

Février 2001

Propriété foncière en milieu rural Le droit de propriété confisqué par l'Etat.

L'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, préambule de notre Constitution, affirme :

"Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression."

Voilà qui est clair : la propriété est l'un des droits imprescriptibles de l'homme, et l'on peut donc considérer que l'on porte atteinte à la constitution chaque fois que l'on porte atteinte à ce droit.

Or depuis la fin de la guerre, un certain nombre de mesures ont peu à peu entamé les droits des personnes qui possèdent de la terre à la campagne, au point que nous vivons aujourd'hui, en milieu rural, dans un système beaucoup plus proche du socialisme que de l'économie de marché, le mot socialisme étant pris dans son sens originel de propriété publique des moyens de production.

Le point d'orgue de cette évolution a été atteint en 1983, lorsque le nouveau code de l'urbanisme a subrepticement introduit dans son premier article, l'article L110, cette monumentale violation du droit de propriété, passée à peu près inaperçue au milieu de tant de mesures destinées à collectiviser la France :

"Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences"!

Voici comment, en pratique, s'opère cette socialisation des terres : formellement, en tire, vous êtes toujours propriétaire de votre terre, mais quel que soit l'usage que vous vouliez en faire, vous devez obtenir l'autorisation préalable d'une administration de l'Etat, qui vous l'accorde ou pas en fonction de ses objectifs propres, objectifs qui ne découlent pas forcément d'un processus démocratique, et qui peuvent d'ailleurs varier d'un département à l'autre.

Quels sont donc les usages que l'on peut faire d'une terre : en gros, on peut l'acheter, la vendre, la cultiver, la louer, ou construire dessus. Nous allons voir les contraintes qui pèsent sur chacune de ces opérations.

Depuis 1960 on ne peut plus vendre sa terre sans la proposer d'abord à la SAFER de sa région, qui peut exercer un droit de préemption! Les SAFER, ou Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, sont des sociétés étroitement contrôlées par le ministère de l'agriculture. Divers groupements d'agriculteurs, y compris leurs syndicats, sont représentés dans leurs Conseils d'Administration. Leur raison d'être est de faciliter les remembrements, et de favoriser l'installation de jeunes agriculteurs en évitant que les gros agriculteurs n'accaparent toutes les terres

On pourrait supposer que, livrés à eux-mêmes, les agriculteurs feraient des échanges qui leurs seraient mutuellement profitables. Et bien non! L'Etat n'est-ce pas, a une meilleure vue de l'optimum que les agriculteurs. Comme les bolcheviks, les fonctionnaires français se

méfient des koulaks, et plus d'un ont du envier leurs homologues soviétiques qui pouvaient recomposer les domaines agricoles selon leur fantaisie, après avoir éliminé leurs propriétaires légitimes. Combien d'années aura-t-il fallu pour s'apercevoir que l'abolition de la propriété privée des terres n'aboutissait qu'aux pénuries alimentaires! Et maintenant qu'on le sait, a-t-on renversé la vapeur? Pas le moins du monde.

Si vous voulez acheter une terre pour la cultiver, il est nécessaire d'obtenir auparavant une autorisation d'exploiter, délivrée par le préfet, sur avis du directeur départemental de l'agriculture. Il faut avoir le brevet de technicien supérieur agricole, ou 5 ans de pratique et 200 heures d'étude en stage. Il faut préparer une EPI (Etude prévisionnelle d'installation), qui tient compte de la SMI (surface minimum d'installation). L'EPI doit être présentée à une "commission départementale de l'agriculture", en pratique aux mains de la DDA, qui l'accepte ou la refuse. Comme si le marché n'était pas capable de sélectionner les agriculteurs les plus capables et de converger vers les surfaces optimales pour chaque exploitation!

Une fois tous ces obstacles franchis, vous ne pouvez pas cultiver n'importe quoi. Certaines productions, le lait par exemple, font l'objet de quotas. Pour respecter les directives de la Communauté Européenne, il faut laisser en friche une fraction de la surface, variable selon les années.

Si, pour améliorer vos revenus à la retraite, vous voulez louer vos terres, ne croyez pas que vous pourrez le faire librement. Les loyers sont contrôlés, et, vous le devinez, n'évoluent pas en fonction de données économiques, mais de rapports de force politiques et syndicaux.

Si vous avez envie de vendre une parcelle à quelqu'un qui souhaiterait construire dessus, il y a toutes les chances que vous n'y arriviez pas. Un cas de plus en plus fréquent est celui des agriculteurs vieillissants qui voudraient bien vendre quelques terrains à des jeunes ménages travaillant en ville et désireux de s'installer à la campagne, en particulier leurs propres enfants. Eh bien non : l'administration, dont on a pu apprécier, dans les grands ensembles de banlieue, le talent pour définir ce qui est bien pour la Société, et dont l'idéal dans les communes rurales est le "lotissement", ne vous laisse bâtir que "dans les zones déjà urbanisées de la commune". Si ce merveilleux principe avait toujours eu cours, aucun des châteaux dont la France s'enorgueillit n'existerait aujourd'hui.

