

QUAND LE BATIMENT VA... ou la résiliation du bail rural pour cause « d'urbanisme ».

Stéphane de SEZE

*Spécialiste en Droit des Baux Ruraux
et Entreprises Agricoles*

Wladimir BLANCHY

Avocats à la Cour de Bordeaux

En cette triste période de crise du secteur agricole, et notamment de la viticulture, conjuguée à une très forte pression immobilière, nombreux sont ceux, parmi les propriétaires et exploitants, qui s'interrogent sur les possibilités de cesser leur activité agricole pour vendre leurs parcelles en terrain à bâtir.

Il arrive souvent que les parcelles en question, devenues « constructibles », soient occupées et exploitées par un fermier dans le cadre d'un bail rural, dont on connaît la rigueur et le caractère protecteur des intérêts du dit fermier (durée minimale de 9 ans, droit au renouvellement, etc.).

La question se pose donc de savoir dans quelle mesure le code rural autorise la résiliation (ou offre un motif de non renouvellement en fin de bail) sur les parcelles dont la destination agricole peut être changée.

Il s'agit également de savoir quelle est la procédure à suivre et, ensuite, quels sont les droits du fermier en termes d'indemnisation.

I. QUAND PEUT-ON RESILIER ?

La résiliation en cours de bail, mais aussi le congé en fin de bail sur le même motif de « l'urbanisation », peuvent être **de droit** ou **soumis à autorisation du Préfet**, selon les cas.

1) **Résiliation de droit**

a) **Principe**

Selon l'article L. 411-32, alinéa 1er, du Code rural le propriétaire "**peut, à tout moment, résilier le bail sur des parcelles dont la destination agricole peut être changée en application d'un plan d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé**".

Dans ce dernier cas (P.O.S. rendu public ou approuvé), la résiliation n'est possible que dans les zones urbaines définies par le dit plan d'occupation des sols, désormais appelé P.L.U. (Plan Local d'Urbanisation). Sont donc exclues les parcelles classées par le plan en zone NA, c'est-à-dire dans une zone relevant des zones naturelles et non urbaines¹.

¹ Cass. 3e civ., 25 nov. 1992

Dans ce cas (ou en cas d'absence de plans), la résiliation en vue d'un changement de la destination agricole du bien loué est subordonnée à une autorisation préfectorale (étudiée plus loin).

b) A quelle date les conditions ouvrant droit à résiliation doivent elles être remplies ?

Selon la jurisprudence, les conditions ouvrant droit à la résiliation prévue par l'article L. 411-32 du Code rural doivent s'apprécier non pas à la date d'effet de la notification de la résiliation, mais à celle de la notification elle-même.

Dès lors :

- L'existence d'un plan n'est exigée qu'au jour de la notification de la résiliation et il importe peu qu'un an plus tard – c'est-à-dire à la date de prise d'effet de la résiliation – ce plan ne soit plus en vigueur et n'ait pas été remplacé (*Cass. 3e civ., 29 nov. 1983*) ;
- Le propriétaire qui a régulièrement fait usage de son droit de résiliation ne peut, sans l'accord du preneur, faire marche arrière en invoquant une situation administrative nouvelle (*Cass. 3e civ., 23 mai 1975*).
- Les dispositions de l'article L. 411-32 du Code rural ne sont pas applicables si, au moment de la notification de la résiliation, il n'existe pas de plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé. Et la règle s'impose aussi dans le cas de refus de renouvellement (congé en fin de bail) pour cause d'urbanisme : il faut se placer à la date de la délivrance du congé pour procéder aux vérifications nécessaires (*Cass. 3e civ., 9 nov. 1977*).

Si ces conditions susvisées (existence d'un plan d'urbanisme, etc.) ne sont pas remplies, le fermier pourra saisir le Tribunal Paritaire des Baux Ruraux aux fins d'annulation de l'acte de résiliation délivré par le bailleur. Aucun délai de saisine du Tribunal n'est prévu par la loi.

c) Que faire si les parcelles concernées ne sont pas constructibles dans l'immédiat ?

