

Informations internes sur L'AGRICULTURE

**Mesures et problèmes
relatifs à la suppression
du morcellement de la propriété rurale
dans les Etats membres de la CEE**

CEE - COMMISSION

DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE

DIRECTION ECONOMIE ET LEGISLATION AGRICOLES - DIVISION «BILANS, ETUDES, INFORMATION»

Informations internes sur L'AGRICULTURE

**Mesures et problèmes
relatifs à la suppression
du morcellement de la propriété rurale
dans les Etats membres de la CEE**

CEE – COMMISSION

DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE

DIRECTION ECONOMIE ET LEGISLATION AGRICOLES - DIVISION «BILANS, ETUDES, INFORMATION»

Mesures et problèmes relatifs
à la
suppression du morcellement de la propriété
dans les Etats membres de la
C.E.E.

Différences dans les procédures - Données et objectifs
de la politique agricole - Possibilités et nécessités
de simplification et d'accélération des procédures

Le présent exposé a été rédigé par M. E.F. MEIER (Dipl. Landwirt) de Kaiserslautern, pendant son activité temporaire à la Direction générale de l'Agriculture - Division "Analyse des structures agricoles" (M. A. HERZOG). Il représente un premier essai en vue de réunir les documents de base relatifs aux mesures et aux problèmes de suppression du morcellement de la propriété rurale, de les soumettre à un examen critique et d'en donner une vue d'ensemble. Les avis formulés dans cet exposé traduisent l'opinion de l'auteur.

Table des matières

	<u>Pages</u>
I. Remarques générales	1
II. Présentation des mesures visant à éliminer le morcellement de la propriété rurale	4
A) Procédures de base	
1. Remembrement	4
a) Allemagne	4
b) Belgique	7
c) France	10
d) Italie	14
e) Luxembourg	15
f) Pays-Bas	19
B) Procédures simplifiées	
2. Regroupement accéléré	23
a) Allemagne	23
b) Luxembourg	24
3. Remembrement volontaire	25
a) Allemagne	25
b) Belgique	26
c) France	27
d) Luxembourg	27
e) Pays-Bas	28
4. Echange amiable de terrains	29
a) Allemagne	29
b) Belgique	30
c) France	30
d) Luxembourg	30
III. Comparaison des mesures visant à éliminer le morcellement de la propriété	31
A) Procédures de base	
1. Remembrement des biens ruraux	31
a) Allemagne	31
b) Belgique	33
c) France	35
d) Italie	36
e) Luxembourg	37
f) Pays-Bas	37
aa) Récapitulation	39
- Ordre d'urgence de l'introduction de la procédure	41
- Préfinancement pour les intéressés	44
- Préservation des résultats du remembrement des biens ruraux	47

Pages

B. Procédures simplifiées	
2. Regroupement accéléré	51
a) Allemagne	51
b) Luxembourg	56
3. Remembrement volontaire des biens ruraux	56
a) Allemagne	57
b) Belgique	58
c) France	58
d) Luxembourg	59
e) Pays-Bas	59
4. Echange amiable de terrains	59
bb) Récapitulation B) 2 - 4	60
IV. CONCLUSIONS	67
1. Regroupement et/ou amélioration intégrale	67
2. Possibilités et nécessités d'une simplification et d'une accélération des procédures	71

I. Remarques générales

Le morcellement de la propriété rurale constitue parmi les défauts de structure un des obstacles majeurs à l'amélioration des structures agricoles. Etant donné la capacité actuelle des services de remembrement dans les Etats membres il faudra des décennies pour éliminer le morcellement des superficies agricoles utiles.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'état d'avancement du remembrement dans la Communauté. Il indique les superficies agricoles utiles, l'évaluation des superficies qui restent à remembrer en hectares et en pourcentage de la superficie agricole utile, la capacité annuelle des services de remembrement des Etats membres actuellement et le temps qu'exigeront probablement les remembrements restant à effectuer.

Etat du remembrement

1965 ¹⁾

Etats membres	Superficie agricole utile			Capacité annuelle ha	Nombre d'années nécessaires
	total ha	restant à remembrer			
1	2	3	4	5	6
Allemagne	14.208.000	9.050.000	64	250.000	36
Belgique	1.705.000	800.000	47	(25.000)	(32)
France	34.367.000	10.100.000	30	350.000	30
Italie	20.684.000	1-4.000.000	19	(100.000)	-
Luxembourg	138.000	100.000	73	(3.000)	(33)
Pays-Bas	2.319.000	1.500.000	65	25.000	60
C.E.E.	73.421.000	25.550.000	35	803.000	

(1) Les chiffres mis entre parenthèses sont des données de planification. En 1964 1.700 ha environ ont été remembrés en Belgique. En Italie et au Luxembourg aucun remembrement n'a encore été effectué.

- 2 -

En examinant les chiffres on doit tenir compte du fait que les valeurs données dans la 3ème colonne ne sont absolument pas comparables, car le calcul des superficies restant à remembrer repose sur des évaluations dont les critères diffèrent selon les Etats membres. De même, les évaluations de la capacité annuelle mises entre parenthèses appellent certaines réserves. Néanmoins les documents suffisent à démontrer qu'en l'état actuel de l'activité de remembrement il faudra encore plusieurs dizaines d'années pour remembrer les régions agricoles de la Communauté. Il est certain que plus du 1/3 de la SAU de la Communauté doit être remembré. D'après les prévisions des Etats membres, les pourcentages se situent entre 19 et 73 % de la superficie utile, et le temps nécessaire varie en conséquence entre 30 et 60 ans. Pour l'Italie il n'est pas possible de fournir de données correspondantes.

Etant donné l'ampleur de la tâche à accomplir on peut se demander quelles mesures sont prises dans les Etats membres pour éliminer le morcellement de la propriété et comment ce processus peut être accéléré.

La suppression du morcellement de la propriété peut être réalisée par :

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. remembrement des biens ruraux | Procédure de base |
| 2. regroupement accéléré | } Procédures simplifiées |
| 3. remembrement volontaire des biens ruraux | |
| 4. échanges amiables de terrains | |

Si l'on en comprend bien la signification, le remembrement, à commencer par la suppression du morcellement de la propriété, doit tout régler dans les campagnes, ou créer les conditions nécessaires à cet effet. Compte tenu de la nécessité de réglementer la propriété et la délimitation, l'application d'autres mesures d'amélioration des structures n'est bien souvent opportune ou possible que dans le remembrement. C'est pourquoi presque tous les Etats d'Europe accordent au remembrement l'importance d'une mesure d'orientation dans l'amélioration des structures agricoles. En général, une amélioration notable et une réorganisation de l'espace rural ne sont pas possibles sans remembrement.

