnement constitue un patrimoine commun. Tous affirment avec force la supériorité de l'objectif de conservation du patrimoine naturel face à tout autre considération. Sans vouloir tout

(7) Cass. 3^e Civ., 19 mars 1980, *JCP* 1980. IV. 212.

(8) Cass. 3^e civ., 20 mai 1985, *JCP* 1986, éd. N. II. 39.

(9) Cass. 3^e civ., 1^{er} juin 1988, *RDR* 1988, p. 420.

(10) Cass. 3^e civ., 10 nov. 1987, *RDR* 1988, p. 90 : « La culture intensive provoque un appauvrissement du fonds loué, les engrais apportés et les rendements en découlant détruisant les éléments du sol ».

(11) Cass. 3^e civ., 15 mai 1984, B n° 98.

(12) Projet de code de l'environnement, *Doc. AN* n° 2583, 27 févr. 1996.

justifier au nom d'une protection « dépravée » de l'environnement (parfois le recours trop systématique à des procédures d'acquisition forcée est excessif), il pourrait être opportun d'intégrer en préambule d'un statut du fermage rénové quelques principes fondamentaux, issus des dispositions ci-dessus, qui feraient la loi des parties, et sur lesquels le juge pourrait éventuellement s'appuyer en cas de sanction nécessaire.

On pourrait ainsi prendre pour exemple une pratique préconisée par la loi Paysages qui a précisé à l'article L. 121-1 du code rural que les opérations d'aménagement foncier sont conduites conformément à la politique forestière et en veillant au respect et à la mise en valeur des milieux naturels, du patrimoine rural et des paysages.

B. — Pour un nouvel équilibre entre les droits et obligations des parties

Actuellement le juge chargé d'appliquer le Statut du Fermage, utilise deux critères à connotation économique : l'un vise l'exploitation optimale du fonds (il convient pour le preneur d'améliorer les conditions de l'exploitation, art. L. 411-53), l'autre vise l'absence de dégradation du fonds (au sens de la valeur vénale) : ici, le preneur dispose d'une grande liberté, pourvu que ses initiatives ne dégradent pas le fonds (art. L. 411-72).

Ne pourrait-on pas, dans une certaine mesure, y substituer la technique du bilan « coût-avantages » notamment utilisée en droit de l'expropriation (CE Ass. 23 janv. 1970, *Nell*, *AJDA*, p. 298) ou en droit de la concurrence (Ord. 1^{er} déc. 1986, art. 7, 8, 10).

Comme l'a préconisé le Professeur Collart-Dutilleul (13), chaque décision du juge devrait alors s'appuyer sur un bilan « économie-écologie » dont le fondement juridique puiserait dans les principes du Code de l'Environnement alors intégrés au Statut du Fermage, et qui pourrait tenir compte des spécificités de l'exploitation et du fonds.

Le juge pourrait ainsi sanctionner par la résiliation du bail, tout agissement suffisamment grave commis par le preneur de nature à « dégrader l'environnement », ce que le Statut actuel ne permet pas, la dégradation du fonds, au sens économique, à la supposer établie n'autorisant que l'octroi de dommages-intérêts en fin de bail (art. L. 411-72).

Au surplus, ne serait-il pas possible, sans pour autant bouleverser le Statut du Fermage, de définir avec plus de précisions certaines obligations de faire ou de ne pas faire que les exploitants seraient aptes à souscrire et à respecter ? Pourquoi ne pas proposer à l'exploitant : « *l'épandage des boues en respectant les plans d'épandage, le balisage des chemins pédestres et équestres, l'entretien des berges des cours d'eau et d'étangs, le retardement d'une récolte dans l'attente de l'arrivée à maturité d'une couvée ou de la germination d'une plante rare* » (14) ou bien encore l'obligation d'un entretien chimique des jachères, qui permet de respecter la réglementation communautaire en matière de jachères et de protéger la faune (15) Autant de prestations compatibles avec la production de denrées ali-

(13) F. Collart-Dutilleul, « Quelle évolution pour les baux ruraux », *RDR* 1995, p. 306 et s.

(14) J.M. Gilardeau, « De l'agriculture à l'environnement », *RDR* 1992, p. 221.

(15) G. Tetu, « Limiter le danger du broyage pour la faune », *La propriété agricole*, avr. 1996, n° 241, p. 7.

mentaires, dont certaines, bien qu'intégrées à la relation contractuelle de droit privé, pourraient être spécialement rémunérées dans le cadre d'une diversification ou de la pluriactivité (16).

En définitive n'est-il pas temps de renforcer le rôle du propriétaire, comme garant de la sauvegarde de l'espace et instrument privilégié d'une politique privée de protection de l'environnement ?

III. — UN NOUVEAU RÔLE POUR LE PROPRIÉTAIRE

Les conditions d'exercice d'activité agricoles ont évolué, et la prise en compte des préoccupations environnementales passe par une nouvelle approche du rôle du propriétaire (A) et des modalités d'exercice du droit de propriété (B).

A. — *Nouvelle approche du rôle du propriétaire*

L'efficacité des protections en matière d'environnement peut passer par le développement de la propriété, qui en désignant clairement les titulaires des droits portant sur les biens à protéger permet mieux que toute autre conception, d'assurer la mise en œuvre des sanctions prévues en la matière.

Ainsi que le faisait remarquer le Professeur Jean de Malafosse (La propriété, gardienne de la nature, in *Mélanges Flour*, p. 335 et s.) « *Dans l'intérêt général de la sauvegarde du milieu naturel, la propriété foncière peut servir de contre-pied à une exploitation agricole intensive* ».