On vous dira qu'une commune peut établir un Plan d'Occupation des Sols, ou P.O.S., sur lequel elle définit les zones constructibles et celles qui ne le sont pas. Une fois ce document établi, la municipalité approuve elle-même les constructions nouvelles qui tombent dans les zones constructibles. Mais ce document, très coûteux à établir, et dans l'élaboration duquel l'administration jouit pratiquement du droit de veto, n'a aucun sens pour les petites communes rurales.

En effet, dans ces communes, la proportion des surfaces bâties par rapport à la surface totale de la commune est infime : quelques pour cent seulement. Les combinaisons **rationnelles** possibles entre aires constructibles et aires non constructibles sont donc en nombre infini. Il serait donc absurde de geler une combinaison parmi d'autres, et d'obérer ainsi l'avenir. Les quelques petites communes rurales qui ont établi un POS en ont fait l'expérience amère : A peine l'encre du POS était-elle sèche que quelqu'un se présentait avec un projet parfaitement raisonnable qui ne tombait pas dans le POS!

Dans les communes urbaines, ou les communes du littoral, au contraire, la surface non bâtie constitue une ressource rare, et il n'est pas surprenant qu'un législateur inculte en économie pense pouvoir faire mieux que le marché dans l'utilisation de cette surface. C'est pourquoi le code de l'urbanisme, (qui ne compte pas moins de 1278 pages!) est surtout consacré à ces communes. Pour les communes rurales, le législateur se contente d'interdire toute construction, je cite, "*en dehors des parties actuellement urbanisées*". C'est cette règle simple qu'appliquent les deux directions dont l'avis est déterminant pour l'obtention d'un permis de construire : la DDA, et la DDE.

Cette règle présente deux paradoxes qui confinent à l'absurdité :

- D'une part les hommes politiques, tous partis confondus, et donc l'Etat, versent des larmes de crocodile sur le dépeuplement des communes rurales, mais d'autre part le même Etat fait tout pour décourager les constructions dans les campagnes.

- Deuxième paradoxe, nos villages comptaient beaucoup plus de maisons autrefois, et l'habitat était dispersé, parce que chaque ferme ne comprenait que quelques hectares. Il existait donc tout un réseau de chemins, voire de lignes électriques, qui reliaient ces maisons au Bourg. Pour l'essentiel, ces chemins sont toujours en bon état. Il est donc normal qu'une municipalité qui veut faire revivre son village autorise des constructions le long de ces chemins. En outre, comme ces chemins sont peu fréquentés, ces constructions n'ont aucunement les inconvénients, pour la circulation, que la DDE redoute sous le nom de "mitage" dans le cas des routes départementales.

Aussi les députés se sont-ils battus pour assouplir cette règle simpliste, et ils ont obtenu quatre exceptions, qui constituent le fameux article L111-1-2. C'est l'exception n° 4 qui intéresse notre sujet. Elle dit ceci : "*En l'absence de plan d'occupation des sols, ..., seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune*

...
4° Les constructions ou installation, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcroît important de dépenses publiques..."

On ne saurait être plus clair et plus explicite. D'ailleurs M. Bouyssou, l'auteur du code le plus utilisé et l'exégète le plus respecté des tribunaux administratifs, enfonce le clou : "*Lutter contre le dépeuplement des campagnes, permettre aux jeunes générations de rester vivre au pays en habitant des constructions dotées du confort moderne, accueillir quelques constructions et activités nouvelles, maintenir en milieu rural un réseau d'artisans dans le domaine du bâtiment sont des aspirations légitimes qu'il faut s'efforcer de pouvoir satisfaire dans le respect des grands principes d'aménagement précédemment énoncés*".

...
"La nouvelle formulation de l'article L111-1-2 énonce clairement que le conseil municipal est le seul juge de l'intérêt de la commune et de l'opportunité qu'il trouve à la suspension ponctuelle de la règle de constructibilité limitée. Le préfet ne peut donc sur ce point précis, lui substituer sa propre appréciation.

... [cependant] *il doit s'assurer que cette délibération satisfait aux conditions fixées par la loi (sauvegarde des espaces naturels et des paysages, salubrité et sécurité publique, absence de surcoût important pour les finances publiques).*

Or la DDA et la DDE ne croient pas qu'il leur appartienne de tenir compte de cet article, confirmant ainsi qu'en France l'administration fait ce qu'elle veut. Pire, on imagine sans peine que cette rigueur ne soit pas exercée de la même façon dans tous les départements, ce qui veut dire que contrairement au principe le plus fondamental de notre Constitution, tous les Français ne sont pas égaux devant la loi.

Je voudrais illustrer ces propos un peu abstraits par un exemple concret choisi parmi les cas les plus frustrants que j'ai rencontrés pendant mon mandat de maire.

Deux jeunes gens de ma commune, issus de familles d'agriculteurs, travaillaient en dehors de la commune, lui à 20 km, elle à 30 km. L'un et l'autre étaient amenés à aider occasionnellement leurs parents aux travaux de leurs fermes respectives, car ces parents prenaient de l'âge, et le père du jeune homme avait des ennuis de santé.