- 3 -

Le regroupement accéléré ne doit porter essentiellement que sur l'aspect principal du remembrement, à savoir l'élimination du morcellement de la propriété dans des régions déterminées, bien mises en valeur. Les avantages économiques qui résultent du remembrement de la propriété morcelée doivent être obtenus le plus rapidement possible.

Le remembrement volontaire vise le regroupement de la propriété morcelée sur la base d'accords entre les intéressés dans des régions où l'application d'une procédure de base n'est pas prévue.

L'échange amiable de terrains consiste dans l'échange volontaire de parcelles en vue du remembrement et de l'agrandissement des terrains d'exploitation en dehors de procédures dirigées par les pouvoirs publics.

La diversité des procédures et la tendance que l'on constate dans les Etats membres à transformer toujours davantage le remembrement en amélioration intégrale et à lui donner de larges bases en y insérant le plus grand nombre possible de mesures d'amélioration des structures agricoles, méritent de retenir tout particulièrement l'attention des services de la Commission, et ce notamment pour faire connaître aux Etats membres les bases juridiques et les procédures éprouvées qui leur permettront d'obtenir partout le maximum d'efficacité et de rapidité dans l'organisation et le déroulement des procédures.

II. Présentation des mesures visant à éliminer le morcellement de la propriété rurale

A. Procédures de base

1. Remembrement

Un exposé complet de l'ensemble de la législation et des procédures serait trop vaste pour un premier examen. C'est pourquoi il convient de n'examiner tout d'abord que les principaux critères du remembrement dans les Etats membres qui sont déterminants pour le déroulement rapide et efficace des procédures modernes et pour leur maintien. Le plan adopté sera le suivant :

- Introduction, teneur
- Administration, organisation
- Procédure d'échange
- Financement, frais
- Intéressés, voies de recours
- garantie contre le morcellement de la propriété.

a) Allemagne

1) Introduction, teneur

Dans la République fédérale d'Allemagne le remembrement des biens ruraux relève des Länder. Il est précisé dans la loi-cadre fédérale du 14.7.1953 que l'objectif essentiel de cette loi est d'encourager la production agricole et sylvicole, d'éliminer le morcellement de la propriété et d'aménager les exploitations agricoles selon des critères économiques. Le remembrement est ordonné d'office après information des intéressés et consultation des organisations professionnelles, des autorités etc... Il n'y a pas de procédure préalable.

Le territoire sur lequel porte le remembrement doit être délimité d'après des critères économiques et déterminé pour une ou plusieurs communes ou parties de communes, y compris les hameaux. Au sens de la loi relative au remembrement des biens ruraux, les parcelles de terrain boisés sont des biens fonciers ruraux.

La localité doit être élargie, les plans de terrains à bâtir doivent être pris en considération ainsi que les exigences de l'aménagement des campagnes, de l'hydraulique, de l'amélioration des terres et des transports publics.

Il n'y a pas d'ordre d'urgence fixe. Les critères principaux pour l'application de la procédure sont le morcellement de la propriété, le réseau de chemins et de voies d'écoulement d'eau, la disposition des lieux, le besoin général d'amélioration et d'aménagement, ainsi que la compréhension des intéressés. En principe, l'introduction de la procédure d'office est possible.

2) Administration, organisation

Les services du remembrement sont des administrations publiques de remembrement, dépendant des offices d'amélioration des terres (Landeskulturämter), administrations supérieures pour le remembrement, ou directement du ministère de l'agriculture des Länder. C'est la communauté des intéressés (propriétaires uniquement) qui organise les opérations en tant que personne morale de droit public, dotée d'un comité directeur composé de 4 à 8 propriétaires d'exploitations de dimensions diverses. De plus en plus, des sociétés de colonisation prennent part à certaines opérations de la procédure. Les travaux sont exécutés en régie directe par la communauté des intéressés ou avec l'aide d'entrepreneurs. Lorsque la procédure est engagée, une simple planification préliminaire est établie par les Chambres d'agriculture. Le nouvel arpentage est effectué le plus souvent par le personnel des services de remembrement, mais également par des ingénieurs indépendants.

3) Procédure d'échange

L'évaluation de l'ancienne propriété consiste en une estimation de la valeur de rendement par rapport à la valeur de tous les terrains de la zone, sans tenir compte de la distance à laquelle ils se trouvent de l'exploitation ou de la localité et en prenant pour base une exploitation normale des terres. Pour les terrains situés à l'intérieur de la localité et les zones construites il existe des évaluations spéciales. L'estimation est faite par des experts en agriculture assermentés, sous la direction du service de remembrement.

La compensation consiste à donner aux intéressés, compte tenu de leur situation économique les uns par rapport aux autres, des terres de même valeur quant au rendement, aux possibilités d'utilisation et de mise en valeur. La compensation reçue doit correspondre à l'ancienne propriété sur le plan de la qualité du sol, du mode d'exploitation et de l'éloignement. Le transfert de la superficie de la ferme et des superficies bâties ainsi que des hangars peut se faire avec l'accord des propriétaires. Le plan de remembrement passe en force de chose jugée sans inscription au bureau des hypothèques lorsqu'il n'y a pas de plaintes ou lorsque celles-ci ont été réglées. On fait un large usage de l'envoi en possession provisoire (lorsque les plaintes n'ont pas été réglées). Dans la compensation pour les fermiers aucune mesure spéciale n'est prévue.

4) Financement, frais

Dans la République fédérale il n'y a pas de frais de procédure, ni d'impôts, taxes ou redevances perçus pour le remembrement. Les frais d'exécution pour les améliorations, l'aménagement des chemins et des voies d'écoulement d'eau, le matériel de bornage, etc. sont fixés selon la valeur des nouveaux biens ruraux par rapport à la valeur nouvelle totale des biens remembrés. Pour la couverture de ces frais le Bund et les Länder accordent des subventions de 60 % en moyenne et des crédits de 30 % en moyenne; les apports en espèces des intéressés se montent en moyenne à 10 %. Il n'y a préfinancement pour les frais d'exécution que dans les Länder de Rhénanie du Nord Westphalie et de Hesse. Le nouvel arpentage est gratuit pour les intéressés.

5) Intéressés, voies de recours

Participent à la procédure de remembrement (intéressés) les propriétaires et les participants indirects (communes, personnes morales de droit public, propriétaires de biens fonciers). Les intéressés ont un droit de recours contre l'engagement de la procédure, l'estimation et la compensation prévue par le plan auprès de trois instances : juridiction d'arbitrage pour le remembrement (Spruchstelle für Flurbereinigung) (première instance), tribunaux pour le remembrement (Flurbereinigungsgerichte) (juridiction administrative) auprès des tribunaux administratifs suprêmes (oberste Verwaltungsgerichte) des Länder

(deuxième instance) et auprès du tribunal administratif fédéral (Bundesverwaltungsgericht) (troisième instance). En outre, le service de remembrement peut faire droit à un recours d'office. Il y a donc en la matière quatre instances.