S'il est normal que l'exploitant se préoccupe de la rentabilité qui implique surtout une prise en considération du court terme (préoccupation économique), il est tout aussi normal, de la part du propriétaire, de s'intéresser au long terme afin de conserver le fonds en sauvegardant les systèmes naturels.

Autant dire que le propriétaire « est le gardien de la nature par intérêt, tandis que l'exploitant l'est surtout par devoir » (*op. cit.*, p. 344). Aussi un équilibre doit-il être recherché entre une gestion patrimoniale des ressources naturelles dont le droit de propriété constitue le support juridique et une gestion économique des exploitations dont le régime est organisé par le Statut du Fermage.

Le propriétaire pourrait trouver dans l'article L. 110-1 du projet de code de l'environnement la justification de ses prérogatives ; il pourrait en particulier préciser, dans l'état des lieux, l'état environnemental du fonds loué ; en outre dans le bail il pourrait mentionner les opérations qu'il autorise ou interdit du fait de leurs conséquences sur l'environnement.

Le bailleur pourrait encore décider de l'orientation qu'il entend donner à la propriété louée, en particulier lors de l'édification de bâtiments. Après tout il ne s'agirait là que de restituer au propriétaire-bailleur un droit de regard sur la destination ou l'utilisation des constructions louées, ce que d'autres statuts autorisent depuis longtemps (bail d'habitation, bail commercial).

(16) Sur ce thème cf. Isabelle Couturier, *La diversification en agriculture*, L'Harmattan 1995.

B. — La constitution de droits réels

Enfin si le bail s'avère dans certaines hypothèses inadapté pour assurer la protection durable d'un patrimoine esthétique, biologique ou culturel, et dans la mesure où la puissance publique ne peut tout régenter, rien n'interdit au propriétaire d'immeubles situés dans un périmètre sensible de pouvoir organiser conventionnellement la conservation des acquis, notamment dans les conditions de l'article L. 341-1 du code de l'environnement qui impose, lorsque le site est inscrit sur la liste, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courant en ce qui concerne les fonds ruraux. La constitution de servitude permet, à cet égard, d'atteindre le résultat recherché.

Telle est déjà la situation rencontrée dans les zones de captage : on sait que l'article L. 20 du code de la santé publique permet d'instituer des servitudes dans les périmètres de protection (17). Mais on peut envisager d'étendre cette technique à d'autres situations, à partir de l'article 637 du code civil.

A la lecture de ce texte, rien ne paraît s'opposer à ce que la servitude consiste, pour un terrain, à demeurer en l'état, afin que soit préservée l'harmonie ou l'homogénéité du périmètre dans lequel il est inclus. Ainsi sur le modèle de servitudes classiques « *non aedificandi, non altius tollendi* », on a proposé la constitution de servitudes « *non modificandi* » (18) : le propriétaire obligerait son fonds à ne subir aucune transformation. Il s'agirait là d'un service promis non pas à une personne déterminée, mais bien à un ou plusieurs fonds environnants. Ainsi, par exemple, dans les zones humides, le recours à la servitude « *non modificandi* » offrirait l'avantage de figer la situation et partant, de supprimer la menace représentée par le drainage et la mise en culture des terres. Une telle servitude serait nécessairement opposable au preneur, titulaire du bail, le propriétaire ne pouvant consentir plus de prérogatives qu'il n'en détient lui-même. Et dès lors que la servitude n'aurait pas été constituée dans la seule perspective d'échapper aux contraintes engendrées par la conclusion d'un bail rural, l'occupant du fonds devrait nécessairement se conformer aux prescriptions destinées à assurer la pérennité du paysage.

En revanche on ne saurait éluder la question de l'indemnisation du préjudice subi par le détenteur de la parcelle grevée par la servitude : dans la mesure où des servitudes viendraient grever des terrains exploités par un preneur, par exemple dans le périmètre de protection d'une zone de captage ou dans une zone humide, une indemnisation de l'exploitant s'imposerait, car il serait nécessaire que le preneur bénéficie d'une compensation, puisqu'il subirait des restrictions à son droit d'exploiter, ce qui générerait des pertes financières. C'est « *mutatis mutandis* », ce qu'envisage déjà l'article L. 411-32 du code rural dans le cadre de la résiliation anticipée et partielle du bail pour « *changement de destination des parcelles louées* » (19).

*

* *

(17) Cf. notre article « Les usages de l'eau à des fins non agricoles : La protection des captages », in *Rev. dr. rur.* 1992 et *Rev. loyers* 1992, p. 23 et s.

(18) J.M. Gilardeau, préc. n° 114, p. 225.

(19) Cass. 3^e civ., 14 nov. 1996, Deroo qui affirme que « le preneur est libre de la gestion de son exploitation ».

Dans ce cadre ainsi rénové la satisfaction des intérêts en présence en serait confortée : celle de l'intérêt général qui s'attache à la protection des éléments naturels de l'environnement, celle des intérêts du bailleur qui pourrait retrouver la maîtrise de la gestion patrimoniale du fonds loué, celle enfin des intérêts du chef d'exploitation assuré de pouvoir exercer librement la gestion économique de l'entreprise, préservé qu'il serait de l'incertitude relative à l'évolution des règles de protection de l'environnement, les engagements pris (par le bailleur comme par le fonds) étant spécifiés dans le bail.

Bernard PEIGNOT