Ils vivaient ensemble chez les parents du jeune homme, mais comme ils songeaient à fonder une famille, ils voulaient se faire construire une maison indépendante, tout en restant sur le territoire de la commune afin de pouvoir continuer à aider leurs parents. La famille de la jeune fille était disposée à leur donner un terrain qui faisait partie de sa ferme. Ce terrain se trouvait en dehors du bourg, mais près de ma propre maison. Il était desservi par un chemin bitumé. L'eau et l'électricité passaient le long du chemin.

Le conseil municipal considérait qu'il était de l'intérêt de la commune que ce couple construise leur maison sur le terrain familial. En effet, s'ils ne pouvaient le faire, ils auraient construit un logement plus proche de leur travail. Or la commune, qui voit sa pyramide des âges se détériorer, a absolument besoin de retenir les jeunes ménages. Par ailleurs ce couple, qui participe très activement à la vie du club de basket, a un rôle tout à fait vital par son influence et son action positives sur les jeunes. Leur départ aurait été catastrophique, et pour leurs parents, et pour ces jeunes, et pour la commune.

Une délibération du conseil municipal précisant tout cela fut envoyée à la DDE (Direction Départementale de l'Équipement), ainsi qu'à la DDA (Direction Départementale de l'Agriculture), en même temps que la demande de permis de construire. La lettre de couverture faisait référence à l'article du code de l'urbanisme dont je vous ai parlé, et qui prévoit qu'une construction dans la campagne peut-être autorisée si le conseil municipal justifie de son intérêt pour la commune.

Malgré cela, la DDA a donné un avis défavorable, car elle n'aime pas que l'on construise des maisons d'habitation sur des terres agricoles. Elle aurait donné, tenez vous bien, un avis favorable, si la construction avait été dans un rayon de 100 m autour "du siège de l'exploitation", c.à.d. de la ferme des parents, mais hélas, les terrains possédés par les parents dans ce périmètre ne jouissaient pas de la viabilité. La DDE, qui voyait le projet avec sympathie, mais qui n'aime pas que l'on construise en dehors des agglomérations, et surtout qui n'a pas osé aller à l'encontre de la DDA, a refusé le projet.

Pour joindre l'insulte à l'injure, l'administration vous envoie dans ce cas là une lettre de refus à l'intention des demandeurs, **mais signée du maire!**

Je me suis refusé à envoyer cette lettre, et j'ai demandé l'arbitrage du préfet, arguant du fait que la DDE ne respectait pas l'article L111.1.2.(4°) du code de l'urbanisme. Le préfet a fait suivre le dossier au Secrétaire Général de la préfecture, et celui-ci m'a convoqué avec le

Directeur Départemental de l'Agriculture. Ce dernier a reconnu bien volontiers que le projet satisfaisait bien aux conditions fixées par le code (pas d'atteinte au paysage, pas de menace pour la salubrité et la sécurité publique, absence de surcoût pour les finances publiques), mais il ne voulait pas créer de précédent! Le Secrétaire Général n'a pas osé désavouer un haut fonctionnaire plus âgé que lui. Nous nous sommes donc séparés sur un désaccord, après que j'aie exprimé clairement, en retenant ma colère, qu'à mes yeux ils ne respectaient pas la loi. Une consultation subséquente auprès de spécialistes du code de l'urbanisme m'a confirmé que j'avais raison.

Cette confiscation du droit de propriété par l'Etat, cette socialisation subtile de la propriété foncière au moyen d'une toile d'araignée de règlements qui permet finalement à l'administration de faire ce qu'elle veut de vos terres, a quelque chose de profondément choquant. Malheureusement, elle ne frappe pas beaucoup l'élite libérale pensante, ni l'élite politique libérale - dans la faible mesure où cette dernière existe - sans doute parce que l'une et l'autre ne vivent pas à la campagne. Quant aux agriculteurs en place, ils sont prudents parce que globalement, ils ont autant à perdre qu'à gagner à se passer de l'interventionnisme étatique.

Aussi est-ce un hommage particulièrement vibrant que je voudrais rendre à notre hôte ce soir, car dès 1989, petite voix dans le désert, il s'efforçait d'attirer notre attention sur ce sujet, tout en proposant des solutions radicales qui tenaient compte de propositions américaines de l'époque, qui hélas n'ont plus guère de chances de se produire aujourd'hui. (Henri Lepage, *"La nouvelle économie industrielle"* Chapitre 8 : *"plaidoyer pour un libre échange agricole"*.)

Je terminerai par une citation extraite de son livre :

"Peu à peu, sans en avoir clairement conscience, d'un régime juridique où les droits dérivent d'une philosophie qui fait de la propriété l'extension naturelle de la personne humaine, on passe à un système différent; un système où les droits individuels n'apparaissent plus que comme des *droits concédés* au nom d'une personnalité collective désormais seule détentrice de tous les attributs de la propriété, et dont les personnes et les groupes privés n'ont plus qu'une délégation d'usage plus ou moins complète, mais toujours temporaire et révocable."