6) Garantie contre le morcellement de la propriété

La loi fédérale sur le remembrement des biens ruraux ne comporte aucune disposition visant à empêcher le morcellement de la propriété. Aux paragraphes 9 et 4 de la loi du 28 juillet 1961 sur les mutations de biens fonciers il est toutefois stipulé : "Une vente ne peut être interdite ou limitée par des obligations ou des conditions que si... des biens fonciers attribués lors d'une procédure de remembrement ou acquis à l'occasion de l'agrandissement ou du transfert d'une exploitation agricole, encouragé par des fonds publics, sont divisés de telle manière que le partage est contraire à ces mesures d'amélioration des structures agricoles".

b) Belgique

1) Introduction, teneur

Le fondement juridique est constitué par la loi du 25 juin 1956 sur le remembrement légal de biens ruraux. Aux termes de cette loi, le remembrement de biens ruraux a pour objectif de remembrer des terres morcelées afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation économique des biens ruraux. Il doit tendre à constituer des parcelles jouissant d'accès indépendants et rapprochées du siège de l'exploitation.

Il est prévu une enquête préalable qui en règle générale est décidée à la demande des intéressés ou d'office par le ministre de l'agriculture. Cette enquête indique : la délimitation du territoire à remembrer, les propriétaires et les exploitants, les travaux à effectuer, l'estimation des dépenses et la répartition des frais entre l'Etat, la province, les communes et les propriétaires. Des observations peuvent être formulées. Après la clôture de l'enquête, le ministre décide de réunir une assemblée générale des intéressés présidée par un délégué désigné par le ministre de l'agriculture.

Pour que la procédure de remembrement soit engagée, il faut qu'elle recueille dans les deux groupes, celui des propriétaires et celui des exploitants l'adhésion d'une majorité, pour autant que les adhérents possèdent ou exploitent plus de la moitié de la surface cadastrale des terres à remembrer. Si la proposition ne recueille cette majorité que dans un des deux groupes, le Roi peut décréter le remembrement pour autant que dans l'autre groupe un quart des intéressés adhèrent à la proposition et possèdent ou exploitent un quart de la surface cadastrale des terres à remembrer.

Le territoire à remembrer est fixé pour une ou plusieurs fractions de communes et délimité sur la base de critères économiques. Les propriétés appartenant au domaine public, les bâtiments, les forêts et autres biens fonds non agricoles ainsi que les sites classés ne sont pas visés par la procédure.

Des chemins et des voies d'écoulement d'eau peuvent être aménagés et des travaux d'amélioration foncière effectués.

Il n'existe pas d'ordre d'urgence fixe. Les principaux critères d'engagement de la procédure sont le morcellement de la propriété, l'état de l'hydraulique et des voies d'accès et la dimension des exploitations. D'une façon générale, la compréhension des intéressés est assurée partout. La procédure n'est jamais engagée d'office.

2) Administration, organisation

En Belgique il existe un service semi-étatique pour le remembrement des biens ruraux au sein de la Société nationale de la petite propriété terrienne - SNPPT. Est chargé de l'exécution de la procédure de remembrement un comité (personne morale de droit public) composé de sept membres dont 2 sont désignés par le ministre de l'agriculture, 1 par le ministre des finances, 2 par le groupe des propriétaires et 2 par le groupe des exploitants. La présidence est assurée par un des deux membres du comité désignés par le ministre de l'agriculture, le secrétaire est nommé par la SNPPT. Le comité est assisté

(dans des cas exceptionnels) d'une commission consultative composée de trois à cinq membres choisis par le ministre de l'agriculture parmi les experts locaux. Il est fait appel à des entrepreneurs privés pour les travaux d'exécution (projet de bureaux privés). Le comité adjuge et surveille les travaux. Le nouvel arpentage est assuré par la SNPPT.

3) Procédure d'échange

L'évaluation de l'ancienne propriété est effectuée par le comité, le cas échéant avec la collaboration de la commission consultative, sur la base de la productivité naturelle et économique (pente, exposition au Sud, etc), sans tenir compte de l'éloignement par rapport à l'exploitation ou à la localité.

Pour les propriétaires la compensation est effectuée sur la base de la valeur totale de l'ancienne propriété, pour les fermiers à l'aide de terres de même qualité et propres aux mêmes cultures; pour les uns et les autres une différence de valeur allant jusqu'à 5 % est admissible. On s'efforce de réduire le nombre de bailleurs pour un même fermier. L'acte de remembrement ne passe en force de chose jugée qu'après l'inscription au registre des hypothèques. Il ne peut être procédé à un envoi en possession provisoire qu'après règlement de toutes les contestations.

4) Financement, frais

Pour le remembrement des biens ruraux, il n'est pas perçu en Belgique de frais de procédure, d'impôts, de taxes ou de redevances. La part des frais d'exécution à la charge des intéressés pour les travaux d'amélioration foncière, la création de nouveaux chemins ou voies d'écoulement d'eau, etc. est fixée sur la base de la valeur des nouvelles parcelles par rapport à la valeur globale des terres à remembrer. Les subventions accordées par l'Etat s'élèvent en moyenne à 60 %, celles de la province à 10 % et celles des communes à 10-15 %. Les contributions personnelles se montent en moyenne à 15 % et bénéficient d'un pré-financement. Le nouvel arpentage est gratuit pour les intéressés.

5) Intéressés, voies de recours

Dans la procédure, les propriétaires, fermiers et usufruitiers sont placés sur le même plan. Comme il existe une procédure préalable détaillée avec vote des intéressés, il n'y a donc pas de possibilité de recours particulière en ce qui concerne l'engagement de la procédure. Au cours de la procédure tout intéressé et tout membre du comité a la possibilité de former un recours auprès du ministre de l'agriculture contre toute décision du comité. Les contestations relatives à l'estimation ou au plan doivent être adressées au comité, puis en deuxième et dernière instance au juge de paix, sous forme de plainte. Les intéressés ou le comité peuvent saisir le tribunal d'un litige concernant une réglementation de bail. Il y a donc en la matière deux instances.