Selon l'article L. 411-32 du Code rural, le propriétaire peut à tout moment résilier le bail sur des parcelles dont la résiliation agricole **peut être** changée en application des dispositions d'un plan d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé.

La jurisprudence a donc considéré que, dans ces conditions, il importe peu que les caractéristiques propres des terrains en cause s'opposent, pendant un délai ne pouvant être précisé, à la réalisation de l'opération projetée².

Attention toutefois aux sanctions en cas de non-respect de l'obligation de construire dans les trois ans suivant la fin du bail. Que l'on ne puisse construire dans l'immédiat est une chose, qu'on ne construise pas en est une autre...

d) Sur quels types de parcelles la résiliation peut-elle porter ?

Les dispositions de l'article L. 411-32 du Code Rural sont applicables quelle que soit la nature des parcelles objet de la résiliation : plantées, nues, en nature de cour, voire déjà bâties³.

² Cass. 3e civ., 24 mars 1981

³ Cass. 3e civ., 17 nov. 1981

En revanche, la résiliation doit être limitée à la partie constructible de la parcelle louée lorsque cette partie est la seule dont le plan d'occupation des sols de la commune permet de changer la destination⁴.

2. Résiliation subordonnée à une autorisation du préfet

En dehors des zones urbaines définies par le plan d'occupation des sols ou en l'absence de plan, la résiliation ne peut être exercée à tout moment qu'avec l'autorisation du préfet, après avis consultatif de la **Commission Consultative des Baux ruraux**, cette dernière n'étant pas tenue de faire état, dans le procès-verbal de sa réunion des motifs retenus à l'appui de l'avis adopté.

Cette hypothèse de l'autorisation préfectorale est applicable à de nombreux cas : il peut s'agir non seulement de satisfaire des besoins d'urbanisation et de développement des agglomérations pour lesquels aucun plan n'a encore été établi, mais aussi de réaliser, par exemple, certains équipements dans les zones rurales ou des aménagements industriels ou touristiques.

L'autorisation du préfet doit être préalable à la notification aux fins de résiliation même si un arrêt relativement ancien avait décidé que l'autorisation devait être préalable à la reprise du bien par le bailleur, mais non au congé lui-même⁵.

En raison de cette contradiction entre réponse ministérielle et jurisprudence, il est plus prudent de s'assurer d'une autorisation préfectorale préalablement à la délivrance de l'acte de résiliation ou du congé.

L'autorisation préfectorale prévue par l'article L. 411-32 du Code Rural n'est pas uniquement accordée dans des cas relevant de l'intérêt général et en vue de la réalisation d'opérations d'urbanisme (*CE, 4 nov. 1983 et 8 juill. 1992*).

Toutefois, selon la jurisprudence administrative, le préfet est fondé à refuser l'opération projetée :

- En fonction de **l'opportunité** du changement de destination envisagé. Par exemple, a été validé le refus d'autorisation opposé à une propriétaire qui souhaitait implanter un village de vacances à proximité immédiate du centre de l'exploitation agricole résiduelle.
- Si la résiliation porte **gravement atteinte à l'équilibre de l'exploitation** visée. Il en est par exemple ainsi lorsque l'amputation de 37 hectares de terres sur les 127 que le preneur met en valeur risque d'entraîner une baisse très importante de son revenu. En revanche, la privation de 78 ares n'est pas de nature à altérer de façon sensible l'équilibre d'une exploitation comportant par ailleurs 12 hectares en propriété.

La décision du préfet est formalisée dans un acte qui peut, évidemment, prendre la forme d'un arrêté préfectoral, mais peut aussi bien résulter d'une simple lettre.

La décision du Préfet est susceptible d'un recours en annulation devant le juge administratif, dont le résultat affectera, bien entendu, la validité de la résiliation ou du congé.

⁴ Cass. 3e civ., 30 nov. 1988

⁵ Rép. min. : JO Sénat 17 juin 1966 et Cass. soc., 3 juill. 1959

II. COMMENT FAIRE ?

La procédure de résiliation, prévue par l'article L. 411-32, alinéa 3, du Code rural, présente la spécificité de ne pas être **contentieuse**, contrairement aux cas de résiliations pour défaut de paiement des fermages ou de mise en péril du bien loué. Elle est donc automatique sans nécessité d'obtenir une décision du Juge.

