

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 1^{er} juillet 1978.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 1978.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier certains articles du titre premier du Code rural
en vue de démocratiser et faciliter les opérations de remembrement
et d'aménagement foncier.*

PRÉSENTÉE

PAR MM. JACQUES EBERHARD, PAUL JARGOT, LÉON DAVID
et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Léon David, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Anicet Le Pors, Léandre Létoquart, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Jean Ooghe, Mme Roland Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

Remembrement. — *Code rural.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

A notre époque de mécanisation généralisée des travaux agricoles, le regroupement foncier constitue une exigence indéniable. Le morcellement souvent extraordinaire, du territoire agricole est un obstacle à un emploi plus rationnel du machinisme. Il est un facteur de perte de temps considérable et freine l'augmentation de la productivité du travail. En un mot, il est un des éléments du maintien de coûts de production trop élevés. Le remembrement est donc une opération nécessaire sur le plan technique, comme sur le plan économique.

Malheureusement, ces opérations justifiées soulèvent dans de très nombreux cas des protestations massives et parfois de sérieux incidents. Instruits par ces expériences décevantes et malheureuses, de nombreux exploitants, des maires, des municipalités, convaincus des effets heureux auxquels devrait aboutir un remembrement dans leur commune, hésitent à le proposer par crainte des conséquences fâcheuses qui pourraient en résulter. En bref, le remembrement est une opération à laquelle on se soumet de force au lieu de la solliciter ; il est une source de division souvent profonde dans une commune ; dans certains cas, il est un moyen de spoliation au profit d'une petite minorité, au détriment d'un grand nombre de petits et moyens exploitants. Parfois même, il aboutit à déséquilibrer complètement des exploitations. De nombreux exemples de tels cas regrettables pourraient être cités dans divers départements.

Certes, il est sans doute impossible qu'un remaniement profond de la configuration foncière d'une commune puisse se réaliser sans aucune friction, ni protestation. Mais leur caractère très souvent massif tend à montrer que les règles de l'équité la plus élémentaire ne sont pas toujours respectées. Il est apparemment vrai que la loi s'est efforcée de parer aux injustices les plus excessives. Toutefois, il faut admettre que si les mécanismes de la réorganisation foncière et du remembrement peuvent aboutir à des situations déplorables, malgré les garanties que contiennent, en principe, les textes, c'est qu'à la base même de ces mécanismes il y a un vice fondamental à partir duquel naissent et croissent les abus de pouvoir.

Ce vice c'est tout d'abord l'absence de démocratie pour la décision de principe qui fait que très souvent le remembrement n'est

pas réalisé à la suite d'un grand effort d'explication et de conviction auprès de la masse des exploitants. Il est décidé par quelques-uns et en pratique imposé à la majorité par ceux-ci. C'est ensuite l'absence de démocratie dans la composition et la désignation de l'organisme essentiel de réalisation des opérations elles-mêmes : la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement. C'est enfin la mise en présence du fait accompli de la majorité des exploitants, car les décisions et le plan définitif de remembrement sont dans trop de cas élaborés par la commission communale au mépris des divers intérêts en présence. La réorganisation est en bref conçue d'une manière technocratique qui n'exclut pas, loin s'en faut, le favoritisme.

C'est donc à partir de l'expérience et de ces considérations que nous estimons indispensable de procéder à la modification de certaines dispositions actuelles du Code rural, afin que les nécessaires opérations de remembrement soient facilitées. Pour cela, il faut que les intéressés acquièrent la certitude que le remembrement est leur affaire ; qu'il n'est pas une mesure administrative imposée par en haut ; qu'ils aient le moyen d'avoir voix au chapitre. Pour atteindre ce but, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de modifier les dispositions techniques régissant le déroulement et la réalisation du remembrement.

Nous croyons qu'il suffirait, en premier lieu, de faire décider le remembrement par voie de référendum auprès des intéressés ; en deuxième lieu, de modifier la composition de la commission communale et le mode de désignation des représentants des exploitants ; enfin, de soumettre à leur approbation l'ensemble des mesures élaborées par la commission communale.

La première de ces réformes entraînera une large action d'explication et de conviction pour que le référendum soit positif. Nous savons parfaitement que dans un pareil cas il n'est pas possible d'obtenir l'unanimité. Mais qu'au moins il soit fait de telle sorte que le remembrement ne se décide pas presque clandestinement, mais qu'au contraire il soit la décision d'une forte majorité.

La deuxième réforme est encore plus fondamentale. Actuellement, la commission communale n'est pas l'émanation des agriculteurs et encore moins la représentation des diverses catégories d'exploitants de la commune. Tout d'abord elle comporte une majorité absolue de représentants de l'Administration ; les paysans, qui sont les plus intéressés à l'opération, n'ont que trois représentants qui, plus est, sont en priorité des propriétaires exploitants désignés par le préfet.

Nous considérons que l'Administration doit être représentée dans la Commission pour conseiller, convaincre, mais non pour décider. Si on veut que le remembrement soit l'affaire des exploitants, la majorité doit leur appartenir dans la Commission, et les principales caté-

gories sociales d'exploitants doivent y avoir accès. Si l'on veut, enfin, que la Commission ait l'autorité nécessaire, qu'elle soit l'émanation des exploitants intéressés, leurs représentants doivent être élus. Si l'on veut encore que les membres de la Commission représentent réellement les intérêts en présence, ils doivent être élus à la représentation proportionnelle. C'est seulement ainsi que l'on entraînera l'adhésion de la majorité des cultivateurs d'une commune. C'est ainsi que seront résolues les difficultés inhérentes à un regroupement foncier en tenant compte, dans toute la mesure du possible, des situations concrètes, comme des intérêts essentiels de chacun.