6) Garantie contre le morcellement de la propriété

La loi sur le remembrement de biens ruraux ou d'autres lois ne contiennent aucune disposition visant à garantir les résultats du remembrement contre le morcellement de la propriété.

c) France1) Introduction, teneur

Les dispositions juridiques relatives au remembrement des biens ruraux en France sont contenues dans la loi de base du 9 mars 1941 (C.R. titre premier) complétée en 1954, 1960 et 1962. Le remembrement des biens ruraux a pour but d'assurer une structure des propriétés et des exploitations agricoles et forestières saine, conforme à une utilisation rationnelle des terres et bâtiments, compte tenu du milieu humain de la nature des sols et de leur conservation, de leur vocation culturale, des techniques agricoles, de l'accroissement de la productivité, de l'économie générale du pays. Le remembrement des biens ruraux est ordonné d'office par le préfet à la suite d'une demande d'institution (d'office dans certains cas) et après consultation d'une commission communale ou intercommunale de réorganisation foncière et de remembrement. Il n'y a pas de procédure préliminaire.

Le territoire à remembrer est délimité d'après des critères économiques pour une ou plusieurs communes ou fractions de communes. Les bâtiments et les terrains ayant une valeur particulière (terrains à bâtir et terrains pouvant être considérés comme tels, etc.) ne peuvent être incorporés dans une opération de remembrement qu'avec l'accord du propriétaire. Le remembrement vise l'aménagement de chemins et de voies d'écoulement d'eau l'exécution de travaux d'amélioration foncière, la mise en valeur de terres incultes, le reboisement, l'agrandissement des exploitations non rentables et l'encouragement aux groupements volontaires de propriétés et d'exploitations. La localité n'est incorporée dans la procédure que dans des cas exceptionnels (exploitations abandonnées). Les bois peuvent y être inclus.

Il n'y a pas d'ordre d'urgence fixe. Lors de l'engagement de la procédure jouissent d'une priorité : les communes où sont construites des autoroutes, où sont aménagés des terrains d'aviation et de champs de manoeuvres, où sont appliqués des plans reconnus d'aménagement du territoire comprenant l'implantation d'industries et de zones de construction urbaines. En général le critère principal pour l'engagement de la procédure est le morcellement de la propriété et l'état du réseau des chemins; les crédits de remembrement accordés par l'Etat à ce titre sont répartis de manière assez égale entre les divers départements. En principe, la procédure peut être engagée d'office.

2) Administration, organisation

La France possède des services de remembrement à l'échelon ministériel et départemental, des commissions départementales de réorganisation foncière et de remembrement, ainsi que des commissions communales ou intercommunales du même ordre à l'échelon communal ou intercommunal. Ces dernières sont composées du juge du tribunal d'instance et de fonctionnaires de l'administration départementale, à savoir le délégué des ingénieurs en chef du Génie rural, des services agricoles, du conservateur des eaux et forêts et du directeur du cadastre. En outre, le maire et trois propriétaires d'exploitations intéressés font partie de la commission. Le secrétaire est un fonctionnaire du Génie

rural du département. Les commissions départementales sont composées par analogie des hauts fonctionnaires du département et de cinq propriétaires.

Des entrepreneurs privés se chargent des travaux d'exécution, du remembrement d'après les indications et pour le compte des commissions sous le contrôle du Génie rural; c'est ainsi également que sont établis les documents nécessaires et qu'est effectué le nouvel arpentage (ingénieurs privés).

3) Procédure d'échange

L'estimation de l'ancienne propriété se fait par rapport à la valeur de tous les biens fonciers du territoire d'après la productivité naturelle des sols (valeur de productivité) et d'après les cultures, sans tenir compte de l'éloignement par rapport à l'exploitation ou à la localité, sur la base d'une exploitation normale. Un propriétaire doit recevoir par la nouvelle distribution une superficie équivalente en valeur de productivité réelle à celle des terrains possédés antérieurement par lui, compte tenu du mode d'utilisation. Il n'est pas prévu de mesures particulières pour les fermiers. Pour les immeubles à utilisation non agricole, la valeur vénale est considérée comme valeur d'échange. En principe, l'attribution des terres labourables se fait autant que possible selon un plan. Le transfert de terrains de ferme et de terrains bâtis, de terrains clos de murs, de terrains à bâtir et de hangars n'est possible qu'avec l'accord des propriétaires. Des exceptions ne sont autorisées que pour des bâtiments légers etc.. Le plan de remembrement ne passe en force de chose jugée qu'après inscription au registre des hypothèques et affichage simultané dans la commune. L'envoi en possession provisoire n'a lieu que lorsqu'il n'y a pas de contestations importantes.

4) Financement, frais

La France ne perçoit pas de frais de procédure, d'impôts, de taxes ou de redevances au titre du remembrement. Les frais d'exécution des travaux d'amélioration foncière, de l'aménagement de voies d'écoulement d'eau, du matériel de bornage etc. sont recouverts proportionnellement à la superficie des terres apportées. Les subventions peuvent atteindre 70 % et les crédits 30 %; le préfinancement est prévu. La construction et l'entretien de voies publiques etc. sont à la charge des communes, la construction et l'entretien de voies de communication privées reliant des parcelles sont à la charge des associations de propriétaires. Des entrepreneurs sont chargés de la construction. Le nouvel arpentage est gratuit pour les intéressés.

5) Intéressés, voies de recours

Il n'y a pas de possibilité de recours contre l'introduction du remembrement par le préfet. Les contestations concernant les estimations et le plan doivent être adressées en première instance à la commission communale ou intercommunale de réorganisation foncière et de remembrement, et en deuxième instance à la commission départementale. Elles peuvent également être adressées exclusivement à la commission départementale. Il y a possibilité de recours auprès du tribunal administratif contre les vices de forme et les violations de la loi; seuls les propriétaires ont le droit de former un recours. Il y a dans ce cas deux instances.

6) Garantie contre le morcellement de la propriété

En vertu de l'article 35 du Code rural, toute division envisagée de parcelles comprises dans le périmètre où le remembrement a eu lieu, doit être soumise à la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement. La commission procède au lotissement, sur les parcelles à diviser, des droits résultant du partage de telle manière que les nouvelles parcelles créées se trouvent dans des conditions d'exploitation comparables à celles de l'immeuble divisé, notamment en ce qui concerne les accès. Il n'existe pas d'autres dispositions à cet effet.

d) Italie (1)1) Introduction, teneur

Les lois 215 du 13 février 1933 et 183 du 12 février 1942 n'autorisent le remembrement de la propriété morcelée que dans la mesure où celui-ci est nécessaire à la bonification. Sont exclus de la procédure les bâtiments, les formes, les terrains à bâtir, les jardins potagers, les parcs et jardins, les terrains d'entreposage d'établissements commerciaux et industriels ainsi que les terrains menacés par des inondations. La construction et la remise en état de bâtiments d'habitation et de bâtiments d'exploitation agricoles sont interdites. L'échange de portions de terrains où se trouve une source est à éviter, la procédure ne peut porter sur les superficies boisées qu'à la condition qu'il y ait possibilité d'échange égal.

