

SEANCE DU 21 MAI 1970

-----

COMPTE-RENDU

--

La séance est ouverte à 9 heures 40 en présence de tous les membres du Conseil.

M. le Président PALEWSKI déclare que l'ordre du jour appelle l'examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique des dispositions de l'alinéa 2, de l'article 870-1 bis du code rural, mais en tant seulement que ces dispositions déterminent, en prévoyant l'intervention d'un arrêté interministériel pris sur proposition du préfet, l'autorité compétente pour fixer, au nom de l'Etat, et dans les conditions qu'elles précisent, les superficies en deça desquelles les dispositions du chapitre V du titre I du livre VI du code précité ne sont pas applicables.

M. SAINTENY présente le rapport suivant :

"Le 5 mai dernier le Premier Ministre a demandé au Président du Conseil constitutionnel de bien vouloir soumettre à l'examen du Conseil, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 870-1 bis du code rural mais en tant seulement que ces dispositions déterminent, en prévoyant l'intervention d'un arrêté interministériel pris sur proposition du Préfet, l'autorité compétente pour fixer, au nom de l'Etat et dans les conditions qu'elles précisent, les superficies maximales en deça desquelles les dispositions du chapitre V au titre Ier du livre VI du code rural, ne sont pas applicables.

En d'autres termes la question qui est posée est de savoir si le Gouvernement peut, par voie réglementaire, confier à un préfet des attributions qu'un texte législatif avait réservé au Gouvernement.

..../. .

Les dispositions soumises au Conseil résultent de l'article 1er de la loi n° 68-1147 du 20 décembre 1968, c'est-à-dire d'un texte législatif postérieur à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, la saisine est donc normale et le Conseil paraît fondé à examiner la question au fond ainsi que le lui demande le Gouvernement.

Le seul élément surprenant, à première vue, est la date récente du texte sur lequel il doit être statué.

C'est pourquoi, avant d'aborder l'examen de la nature juridique des dispositions soumises au Conseil il semble utile de rappeler les raisons pour lesquelles le Gouvernement est conduit, moins d'un an et demi après avoir fait figurer ces dispositions dans un projet de loi, à demander au Conseil d'en reconnaître la valeur réglementaire.

#### I.- Gebèse de l'affaire.

L'article 870-1 bis a été ajouté au code rural par l'article 1er de la loi n° 68-1147 du 20 décembre 1968 modifiant et complétant les dispositions relatives au colonat partiaire ou métayage dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion.

Le colonat partiaire est un mode de faire valoir des biens ruraux qui associe un propriétaire, apportant son terrain, ses capitaux et, le cas échéant, ses connaissances techniques, à un colon apportant son travail, ses peines, ses soins. Tous deux partagent les fruits et produits du domaine selon une proportion fixée à l'avance.

Ce système qui était très répandu dans les départements d'outre-mer, et, en particulier à la Réunion, avait été réglementé, pour cette île seulement, par une ordonnance du 5 septembre 1945. Cette ordonnance fut abrogée par une loi du 2 août 1961 qui étendit le bénéfice du statut du colonat à tous les départements d'outre-mer. Mais ce texte lui-même fit l'objet de critiques et c'est pour améliorer la protection du colon et renforcer ses droits que le Gouvernement déposa en octobre 1968, sur le bureau du Sénat, un projet de loi qui fut adopté par le Sénat le 7 novembre 1968 et, définitivement, par l'Assemblée nationale le 9 décembre 1968.

.../.

Cette loi a, en fait, pour objet, de donner au colonat partiaire un statut très proche du métayage métropolitain.

Elle comporte notamment des dispositions qui tendent à donner au colon un droit de renouvellement de son bail, à fixer au minimum aux trois quarts des fruits et produits la part lui revenant et, enfin, à lui donner également la possibilité de transformer le colonat partiaire en fermage.

Toutefois, le législateur a voulu que les divers avantages consentis aux colons partiaires tant par la loi du 2 août 1961 que par celle du 22 décembre 1968, soient réservés aux seuls agriculteurs "à plein temps" mettant en valeur une véritable exploitation agricole et c'est la raison pour laquelle il a renvoyé à un arrêté interministériel la fixation d'une superficie maximale en deçà de laquelle le détenteur d'un terrain ne pourrait bénéficier de la réglementation protectrice prévue par le code rural.

Cette réserve est l'objet même de l'article premier de cette loi, dont certaines dispositions sont seules soumises au Conseil et qui est ainsi conçu :

"Il est ajouté après l'article 870-1 du chapitre V, titre 1er, livre VI du code rural, un article 870-1 bis rédigé comme suit :

"Les parcelles de terres qui, en raison de leur superficie insuffisante, ne constituent pas une exploitation agricole ou des parties essentielles d'une telle exploitation ne sont pas soumises aux dispositions du présent chapitre et relèvent uniquement des règles du code civil.