Le changement de destination des parcelles peut servir de motif aussi bien à une résiliation (en cours de bail) qu'à un congé (en fin de bail).

En effet si l'article L. 411-32 du Code rural qui envisage la résiliation pour des raisons d'urbanisme ne fait aucune allusion au refus de renouvellement, la Cour de cassation a jugé que *"les dispositions de l'article 830-1 du Code rural (devenu L. 411-32) peuvent être invoquées comme motifs de non-renouvellement du bail"*⁶.

Cela signifie clairement que le propriétaire qui entend changer la destination agricole d'un bien loué peut parfaitement soit notifier la résiliation anticipée en cours de bail, soit délivrer un congé au preneur pour la date d'expiration du bail.

1. **Le formalisme**

La résiliation ou le congé doivent être notifiés **impérativement** au preneur **par acte d'huissier de justice**.

Cette notification **doit mentionner** l'engagement du propriétaire de changer ou de faire changer (par un acquéreur éventuel) la destination des terrains dans le respect des dispositions du plan d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols, s'il en existe, **au cours des trois années qui suivent la résiliation**.

Cette mention **est impérative**, la Cour de Cassation ayant jugé que le défaut de mention de l'engagement du propriétaire peut justifier la nullité du congé (ou de l'acte de résiliation) car une formalité substantielle a été omise⁷. Notons toutefois qu'elle ajoutait qu'il appartenait au preneur de prouver le préjudice causé par l'irrégularité⁸, ce qui limite en fait l'action en nullité du preneur.

La résiliation ne peut prendre effet **qu'un an après la notification** (C. rur., art. L. 411-32, al. 3).

2. **Quels risques prend le bailleur s'il ne réalise pas ou ne fait pas réaliser, après la fin du bail, le changement de destination dans le délai de 3 ans ?**

L'article L. 411-32 du Code rural ne prévoit pas, en cas de manquement du bailleur à son engagement de modifier la destination du bien loué dans le délai de trois ans, la réintégration du preneur, laquelle n'est prescrite par l'article L. 411-66 du même code qu'en cas de congé pour reprise.⁹

⁶ Cass. 3e civ., 9 nov. 1977.

⁷ Cass. 3e civ., 7 mars 1978

⁸ Cass. 3e civ., 17 nov. 1981

⁹ Cass. 3e civ., 8 avr. 1999.

Le preneur évincé ne peut donc être réintégré dans les lieux et ne peut donc prétendre qu'à une réparation pécuniaire par la voie d'une demande en Dommages et Intérêts.

Le préjudice, intégralement indemnisable, peut, par exemple, être constitué par une perte de revenus et/ou les frais engagés par le preneur pour libérer le bien qui lui était loué et, éventuellement, pour rechercher et s'installer sur une nouvelle exploitation. Elle peut donc s'avérer particulièrement importante.

III. QUELLE INDEMNISATION POUR LE FERMIER ?

Outre la possibilité de contester la validité de l'acte, le preneur n'est pas totalement démuné face à la décision de son bailleur de l'évincer afin de construire ou de faire construire sur le terrain loué.

1. Possibilité pour le preneur d'imposer la résiliation totale.

Le preneur peut exiger, lorsque l'équilibre économique de son exploitation est gravement compromis par une résiliation partielle, que la résiliation porte sur la totalité du bien loué (C. rur., art. L. 411-32, al. 4).

Il faut entendre par « exploitation », l'ensemble de son exploitation et pas seulement ce que le bailleur lui loue. Tant pis s'il perd de l'argent à exploiter les quelques parcelles que son bailleur lui a laissé si l'ensemble de son entreprise n'est pas menacé.

2. Indemnisation du preneur

Le preneur doit être indemnisé pour la perte de jouissance qu'il subit comme il le serait en cas d'expropriation (C. rur., art. L. 411-32, al. 5).

Bien entendu, le temps qu'il reste à courir entre la date de résiliation anticipée et la fin normale du bail est prise en considération.

→ Comment est-elle calculée ?