2) Administration, organisation

Il n'existe pas d'administration ou d'organisation particulière pour le remembrement de biens ruraux.

3) Procédure d'échange, voies de recours

Dans la mesure du possible, le plan de remembrement doit être établi en accord avec les propriétaires fonciers intéressés. Le plan est affecté dans la commune. Il existe une possibilité de recours auprès du ministre de l'agriculture. Celui-ci approuve le plan en même temps qu'il statue sur les réclamations, après consultation d'une commission d'experts. Aucun recours n'est plus possible par voie administrative contre cette décision d'approbation. La protection ultérieure des droits des intéressés relève de la compétence des tribunaux ordinaires. Néanmoins, ceux-ci ne peuvent pas modifier le plan, ils ne peuvent que définir en espèces les droits qu'ils ont reconnus.

L'inscription au registre des hypothèques a lieu un mois après l'approbation du plan.

(1) Voir également chapitre III A d

e) Luxembourg1) Introduction, teneur

En vertu de la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, il peut être procédé au remembrement des terres morcelées, afin d'assurer une exploitation plus économique des biens ruraux. Les nouvelles parcelles doivent avoir des formes mieux adaptées aux façons culturales et des accès indépendants. L'aménagement de chemins et de voies d'écoulement d'eau ainsi que des travaux d'amélioration foncière (assèchement et irrigation, défrichement, etc.) peuvent être réalisés.

Le territoire à remembrer doit être délimité selon des critères économiques et peut s'étendre à une ou plusieurs communes ou sections de communes. Le remembrement s'applique aux terres susceptibles d'exploitation agricole, viticole, horticole, arboricole et forestière. Les bâtiments et les terrains faisant corps avec des bâtiments qui appartiennent à un même propriétaire ne peuvent être incorporés dans une opération de remembrement qu'avec l'assentiment des propriétaires. Requiert également l'assentiment préalable des propriétaires l'incorporation de terrains qui peuvent être considérés comme terrains à bâtir, de sablonnières, glaisières, argilières, marnières, carrières, ardoisières, plâtrières en exploitation, d'immeubles sur lesquels se trouvent des sources d'eau minérale, de bois d'une superficie supérieure à un hectare. Il est établi d'une façon générale que les immeubles qui ont une valeur particulière ne peuvent être incorporés d'office dans une telle opération les terrains appartenant au domaine privé de l'Etat ou des communes, les terrains appartenant aux fabriques d'église et les biens de cure.

Le ministre de l'agriculture peut d'office ou sur proposition de l'office du remembrement, décider qu'il sera procédé à une enquête sur l'utilité d'un projet de remembrement déterminé. Le périmètre provisoire du projet de remembrement est déterminé par le ministre de l'agriculture. L'office du remembrement fait une proposition, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'au moins 1/5 des propriétaires des fonds à remembrer tels que ces propriétaires sont inscrits au cadastre, soit à la demande de l'administration communale, soit à la demande du Conseil national de l'agriculture.

Les enquêtes sont faites par l'Office du remembrement. Elles comprennent l'exposé aux intéressés de la délimitation, de l'exécution, des mesures envisagées et des coûts estimatifs du remembrement, et la réception des réclamations et observations. L'Office du remembrement statue sur les réclamations et observations et arrête définitivement les plan et relevés de l'enquête. Puis l'Office du remembrement décide s'il y a lieu de réunir une assemblée de l'association des intéressés. En cas de décision affirmative, l'assemblée est convoquée par le président de l'Office du remembrement. Après information des personnes ayant comparu à l'assemblée, les propriétaires, les nus-propriétaires et les usufruitiers votent sur la mesure envisagée (propriétaire = une voix, nu-propriétaire et usufruitier = chacun 1/2 voix). Si la proposition de remembrement recueille l'adhésion de la majorité, elle est adoptée, pour autant que la majorité représente la moitié de la superficie des propriétés à remembrer. Les voix non représentées et les abstentions comptent les unes et les autres affirmativement. La procédure de remembrement est engagée par un règlement d'administration publique. Elle ne peut être engagée d'office.

2) Administration, organisation

La loi prévoit l'institution d'un service national du remembrement chargé de l'exécution des projets de remembrement, sous l'autorité du ministre de l'agriculture. Il doit se composer de huit membres, à savoir :

- d'un président, ayant la qualité de fonctionnaire de l'Etat de plein emploi
- du directeur de l'administration des services agricoles
- du directeur de l'administration du cadastre
- d'un conseiller juridique
- d'un conseiller financier et
- de trois membres à désigner par le Conseil national de l'agriculture.

L'Office du remembrement est assisté d'une commission locale (5 membres), en particulier pour l'estimation des terres et pour l'établissement du projet de nouveau lotissement. Trois des membres sont désignés par le collège des syndics de l'association des intéressés, les deux autres (agriculteurs particulièrement compétents) sont désignés par le Conseil national de l'agriculture.

L'Office du remembrement peut confier l'exécution matérielle des projets de remembrement, en tout ou en partie, soit à des organismes de l'Etat soit à des personnes et services privés, même étrangers.

3) Procédure d'échange

Afin de déterminer la valeur de productivité et de ce fait la valeur d'échange, il est procédé à une estimation des terres, sous la direction de l'Office du remembrement.

La compensation se fait de manière que la superficie attribuée soit équivalente en valeur de productivité à celle de l'ancienne propriété. Les biens immeubles attribués doivent être de la même qualité et destinés au même usage que les biens immeubles de l'ancienne propriété. Le déplacement ou la modification de terrains à bâtir, de bâtiments et de hangars n'est possible qu'avec l'assentiment des propriétaires.

Dans la compensation aucune mesure spéciale n'est prévue pour les fermiers. Avec le transfert de propriété le droit de bail est reporté de plein droit sur les parcelles attribuées au bailleur. Les anciens baux sont résiliés dès l'entrée en jouissance des nouvelles parcelles.

Pour la rectification des registres officiels il est nécessaire qu'un acte de remembrement, soit dressé devant notaire. L'acte ne sort ses effets qu'après transcription au registre des hypothèques.

4) Financement, frais

Il n'est pas perçu de frais de procédure, d'impôts, de taxes ou de redevances. Les dépenses d'exécution (travaux d'améliorations foncières, aménagement de chemins d'exploitation et de voies d'écoulement d'eau, etc..) sont supportées par les propriétaires sur la base de la superficie des nouvelles parcelles par rapport à la superficie totale de remembrement. Toutefois, l'Etat participe à ces frais par l'octroi de subventions pouvant atteindre 90 % des dépenses.