"Pour chaque département, un arrêté interministériel, pris sur proposition du préfet, après avis de la commission consultative des baux ruraux prévue à l'article 2 de la loi n° 63-1236 du 17 décembre 1963, fixe, en tenant compte des besoins locaux ou régionaux et de la nature des cultures, les superficies maximales en deçà desquelles les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables".

.../.

Le chapitre visé dans cet article est le chapitre V du titre premier du livre VI du code rural dans lequel figurent les dispositions relatives au colonat partiaire ou métayage dans les départements d'outre-mer.

Lors de l'examen de l'article précité par le Sénat deux amendements furent proposés et adoptés qui tendaient l'un à remplacer les mots "un corps de ferme" par "une exploitation agricole", l'autre, à remplacer les mots "les superficies minimum considérées comme répondant aux exigences de l'alinéa qui précède" par les mots : "les superficies maximales en deça desquelles les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables". Aucune de ces modifications de pure forme, ne concerne les dispositions soumises au Conseil.

Au contraire, devant l'Assemblée nationale, un amendement de M. RIVIEREZ tendait à remplacer les mots "arrêté interministériel" qui font l'objet de la saisine du Conseil par les mots "arrêté préfectoral".

L'auteur de l'amendement déclarait à l'appui de son texte : "En matière de bail à ferme, le préfet est compétent, tant dans la métropole que dans les départements d'outre-mer, pour fixer par arrêté la superficie des parcelles ne constituant pas un corps de ferme aux termes de l'article 809, dernier alinéa, du code rural. Il paraît illogique que le préfet, compétent quand il s'agit de bail à ferme, soit incompétent pour ce qui concerne le colonat partiaire".

Le rapporteur de la commission des lois avait d'ailleurs écrit dans son rapport :

"Il est, par contre, regrettable que, pour chaque département, un arrêté interministériel doive intervenir pour fixer la superficie de référence. Certes, cela est une garantie d'indépendance pour la décision qui sera prise mais la procédure paraît lourde. A défaut de pouvoir proposer la solution de l'arrêté préfectoral, à l'exemple de ce qui se passe aussi bien en métropole que dans les départements d'outre-mer pour les baux à ferme, votre rapporteur souhaite que le Secrétaire d'Etat prenne l'engagement de hâter la parution

.../.

de ces arrêtés, afin de lever l'illogisme qui, dans un domaine identique, rend le préfet compétent lorsqu'il s'agit de bail à ferme et incompétent pour ce qui concerne le colonat partiaire. De plus, cette méfiance vis-à-vis du pouvoir central va à l'encontre de l'esprit de régionalisation".

Lors du débat M. FONTAINE, sans reprendre expressément les termes de son rapport écrit déclara :

"Pour des raisons d'opportunité, afin de permettre l'application immédiate de ce projet de loi et d'éviter une navette entre notre Assemblée et le Sénat, la commission a préféré son texte tel qu'il se présente, quitte à obtenir la garantie que très bientôt, dans le cadre des mesures de régionalisation et de déconcentration qui doivent intervenir, il transmette au préfet les pouvoirs qu'il détient actuellement".

M. INCHAUSPE, alors secrétaire d'Etat chargé des départements d'outre-mer devait répondre :

"Je puis donner à M. le Rapporteur l'assurance qu'il réclame. Dans le cadre des mesures de déconcentration et de régionalisation, le Gouvernement transfèrera au préfet le pouvoir de décision en la matière de sorte qu'il ne s'agira plus d'un arrêté ministériel, mais d'un arrêté préfectoral".

A la suite de cette déclaration l'amendement de M. RIVIEREZ fut retiré et c'est pour donner suite à la promesse faite alors que le Gouvernement désire aujourd'hui confier aux préfets le soin de prendre les arrêtés visés à l'article 1er de la loi du 20 décembre 1968. Toutefois, le Gouvernement ne pourra modifier par décret les dispositions relatives à ce problème de compétence que si le Conseil leur reconnaît un caractère réglementaire. Telle est la raison de la saisine du Conseil.

Il faut ajouter enfin qu'aucun des arrêtés interministériels prévus par le ~~texte~~ texte soumis au Conseil n'a été pris à ce jour.

.../.

## II.- Nature juridique des dispositions soumises au Conseil.

La saisine du Conseil ne porte que sur les dispositions de l'alinéa 2, de l'article 1er précité, qui précisent que les superficies maximales en deçà desquelles les conventions entre preneurs et bailleurs doivent être régies par le code civil, seront fixées par arrêté interministériel pris sur proposition du préfet.

