

TOULOUSE
CAPITOLE
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

LA RÉSILIATION DU BAIL RURAL POUR CAUSE D'URBANISME

DIDIER KRAJESKI

Référence de publication : Defrénois 30 avril 2013, n° 112f6

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

LA RÉSILIATION DU BAIL RURAL POUR CAUSE D'URBANISME

La possibilité de résilier sans autorisation du préfet ne vaut que pour les parcelles situées en zone urbaine lors de la notification de la résiliation. Pour toute autre zone, l'autorisation du préfet s'impose. Du classement de la parcelle concernée va donc dépendre, selon le cas, le fait de savoir si la résiliation est possible et si elle peut intervenir sur la seule décision du bailleur ou sous la condition d'une autorisation préfectorale préalable, après avis de la commission consultative départementale des baux ruraux.

La solution rendue par la Cour de cassation le 20 février 2013, quoique parfaitement conforme à la lettre du texte, amène toutefois à s'interroger sur le maintien en l'état du dispositif.

Cass. 3e civ., 20 févr. 2013, no 11-26879, ECLI:FR:CCASS:2013:C300209, FS-PB (cassation) : Defrénois flash 11 mars 2013, p. 1 et s., n° 117n5 ; RD rur. 2013, comm. n° 40, note S. Crevel

Extrait :

(...)

Sur le moyen unique :

Vu l'article L. 411-32 du Code rural et de la pêche maritime ;

Attendu que lorsqu'existe un plan local d'urbanisme, en dehors des zones urbaines, le droit de résiliation du bail ne peut être exercé sur des parcelles en vue d'un changement de leur destination agricole qu'avec l'autorisation de l'autorité administrative ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que M. Y a donné à bail rural à M. Z, aujourd'hui retraité, et à Mme Z diverses parcelles ; que le 7 avril 2008, M. Y a signifié aux époux Z la résiliation du bail pour changement de destination agricole, sur le fondement de l'article L. 411-32 du Code rural, à la suite du classement de deux de leurs parcelles en zone AU, constructible, du plan local d'urbanisme ; que les époux Z ont alors fait connaître, le 21 avril 2008, leur intention d'exercer leur droit de préemption, puis saisi le tribunal paritaire des baux ruraux pour voir constater la nullité de la résiliation et ordonner une expertise aux fins d'évaluer la valeur des biens loués ;

Attendu que pour déclarer valable le congé délivré le 7 avril 2008 sans autorisation préfectorale, l'arrêt retient que les parcelles en cause sont désormais classées en zone urbaine ;

Qu'en statuant ainsi, tout en relevant que les parcelles avaient été classées par le plan local d'urbanisme en zone AU et avaient donc seulement vocation à être urbanisées, la cour d'appel a violé le texte susvisé ;

Par ces motifs :

Casse et annule, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 20 septembre 2011, entre les parties, par la cour d'appel d'Agen (...).

Cass. 3e civ., 20 févr. 2013, no 11-26879, ECLI:FR:CCASS:2013:C300209, FS-PB (cassation) : Defrénois flash 11 mars 2013, p. 1 et s., n° 117n5 ; RD rur. 2013, comm. n° 40, note S. Crevel

L'essentiel

- Le droit de résiliation du bail rural en vue d'un changement de la destination des biens en présence d'un PLU et en dehors des zones urbaines ne peut être exercé qu'avec une autorisation préfectorale.
- La résiliation sans autorisation préfectorale n'est pas valable lorsque les parcelles ont seulement vocation à être urbanisées.
- Il importe que le propriétaire bailleur soit pleinement informé, avant de prendre toute décision, de la situation exacte des parcelles au regard du droit de l'urbanisme.

L'article L. 411-32 du Code rural et de la pêche maritime offre au bailleur une prérogative qui contredit l'esprit du statut des baux ruraux. Elle lui permet en effet de résilier, « à tout moment », le bail sur des parcelles dont la destination agricole peut être changée. Les faits illustrent d'ailleurs toute l'utilité, au regard du statut, de cette faculté de résiliation : elle permet de faire échec au droit de préemption du preneur qui a vocation à s'exercer en cas de vente des terres concernées.

En l'espèce *I*, le bailleur a cru pouvoir utiliser cette faculté de résiliation pour disposer librement du foncier concerné alors que les preneurs, en réponse, faisaient valoir leur droit de préemption. Au moment de la résiliation, les terres concernées étaient classées en zone à urbaniser (AU). Cela n'a pas empêché les juges du fond de considérer la résiliation valable, au moins au motif que les parcelles avaient été classées en zone urbaine (U) depuis la résiliation. La Cour de cassation casse l'arrêt de la cour d'appel en ramenant les juges vers une application plus stricte du texte. Ce faisant, elle les engage à respecter la lettre (I) mais elle conduit dans le même temps à se demander s'il n'est pas nécessaire de la changer (II).