5) Intéressés, voies de recours

Les propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers des terres soumises à une procédure de remembrement forment l'association syndicale de remembrement. (communauté des intéressés).

Les intéressés ont une possibilité de recours unique (auprès de l'office du remembrement) contre les conclusions des enquêtes préliminaires. Contre les conclusions de l'estimation des terres et contre l'attribution des nouvelles parcelles il est possible de former un recours :

1. auprès de l'Office du remembrement, puis
2. auprès du juge de paix (sous forme de plainte)

Dans la mesure où un accord ne peut être réalisé devant l'Office du remembrement, il est en outre possible de saisir le juge de paix :

- du montant des frais fixés
- du montant des indemnités et des litiges entre fermier et bailleur.

Il y a donc deux instances en la matière.

6) Garantie contre le morcellement de la propriété

Toute division envisagée de parcelles remembrées doit être autorisée par le ministre de l'agriculture si les parcelles en résultant sont inférieures à 0,15 ha pour les terrains viticoles, horticoles et arboricoles et inférieures à 1 ha pour les autres cultures. Les superficies ainsi obtenues doivent jouir d'accès indépendants.

f) Pays-Bas1) Introduction, teneur

La défense des intérêts de l'agriculture, de l'horticulture, de la sylviculture et de l'élevage est présentée comme l'objectif du remembrement des biens ruraux dans la loi du 3 novembre 1954. Une demande de remembrement peut être introduite auprès de la commission permanente des états provinciaux (Gedeputeerde Staten) par un cinquième des propriétaires ou par des communes, la province, l'Etat ou des associations régionales des eaux (Waterschappen) et des groupements professionnels. La décision de remembrement est prise à la majorité de l'assemblée des propriétaires ou à la majorité des superficies regroupées. La procédure ne peut être engagée d'office. Le territoire à remembrer est délimité selon des critères économiques et déterminé pour une ou plusieurs communes ou fractions de commune. Les hameaux et les parcelles boisées sont intégrés dans la procédure, dans la mesure où cela est nécessaire. Sont réalisés, un plan des routes et des voies navigables, un plan d'aménagement des paysages (plantation d'arbres dans les fermes et le long de chemins), l'infrastructure, l'implantation d'industries, des aménagements d'utilité publique, la mise en culture ainsi que d'autres travaux visant à favoriser la réalisation des objectifs d'un vaste remembrement sur le plan économique (transfert de population, agrandissement d'exploitations non rentables, transfert et création d'exploitations, reconversion économique des exploitations, élimination du caractère d'économie mixte des exploitations, conversion et amélioration des types de cultures).

La procédure préliminaire détaillée comporte un rapport indiquant la délimitation du territoire, les intéressés, les mesures prévues, l'estimation des frais globaux et la part des frais incombant aux propriétaires. Le rapport établi par le Génie rural (Cultuurtechnische Dienst) est affiché dans la commune par la commission centrale du Génie rural (Centrale Cultuurtechnische Commissie) et la Commission permanente des états provinciaux.

L'établissement provisoire du rapport incombe à la commission permanente des états provinciaux après appréciation des objections écrites. La décision de remembrement fait l'objet d'un vote lors d'une assemblée générale.

En ce qui concerne l'ouverture de la procédure, l'urgence est fixée compte tenu de l'économie du pays et sur la base de critères sociaux, comme, par exemple, la compréhension des intéressés, des groupements professionnels et des organisations agricoles, et le développement de l'économie nationale, qui doit être suivi et orienté. Il convient de veiller à une répartition équilibrée du remembrement dans l'ensemble du Royaume.

2) Administration, organisation

L'unité de gestion du remembrement est assurée par la commission centrale du Génie rural composée de représentants des ministères de l'agriculture, des finances, des transports, du Service des eaux (Waterstaat), des sciences et de la culture des affaires sociales, de l'organisation professionnelle agricole, de propriétaires, de fermiers, d'ouvriers agricoles, en collaboration avec le Service du Génie rural, placé sous l'autorité du ministre de l'agriculture. Il existe dans le pays des directions provinciales du Génie rural. L'exécution du remembrement est assurée par des commissions locales de remembrement (composées d'un ingénieur du cadastre, d'un fonctionnaire de la direction provinciale du Génie rural et d'un secrétaire). La commission locale n'est pas une personne morale de droit public. Les travaux sont effectués par des sociétés pour l'amélioration des terres ou des agences et entreprises privées après élaboration du plan par des sociétés pour l'amélioration des terres.

Le service de remembrement cadastral de l'Etat fournit la documentation et procède au mesurage des nouvelles parcelles.

3) Procédure d'échange

Deux estimations sont effectuées :

- a. Une estimation de la valeur de productivité de l'ancienne propriété par rapport à l'ensemble des parcelles du territoire compte tenu d'une exploitation normale sans égard à l'éloignement par rapport à l'exploitation ou à la localité. Les lieux ayant une situation particulière et les zones de construction font l'objet d'évaluations spéciales. L'estimation est effectuée par des experts agricoles sous la direction de la commission locale de remembrement.

La compensation consiste dans l'attribution de terres de valeur égale qui doivent de préférence correspondre à l'ancienne propriété; la dissociation (Entmischung) se fait sur demande. Les droits à bail sont satisfaits selon la valeur, comme c'est le cas pour l'attribution des terres en propriété. Les modifications de droits sur les bâtiments, les parcs, les monuments et les biens immobiliers non agricoles ne peuvent être effectuées qu'avec l'accord des propriétaires. Le plan d'attribution prend force de chose jugée par actes d'attribution notariés après règlement des litiges et inscription au registre foncier. Il peut y avoir envoi en possession provisoire même avant le règlement définitif des recours concernant le plan.

- b. Une deuxième estimation destinée à déterminer la plus-value résultant de l'attribution (terres, bâtiments, plantations) par suite d'améliorations, d'aménagements de chemins, d'une réduction de l'éloignement, etc.. Ensuite est établie la liste des règlements financiers avec déductions et compensations pour les installations et équipements publics, le règlement des baux, les droits réels, les droits de chasse, et les droits d'utilisation d'eau, etc.

4) Financement, frais

Aux Pays-Bas, ces opérations ne donnent pas lieu à la perception de frais de procédure, d'impôts, de taxes ou de redevances. Les frais d'exécution des améliorations, de l'aménagement de chemins et de voies d'écoulement d'eau etc. sont fixés d'après la plus-value des nouvelles parcelles. Les subventions octroyées atteignent 65 % en moyenne, et les crédits 35 % en moyenne. Les prestations propres bénéficient d'un préfinancement. Le mesurage des nouvelles parcelles est gratuit pour les intéressés.