L'indemnité due au preneur en cas de changement de la destination du fonds est-elle le plus souvent calculée, à dire d'expert en cas de contentieux, par référence par l'accord départemental relatif à l'éviction agricole, mais il arrive que les tribunaux tiennent compte soit de la valeur vénale du bien¹⁰, soit du bénéfice forfaitaire tel qu'il est fixé par l'administration fiscale.¹¹

Généralement elle est fixée en fonction du préjudice subit par le preneur (perte de récoltes, perte de marchés, difficulté d'exploitation des biens laissés, etc...) ce qui peut entraîner au final une indemnité importante surtout lorsque vient s'y ajouter une indemnité pour travaux réalisés (Indemnité au preneur sortant pour plantations etc...).

→ Le preneur peut-il prétendre à une indemnisation lorsque la date d'effet de la résiliation coïncide avec la date d'expiration du bail ?

¹⁰ CA Rouen, 28 avr. 1981

¹¹ CA Toulouse, 9 févr. 1996

La question est d'importance. En effet, si le congé est délivré pour la fin du bail, le preneur ne subit aucun préjudice puisqu'il ne reste plus de temps à courir. Il ne saurait donc y avoir d'indemnisation...

Mais lorsque le congé est notifié moins de 18 mois avant la fin du bail, le preneur dispose alors **d'un droit acquis** au renouvellement pour une nouvelle durée de 9 ans prenant effet à la fin de son bail.

Le congé pour cause d'urbanisme devant être délivré 1 an avant la fin du bail pour coïncider avec la fin de celui-ci, le preneur a donc acquis à cette date un droit au renouvellement puisque le délai de 18 mois n'a pu être respecté. L'indemnité doit donc être calculée sur les nouvelles 9 années du bail renouvelé...

La Cour de cassation exclue toute indemnisation et ajoute qu'il n'y a pas lieu de distinguer selon que le congé a été délivré plus de 18 mois avant la fin du contrat ou que la résiliation a été notifiée moins de 18 mois avant cette date¹². Mais la solution ne fait pas l'unanimité en doctrine et certaines juridictions du fond refusent de l'appliquer.¹³ Il y a donc à craindre (lorsqu'on est bailleur) ou à souhaiter (lorsqu'on est fermier) un assouplissement de la jurisprudence de la Cour de cassation.

→ Qui paie l'indemnité ?

L'indemnisation du preneur, en cas de changement de la destination agricole de la parcelle louée, n'est due que **par le bailleur** qui a pris l'initiative de résilier prématurément le bail pour modifier la destination des lieux, et non par l'acquéreur éventuel, postérieurement à la résiliation, des parcelles à construire.

→ Le preneur peut-il renoncer au bénéfice de l'indemnité de résiliation ?

Si les preneurs ne peuvent renoncer par anticipation (par exemple lors de la signature du bail) au bénéfice de l'indemnité de résiliation prévue par l'article L. 411-32 du Code rural, il ne leur est pas interdit de transiger, une fois investis d'un droit de créance né et actuel contre leur propriétaire.

→ Paiement effectif de l'indemnité et départ du fermier ?

Le preneur ne peut être contraint de quitter les lieux avant l'expiration de l'année culturale en cours **lors du paiement de l'indemnité** qui peut lui être due, ou d'une indemnité provisionnelle fixée, à défaut d'accord entre les parties, par le président du tribunal paritaire statuant en référé (C. rur., art. L. 411-32, al. 5, 2e disposition)..

Les Tribunaux se sont rarement prononcés sur cette question. En tout état de cause et en cas de contestation, le juge des référés n'a pas le pouvoir de déterminer la date de l'expiration de l'année culturale, cette question étant de la compétence du Juge de fond.

Ainsi, comme dans le bâtiment, la résiliation du bail pour construire peut donc révéler au bailleur de désagréables surprises financières l'amenant à dépasser largement ses devis... Mais quand le bâtiment va...

¹² Cass. 3e civ., 2 juin 1982 et Cass. 3e civ., 29 janv. 1985

¹³ Ainsi CA Rouen, 28 avr. 1981 et récemment CA Bordeaux 19 mars 2003.