I – RESPECTER LA LETTRE !

Le régime mis en place par l'article L. 411-32 du Code rural et de la pêche maritime est largement défavorable au preneur, même si des prérogatives lui sont reconnues à l'occasion de la résiliation. Le texte lui réserve un droit à indemnité et à un peu de temps puisque la résiliation ne prend effet qu'un an après notification par acte extrajudiciaire ². Cela compense le fait que cette résiliation peut intervenir à tout moment dans le cours du bail ³. Il a même la possibilité de faire valoir que la résiliation compromet gravement l'équilibre économique de son exploitation mais avec pour seul effet d'étendre la résiliation (et l'indemnisation) à la totalité des biens loués.

On conçoit facilement, en présence de ce régime, que le preneur saisisse toute possibilité de discuter le bien-fondé de la résiliation. Cette possibilité n'est pas systématique ; elle dépend en fait du classement des parcelles comme l'indique parfaitement l'espèce. Le préfet peut ainsi devenir le protecteur de l'exploitation lorsque le propriétaire est contraint de lui demander son autorisation. Selon le texte, celle-ci s'impose « en l'absence d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme, ou lorsqu'existe un plan local d'urbanisme, en dehors des zones urbaines... » classées comme telles en application d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

Sur ce point de la réglementation, le domaine de l'autorisation préfectorale, l'arrêt apporte deux précisions importantes. La première est qu'il faut tenir pour une exigence stricte la mention des zones urbaines dans le texte. La résiliation sans autorisation, la plus rigoureuse, n'existe que dans ces zones. Pour toute autre zone (en l'espèce, les zones à urbaniser), l'autorisation est nécessaire. L'attendu de principe est parfaitement clair sur ce point, il présente sous un jour différent l'enchaînement des deux premiers alinéas de l'article L. 411-32 : « lorsqu'existe un plan local d'urbanisme, en dehors des zones urbaines, le droit de résiliation du bail ne peut être exercé (...) qu'avec l'autorisation de l'autorité administrative ». La précision avait déjà été apportée par la jurisprudence ⁴. Elle se fonde aussi bien sur l'idée que le texte crée, dans le statut, une prérogative mettant en péril l'exploitation, donc forcément d'interprétation stricte, et sur le fait que le régime juridique de ces deux zones n'est pas le même en vertu des règles d'urbanisme.

On peut donc s'étonner que les juges du fond aient pu rendre une décision aussi contraire à la lettre du texte. Cependant, leur solution se fonde aussi sur une particularité de l'espèce qui est l'occasion d'apporter une deuxième précision. Dans les faits de l'arrêt commenté, le classement des terres a changé et, lorsque les juges ont été saisis de l'affaire, les parcelles se trouvaient en zone urbaine. Il était donc tentant de considérer que la résiliation était valable, ne serait-ce que pour éviter à chacun une perte de temps, puisque le bailleur pouvait résilier, au moment de l'appréciation des juges, sans autorisation. C'était encore une fois ignorer la jurisprudence de la Cour de cassation qui avait eu l'occasion de préciser que la condition de classement s'apprécie au jour de la notification ⁵. Cette solution nous paraît réitérée en l'espèce.

Observation

La modification de classement postérieure à la résiliation est sans effet sur sa validité. À la réflexion, aucune autre date ne peut être choisie, même pas celle de prise d'effet du congé puisque les conditions discutées déterminent les modalités d'exercice de la résiliation. C'est donc bien au moment où elle est exercée que le classement s'apprécie.

La différence de régime, résultant de la nécessité de solliciter une autorisation, n'est pas anodine. Il ne s'agit pas simplement de procéder à une démarche supplémentaire, mais de mettre en péril le projet de changement de destination du propriétaire. L'autorité administrative utilise le pouvoir qui lui est donné d'apprécier l'opportunité de l'opération. Elle ne procède pas, on s'en doute, à une appréciation discrétionnaire. Sa décision (autorisant ou n'autorisant pas) doit être motivée, et elle fait l'objet d'un contrôle des juridictions administratives. Celles-ci exigent qu'avant de délivrer l'autorisation, le préfet s'assure « que la résiliation du bail ne porte pas une atteinte excessive à la situation du preneur » ⁶. Le souci de l'équilibre économique de l'exploitation, qui a un effet limité en cas de résiliation sans autorisation, permet d'empêcher la résiliation lorsqu'elle est soumise à autorisation. C'est le critère qui doit d'ailleurs déterminer son appréciation de l'opération ⁷. On remarquera au passage que l'autorité administrative n'est pas guidée dans son appréciation par l'exigence de gravité à laquelle la juridiction judiciaire est confrontée en application de l'alinéa 4 du texte ⁸.