5) Intéressés, voies de recours

Un recours est ouvert contre

- a. la liste des ayants droit
- b. l'estimation de l'ancienne propriété
- c. le plan d'attribution
- d. la deuxième estimation et
- e. la liste des règlements financiers.

Les débats concernant les points a) - e) se déroulent en première instance devant la commission locale de remembrement, en deuxième instance devant le juge-commissaire avec le concours de la Commission centrale du Génie rural et de la commission locale de remembrement et en troisième instance devant le tribunal, avec le concours de la commission centrale du Génie rural et de la commission locale de remembrement. Hormis le recours en annulation, il n'existe pas d'autres voies de recours contre les décisions du tribunal. Il y a donc trois instances en la matière.

6) Garantie contre le morcellement de la propriété

La loi du 3 novembre 1954 relative au remembrement des biens ruraux n'offre aucune garantie contre le morcellement de la propriété. Il n'existe pas en la matière d'autres dispositions législatives.

B. Procédures simplifiées

2. Regroupement accéléré

a) Allemagne

La loi du 14 juillet 1953 relative au remembrement des biens ruraux contient dans sa cinquième partie les dispositions relatives à l'exécution de procédures accélérées de regroupement. Celles-ci ont pour but de réaliser le plus rapidement possible par le regroupement de la propriété morcelée les objectifs que vise le remembrement de biens ruraux. Il faut à cet effet qu'il ne soit pas nécessaire tout d'abord de créer un nouveau réseau de chemins et de voies d'écoulement d'eau ou d'appliquer des mesures importantes dans le domaine de l'hydraulique.

Ainsi le regroupement accéléré est pris en considération en premier lieu :

- a. sur les territoires dotés de voies de communication suffisantes et
- b. sur les territoires ou portions de territoires sur lesquels un remembrement constitue la condition préalable à l'application de mesures structurelles particulières, par exemple de transferts de population.

Une procédure accélérée de regroupement doit être engagée lorsque la demande en est faite par la représentation professionnelle de l'agriculture ou par plusieurs propriétaires fonciers. Elle ne peut être engagée d'office.

Dans la mesure du possible l'échange ne doit porter que sur des parcelles entières. Il suffit en conséquence pour l'évaluation de l'ancienne propriété de fixer une valeur moyenne pour chaque parcelle apportée. L'attribution des nouvelles parcelles s'effectue selon les mêmes principes que pour la procédure de remembrement des biens ruraux (compensation de valeur égale à celle de l'ancienne propriété). Les plus-values et moins-values inévitables doivent être compensées en espèces. Dans la mesure du possible, la compensation doit être déterminée par accord avec les intéressés.

De ce fait, une collaboration étroite est garantie entre les services de l'Etat chargés de l'exécution ou leurs délégués et les intéressés.

On renonce volontairement à la construction d'un nouveau réseau de voies de communication et à l'application de mesures d'hydraulique ainsi qu'au mesurage des nouvelles parcelles. Les procédures doivent être conçues aussi simplement que possible afin d'éliminer le plus rapidement possible le morcellement de la propriété.

Les procédures de regroupement accéléré prennent beaucoup d'importance du fait que les principaux chemins d'exploitation existants peuvent être aménagés à des conditions avantageuses (subvention de 75 %) et que des chemins utilitaires peuvent être créés, en cas de besoin.

Les procédures de regroupement accéléré sont dirigées par le service de remembrement des biens ruraux. La loi sur le remembrement des biens ruraux offre la possibilité d'avoir recours à des services appropriés ou à des experts pour négocier avec les intéressés et pour dresser un plan de remembrement. Le travail du service de remembrement des biens ruraux consiste donc uniquement en tâches de direction.

Les intéressés jouissent des mêmes voies de recours que dans le cas du remembrement des biens ruraux.

b) Luxembourg

La réunion parcellaire

La loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux prévoit la possibilité de regrouper les biens-fonds morcelés par une procédure accélérée (réunion parcellaire). Le regroupement se fait dans ce cas sur la base des anciennes limites cadastrales et pour autant que possible, par l'échange des parcelles cadastrales entières.

La procédure de regroupement des parcelles, comme dans le cas du remembrement des biens ruraux, ne peut être engagée, après les enquêtes préliminaires, que sur la base d'une décision à la majorité (intéressés et superficie).

L'estimation de biens-fonds doit se faire d'une manière simple, c'est-à-dire qu'il faut fixer une valeur moyenne pour chaque parcelle ancienne. La notification des résultats de l'estimation peut être liée à la présentation du plan.

Les intéressés disposent des mêmes voies de recours que dans le cas du remembrement des biens ruraux.

3. Remembrement volontaire

En plus des procédures de remembrement légal, il existe dans certains Etats membres des procédures de remembrement volontaire. Elles présentent moins le caractère de procédures intégrales, et en règle générale leur application est limitée à des territoires moins étendus.

a) Allemagne

Dans un Land de la République fédérale, le Bade-Würtemberg, au cours des dernières années, une procédure non administrative, le regroupement volontaire, s'est développée, sur l'initiative personnelle de propriétaires fonciers intéressés. Dans cette procédure, les propriétaires déclarent par écrit qu'ils sont disposés à regrouper volontairement leurs parcelles situées sur le territoire visé par la procédure, et à transférer d'abord ces parcelles à la commune ou à une personne morale de droit civil. Après le tracé et le mesurage d'un nouveau réseau de chemins, effectués par un géomètre privé, les nouvelles parcelles sont attribuées sur la base d'accords à l'amiable. En cas de litige, les intéressés se soumettent à la décision d'un tribunal d'arbitrage composé de trois personnes. L'authentification des accords en question se fait devant notaire.

En 1962, le ministère de l'alimentation, de l'agriculture, de la viticulture et des forêts du Bade-Würtemberg a publié des directives concernant la réalisation de regroupements volontaires. Ces procédures bénéficient de subventions de l'Etat, comme les procédures de remembrement de biens ruraux lorsque :

1. la demande écrite est présentée par tous les propriétaires de biens fonciers
2. un géomètre est disposé à se charger sous contrat des travaux de mesurage
3. sur le territoire envisagé aucune procédure de remembrement ou de regroupement n'est prévue pour les trois années à venir, et si des mesures importantes dans le domaine de l'hydraulique ne sont pas nécessaires.

b) Belgique

Il existe en Belgique une loi du 4 mai 1949 tendant à encourager le remembrement volontaire des biens ruraux. La demande d'engagement d'une procédure doit être faite par les propriétaires. L'accord des titulaires de droits réels est également nécessaire. Pour que la procédure soit appliquée, il faut l'accord complet des personnes intéressées à cette procédure, c'est-à-dire qu'elles doivent présenter un projet de nouvelle répartition, approuvé par tous les propriétaires de biens fonciers et tous les titulaires de droits. Le plan doit entraîner une diminution du nombre des parcelles; en outre, les nouveaux lots de parcelles doivent être réguliers, jouir d'accès indépendants et être aussi rapprochés que possible des sièges d'exploitation. La nouvelle distribution doit avoir pour effet l'attribution, compte tenu des surfaces nécessaires aux chemins, voies d'écoulement d'eau, etc., des biens de même nature de culture, de même qualité et de même superficie que les anciens biens. L'appoint en espèces ne peut dépasser 10 % de la valeur des biens apportés par le participant intéressé. La Société nationale de la petite propriété terrienne (SNPPT) fournit aux intéressés explications et conseils et assure l'application de la procédure.