Le Gouvernement a en effet l'intention, ainsi que cela a déjà été expliqué, d'attribuer au préfet qui, actuellement n'a qu'un pouvoir de proposition, la compétence qu'il tient des dispositions susvisées, en matière de fixation des superficies maximales dont il s'agit. Mais bien évidemment ce n'est pas sur les intentions du Gouvernement que le Conseil doit statuer mais sur la nature juridique au regard de l'article 34 de la Constitution des mots : "un arrêté interministériel, pris sur proposition du préfet".

Une seule disposition dudit article 34 paraît concernée en l'espèce. C'est la disposition aux termes de laquelle "la loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales".

Le régime du colonat partiaire notamment après les modifications qui lui ont été apportées par la loi du 20 décembre 1968 comporte des limitations importantes au libre exercice du droit de propriété et par conséquent sa définition ressortit incontestablement au domaine de la loi.

Peut être en est-il de même pour le texte qui institue une limite entre les propriétés soumises au droit commun du code civil et celles qui sont soumises à une législation spéciale.

Toutefois, il importe d'observer que dans les dispositions dont le Conseil doit apprécier la nature juridique ce n'est pas ce principe d'une limite qui est en cause mais seulement la désignation de l'autorité chargée de l'appliquer. En d'autres termes l'examen du Conseil ne porte pas à proprement parler sur une question de fond mais sur un problème de compétence.

.../.

Il faut néanmoins considérer que certaines questions de compétence peuvent toucher à des principes fondamentaux et par là même ressortir au domaine législatif et tel semble bien, au moins partiellement, être le cas dans la présente affaire.

En effet les dispositions soumises au Conseil en ce qu'elles prévoient l'intervention d'un arrêté interministériel créent une double compétence. A un premier degré elles attribuent à l'Etat le pouvoir de fixer une superficie limite, à l'intérieur de ce premier cadre, à un second degré, elles déterminent la forme sous laquelle s'exercera ce pouvoir.

Or, il semble bien que la compétence de l'Etat en ce qui concerne le droit de fixer une superficie limite pour qu'une exploitation puisse être donnée en métayage constitue un principe fondamental. Il est effectivement fondamental que ce soit une autorité relevant de l'Etat, c'est-à-dire indépendante à l'égard des parties et soucieuse de l'intérêt général, qui prenne une telle décision et non une personne privée, physique ou morale. Cela constitue une garantie particulièrement importante.

A l'inverse, à l'intérieur de cette compétence réservée à l'Etat, l'attribution du pouvoir de décision à telle ou telle autorité ne met en cause aucun principe fondamental.

Le "glissement" du pouvoir de décision du Gouvernement à ses délégués ne peut en effet diminuer les garanties des propriétaires ou des colons puisque d'une part, le Gouvernement a toujours le contrôle hiérarchique des actes de ses agents et que d'autre part, il semble que le rapprochement, même géographique, de l'autorité de décision et du lieu d'application de celle-ci ne peut qu'être bénéfique. Cela est d'autant plus vrai qu'il s'agit de questions délicates pour lesquelles il y a lieu de tenir compte des conditions locales qui peuvent être très particulières surtout s'agissant de départements éloignés.

Il faut rappeler, d'ailleurs, qu'en l'état actuel de la législation, les arrêtés interministériels doivent déjà être pris sur proposition du Préfet.

En fait, plus que la désignation de l'autorité administrative chargée de prendre la décision c'est la consultation préalable de la commission des baux ruraux qui peut constituer une garantie pour les parties. Certes cette commission n'émet qu'un avis consultatif mais elle est constituée de membres connaissant bien les problèmes techniques locaux et surtout elle comprend des représentants des propriétaires et des colons. Or l'avis de cette commission demeure toujours prévu par la loi.

En conclusion, il apparaît donc que les dispositions qui tendent à désigner l'autorité chargée de fixer la superficie minimum des exploitations pouvant être soumises au colonat partiaire, sont de nature réglementaire dès lors que cette autorité agit au nom de l'Etat, dans le cadre de la compétence de celui-ci.

Cette solution est d'ailleurs conforme à la jurisprudence du Conseil. En effet dans une décision du 27 février 1969, relative à la désignation de délégations spéciales et dans deux décisions du 23 février 1970 concernant l'une, l'autorité compétente pour prononcer l'inscription des sites et monuments naturels sur la liste départementale, l'autre l'autorité qualifiée pour prendre un arrêté de déclaration d'utilité publique dans certains cas, le Conseil a affirmé que les dispositions tendant à désigner l'autorité qui doit exercer au nom de l'Etat, les attributions relevant de la compétence qui, en vertu de la loi, appartient à celui-ci, sont de nature réglementaire.