La troisième réforme consiste à soumettre le travail accompli au jugement de tous et à le faire approuver ou rejeter par un vote.

C'est là une garantie supplémentaire que nous proposons d'offrir aux exploitants. Mais, si le travail a été réalisé démocratiquement, grâce aux deux premières réformes que nous proposons, la dernière phase deviendra une formalité. Toutefois, au cas où ce travail serait jugé inacceptable par la majorité, celle-ci serait appelée à élire une nouvelle commission communale.

On nous objectera que nos propositions ralentiront les opérations de remembrement. L'objection ne nous paraît pas valable sur le plan administratif et technique. Elle ne repose en fait que sur la conception que le remembrement doit être réalisé de gré ou de force. Nous sommes résolument pour qu'il soit réalisé de plein gré. La conception autoritaire relève du plus profond mépris des paysans.

Or, ceux-ci, à notre époque, sont parfaitement aptes non seulement à en comprendre la nécessité mais aussi à désirer un aménagement foncier. Les paysans ne sont pas opposés au progrès. Ils le souhaitent et le réalisent comme tant de faits le démontrent. Si des réticences et des oppositions se manifestent à l'égard du remembrement — même parmi les exploitants les plus ouverts aux techniques modernes — c'est avant tout pour les raisons de fond que nous avons énoncées.

Que des garanties tangibles leur soient données, il ne fait pas de doute qu'une large majorité participera à la réalisation d'opérations dont l'utilité et la nécessité ne sont pas mises en doute. Ce que chacun veut, c'est un regroupement aussi équitable que possible.

Un autre motif expliquant les lenteurs des opérations de remembrement en France réside dans la réduction des crédits d'Etat qui leur sont consacrés.

Sans parler des retards au déblocage de ces crédits qui aboutissent à ajourner des opérations en cours, des réductions ont été opérées, par exemple pour les travaux connexes dont une partie importante reste à la charge des communes.

Il serait souhaitable de revenir rapidement au financement de l'intégralité des opérations de remembrement et des travaux connexes, car les communes ne peuvent, la plupart du temps, supporter de telles dépenses.

Bien que l'article 40 de la Constitution ne nous autorise pas à faire figurer cette proposition dans le texte proposé, nous demandons au Gouvernement d'inscrire cette disposition dans la prochaine loi de finances.

Ainsi nous avons la conviction que nos propositions répondent aux exigences de la modernisation de l'agriculture, bien que d'autres mesures soient nécessaires pour parvenir à ce résultat, lesquelles mesures font l'objet de propositions de loi distinctes que nous avons déposées par ailleurs.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs, nous vous demandons de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les articles premier *bis* et 2 du titre premier du Code rural sont modifiés comme suit :

« *Art. 1^{er} bis.* — Dans toute commune où l'utilité du remembrement est signalée soit par des exploitants, soit par la municipalité ou par l'Administration, les services intéressés procèdent à une consultation des exploitants par voie de référendum. Les opérations de remembrement ne peuvent être décidées et une commission communale de réorganisation foncière et de remembrement instituée, que si le principe en a été approuvé par les deux tiers au moins des exploitants. » (*Le reste sans changement.*)

« *Art. 2.* — La commission communale de réorganisation foncière et de remembrement est ainsi composée :

- « — le juge d'instance du canton, président, ou à son défaut, l'un des juges des tribunaux d'instance des cantons voisins, désigné par le premier président de la Cour d'appel ;
- « — le délégué de l'ingénieur en chef du génie rural ;
- « — le délégué de l'ingénieur en chef directeur départemental de l'agriculture ;
- « — le délégué du directeur départemental des contributions directes et du cadastre ;
- « — le délégué du conservateur des eaux et forêts ;
- « — le maire ou l'un de ses adjoints désigné par lui ;
- « — sept représentants des exploitants et deux membres suppléants appelés à siéger, soit en cas d'absence d'un titulaire, soit lorsque la commission délibère sur une réclamation dans laquelle l'un des membres titulaires est intéressé.

« Afin d'assurer la représentation des différentes catégories sociales d'exploitants, les mandataires de celles-ci, titulaires et suppléants, sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. » (*Les deux derniers alinéas sans changement.*)

Art. 2.

Il est inséré dans le titre premier du Code rural un article 5 bis ainsi libellé :

« *Art. 5 bis.* — Les décisions prises par la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement, ainsi que le plan définitif de remembrement arrêté par la commission communale, sont soumis à la ratification des exploitants. Ils sont ratifiés lorsque les deux tiers au moins des exploitants les ont approuvés.

« En cas de rejet, une nouvelle commission communale doit être élue selon les dispositions de l'article 2 du présent titre. »

Art. 3.

L'article 54 du titre premier du Code rural est complété comme suit :

« *Art. 54.* — Un règlement d'administration publique détermine les conditions d'exécution des chapitres qui précèdent et notamment des articles 2, 3, 5 bis, 6, 19, 25, 26, 27, 28 et 34... » (*Le reste sans changement.*)