Selon les circonstances, l'application du texte peut aboutir à des solutions portant atteinte aux intérêts de l'une ou l'autre des parties en présence. La simple existence de la faculté de résiliation est une remise en cause de la stabilité de l'exploitation du preneur, tandis que l'obligation de solliciter une autorisation peut contrarier le projet du propriétaire. Doit-on envisager un nouvel équilibre sur cette question ?

II – CHANGER LA LETTRE ?

Il est possible de proposer deux évolutions du texte allant vers des solutions radicalement opposées. L'attention du ministre de l'Agriculture a été attirée sur la disparition du foncier agricole en France à raison de 27 m² de terres par seconde⁹. Ce phénomène a été pris en compte notamment à l'occasion de la dernière loi de modernisation de l'agriculture qui a créé l'Observatoire de la consommation des espaces agricoles et les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (C. rur., art. L. 112-1 et s.). Ces dernières sont amenées à émettre un avis sur certaines procédures ou autorisations d'urbanisme.

Le ministre promet d'autres mesures qui viendraient s'intégrer dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt attendue en fin d'année. Cette loi pourrait être l'occasion d'abroger purement et simplement un texte qui ne se justifie plus au regard des préoccupations actuelles. Le propriétaire des terres perdrait ainsi la possibilité de réduire l'assiette du bail rural à l'occasion d'une opération ayant pour effet de détourner des terres de l'agriculture.

À l'inverse, on peut tout à fait considérer qu'il est temps d'aggraver encore la possibilité de résilier en supprimant la nécessité, dans tous les cas, de l'autorisation administrative. On peut très bien considérer en effet que les textes du droit de l'urbanisme sont désormais suffisamment efficaces sur la question de la disparition du foncier agricole. Selon les zones, l'artificialisation est, soit devenue impossible, soit très difficile car soumise à différents avis ou autorisations. L'intervention du préfet au titre de l'article L. 411-32 est donc inutile ou nuisible si elle interfère avec d'autres procédés. On irait ainsi dans le sens d'une articulation des législations applicables sur un même espace.

Le choix entre ces deux modifications dépend de ce que l'observateur veut bien voir de l'utilisation concrète de l'article L. 411-32 : une simple réduction à la marge de l'assiette du bail (quelques ares soustraits à un bail portant sur plusieurs hectares), ou une contribution au vertigineux chiffre précité de 27 m²/s dans l'addition de ses utilisations...

En pratique

Face au contentieux susceptible d'être généré par l'application de l'article L. 411-32 du Code rural et de la pêche maritime, différentes précautions sont à prendre. La première est évidemment de vérifier dans quel type de zone les parcelles concernées se trouvent au moment où la résiliation est exercée. La deuxième est, si une autorisation doit être sollicitée, d'avoir une idée précise de l'étendue des terres exploitées par le preneur afin d'établir le véritable impact de la résiliation sur son exploitation.

NOTES DE BAS DE PAGE

1 –

Arrêt commenté, v. infra encadré À la source

2 –

Laquelle doit mentionner l'engagement du propriétaire de changer ou faire changer la destination des terrains au cours des trois années qui suivent la résiliation.

3 –

On se souviendra d'ailleurs que la jurisprudence estime que lorsque la faculté est utilisée comme motif de rupture en fin de bail, le preneur perd son droit à indemnité : v. D. Krajewski, Droit rural, Defrénois, 2009, n° 208

4 –

Cass. 3e civ., 25 nov. 1992, n° 90-20196 : Bull. civ. III, n° 306 ; Gaz. Pal. 1994, 1, somm. p. 142, obs. Y. Lachaud

5 –

Cass. 3e civ., 29 nov. 1983, n° 82-12756 : Bull. civ. III, n° 245 ; Rev. loyers 1984, p. 128, obs. J.-F. Le Petit : l'espèce est d'ailleurs l'inverse de la présente, puisque le classement avait été modifié au désavantage du bailleur postérieurement à la résiliation qui est considérée comme valable.

6 –

CE, 11 juill. 2008, n° 310624 : RD rur. 2008, comm. n° 174, note S. Crevel

7 –

CE, 10 juin 1992, n° 87721 : Lebon, tables

8 –

Pour un arrêt estimant que l'équilibre économique de l'exploitation n'était pas gravement compromis, v. Cass. 3e civ., 7 déc. 2010, n° 09-72528, D : Gaz. Pal. 2011, n° 258, p. 17, note D. Krajewski

9 –

Rép. min. n° 12245 : JO AN Q 8 janv. 2013, p. 183 ; RD rur. 2013, comm. n° 43