Tel est bien le cas des dispositions soumises au Conseil.

Il faut rappeler enfin que le Gouvernement souhaiterait unifier la réglementation en matière de fixation des superficies-limites et donner aux préfets pour le colonat partiaire une compétence qu'ils tiennent déjà, pour les baux à ferme, dans les départements d'outre-mer, de la loi du 17 décembre 1963 et pour les baux ruraux, en métropole, de l'article 809 du code rural.

.../.

C'est pour ces raisons de droit et de fait que je propose au Conseil de déclarer, sous les réserves énoncées ci-dessus, que les dispositions qui lui sont soumises sont de nature réglementaire."

A l'issue de ce rapport M. WALINE constate que l'affaire ne comporte pas de difficulté sur le plan juridique et que sur le plan pratique il n'y aura pas grand chose de changé car actuellement ou bien les ministres entérinent les propositions faites par les préfets ou bien ils leur en demandent de nouvelles. En fait à l'avenir le préfet consultera quand même son ministre avant de prendre une décision et il y aura donc un contrôle a priori mais surtout une abréviation de la procédure.

M. CASSIN reconnaît également que dès lors que le pouvoir de décision reste au pouvoir exécutif la décision de transfert peut être prise par voie réglementaire.

M. SAINTENY donne alors lecture du projet de décision ci-après :

"LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 5 mai 1970 par le Premier Ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article 870-1 bis, alinéa 2, du code rural, ajouté audit code par l'article 1er de la loi n° 68-1147 du 20 décembre 1968, modifiant et complétant les dispositions relatives au colonat partiaire ou métayage dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, mais en tant seulement que ces dispositions déterminent, en prévoyant l'intervention d'un arrêté interministériel pris sur proposition du préfet, l'autorité compétente pour fixer, au nom de l'Etat et dans les conditions qu'elles précisent, les superficies maximales en deça desquelles les dispositions du chapitre V du titre 1er du Livre VI du code rural ne sont pas applicables

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37 et 62 ;

.../.

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu le code rural, notamment l'article 870-1 bis, alinéa 2 dudit code tel qu'il résulte de l'addition apportée à celui-ci par l'article 1er de la loi n° 68-1147 du 20 décembre 1968, modifiant et complétant les dispositions relatives au colonat partiaire ou métayage dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion ;

Considérant que les dispositions susvisées de l'article 870-1 bis, alinéa 2, du code rural, tel qu'il résulte de l'addition apportée audit code par l'article 1er de la loi n° 68-1147 du 20 décembre 1968, ne sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel qu'en tant qu'elles prévoient que, dans chacun des quatre départements d'outre-mer énumérés, la détermination des superficies maximales en deça desquelles les dispositions du chapitre V du titre premier du Livre VI du code rural ne sont pas applicables est faite par un arrêté interministériel, pris sur proposition du préfet ; que, dans la mesure ainsi envisagée, ces dispositions qui tendent à désigner l'autorité qui doit exercer au nom de l'Etat les attributions relevant de la compétence qui, en vertu de la loi, appartient à celui-ci dans le domaine de la réglementation du fermage et du métayage, ne mettent pas en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, non plus qu'aucun des autres principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, ces dispositions ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire ;

D E C I D E :

Article premier - Les dispositions susvisées de l'article 870-1 bis, alinéa 2, du code rural, ajouté audit code par l'article 1er de la loi n° 68-1147 du 20 décembre 1968, modifiant et complétant les dispositions relatives au colonat partiaire ou métayage dans les départements de la Guadeloupe, de la

.../.

Martinique, de la Guyane et de la Réunion ont le caractère réglementaire, en tant que ces dispositions, en prévoyant que la détermination des superficies maximales en deça desquelles les dispositions du chapitre V du titre premier du Livre VI du code rural ne sont pas applicables est faite par arrêté interministériel pris sur proposition du préfet, désignent l'autorité compétente pour exercer au nom de l'Etat les attributions qui appartiennent à celui-ci en vertu de la loi.

Article 2 - La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au Journal officiel de la République française."

Sur la proposition de M. LUCHAIRE il est décidé d'ajouter, dans les visas, la mention de l'article 73 de la Constitution relatif au régime législatif des départements d'outre-mer.

Une suggestion de M. WALINE tendant à préciser que les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales ne sont pas concernées par les dispositions soumises au Conseil n'est pas retenue.

Le projet est donc adopté sans autre modification.

La séance est levée à 10 h 10.

L'original de la décision sera annexé au présent compte-rendu.