Les actes des conventions conclues sont dressés devant notaire.

Le remembrement volontaire des biens ruraux est encouragé en ce sens que les frais de procédure et les frais de mesurage, de bornage et d'inscription au registre foncier sont supportés par l'Etat, et que les frais notariaux et les frais de transcription d'hypothèques sont réduits. Deux mille francs belges par ha peuvent être accordés à titre de subvention dans le cadre de la procédure pour la mise en culture de superficies agricoles utiles. L'établissement de plans de chemins, voies d'écoulement d'eau, etc. est gratuit pour les intéressés. Par contre, l'aménagement de chemins, voies d'écoulement d'eau et installations connexes est à la charge des intéressés.

c) France

En vertu de la loi française relative à l'aménagement foncier, des remembrements volontaires peuvent être effectués sur les territoires bien mis en valeur. L'exécution du plan est confiée à des ingénieurs privés. 50 % des frais qui en résultent pour les intéressés sont couverts par des subventions de l'Etat. Par contre, aucune subvention n'est accordée pour la construction de chemins et les améliorations foncières.

d) Luxembourg

En vertu de la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, le remembrement peut être effectué sous forme de mesure contractuelle en cas d'accord entre les propriétaires fonciers. Il faut à cet effet que deux ou plusieurs propriétaires décident de procéder d'un commun accord sur la nouvelle répartition de leurs biens et que le plan soit conforme aux dispositions générales relatives à la réorganisation des superficies.

En outre, l'accord des titulaires de droits réels est nécessaire. Le projet de plan doit être approuvé par le service de remembrement des biens ruraux. Après approbation du plan, les participants sont exonérés de la totalité des frais de procédure. En outre, les frais d'exécution bénéficient des mêmes subventions que dans le cas du remembrement légal.

e) Pays-Bas

Le remembrement volontaire est prévu par la loi du 3 novembre 1954 relative au remembrement des biens ruraux.

La condition préalable à la réalisation de remembrements volontaires est que trois propriétaires au moins se soient mis d'accord sur un plan de redistribution. En outre, l'approbation des titulaires de droits réels est nécessaire.

Des procédures de remembrement volontaire ne peuvent être appliquées que sur des territoires où un remembrement ne sera pas amorcé dans un proche avenir. Elles ne portent en général que sur des territoires assez peu étendus et n'ont pas le caractère d'une amélioration intégrale. Dans la plupart des cas il ne s'agit que d'un regroupement de parcelles. Ces procédures sont appliquées également après l'aménagement de chemins et de voies d'écoulement d'eau ainsi qu'après des expropriations, afin d'éliminer ou d'atténuer les dommages causés par les mesures susnommées. La construction et l'extension de nouveaux chemins et voies d'écoulement d'eau, la réalisation d'améliorations, l'agrandissement d'exploitations non rentables et les transferts d'exploitations sont possibles.

L'information des intéressés ainsi que la planification et l'exécution des remembrements volontaires incombent à la "Nederlandse Hei-
demaatschappij" et à la "Grondmij". Lorsqu'elles sont parvenues à un accord avec tous les intéressés, les sociétés soumettent les plans de remembrement à l'approbation de la Commission du Génie rural. L'authentification des accords est assurée par un notaire.

Les procédures de remembrement volontaire bénéficient de subventions au même titre que les procédures régulières de remembrement.

4. Echange amiable de terrains

L'échange amiable de terrains sert à éliminer le morcellement de la propriété par regroupement des parcelles dispersées, en dehors des procédures dirigées par l'administration. Les opérations d'échange sont fonction de l'initiative personnelle et de la compréhension des propriétaires de biens fonciers.

a) Allemagne

En Allemagne, l'échange amiable de terres est encouragé par les directives fédérales du 18 août 1959.

Les propriétaires de biens fonciers participant à un échange de terres se voient rembourser 85 % des frais encourus (honoraires notariaux et droits d'enregistrement et dans certains cas exceptionnels, les frais de mesurage), dans la mesure où le montant total des frais dépasse 50 DM. La condition requise pour le remboursement des frais est que l'échange apporte des améliorations sur le plan économique et qu'aucune mesure de remembrement ou de regroupement ne soit envisagée.

Pour les informations, les conseils et l'exécution des opérations d'échange, il peut être fait appel à des assistants experts (sociétés de lotissement, personnes privées), dont les honoraires (30 DM par parcelle échangée) sont couverts par des fonds du Bund. En outre, il est possible de recourir aux services de l'Etat (services agricoles, services forestiers, etc.) dans le cas d'échanges volontaires de terrains.

b) Belgique

Il existe en Belgique une loi du 26 juillet 1952 visant à encourager les échanges amiables de terrains. Cette loi prévoit l'octroi d'une subvention de 50 % du montant des frais notariaux, dans la mesure où ils excèdent 200 Fb. Les parties à l'échange doivent supporter elles-mêmes les frais administratifs ainsi que les frais de mesurage et de bornage. Par contre, une subvention de 2.000 Fb par ha peut être accordée pour mise en culture.

c) France

Deux décrets, du 20 décembre 1954 et du 6 mai 1960, ainsi qu'un arrêté du 3 juin 1960 encouragent en France les échanges amiables de terrains, qui sont déjà favorisés depuis 1884. Les échanges de biens fonciers donnent droit au remboursement de 80 % des frais notariaux, des droits d'enregistrement, des frais de mesurage et d'arpentage.

d) Luxembourg

Les échanges à l'amiable d'immeubles ruraux étaient encouragés par la loi du 17 avril 1951, prorogée à plusieurs reprises. De nouvelles dispositions concernant des échanges figurent dans la loi du 25 mai 1964 relative au remembrement des biens ruraux. L'échange de parcelles morcelées ou dispersées est exempt de droits d'enregistrement et d'hypothèques. La confection des plans et les travaux d'arpentage nécessaires sont gratuits pour les intéressés. Une subvention est accordée sur les frais notariaux jusqu'à concurrence de la moitié du tarif normal.

A partir de la date où un remembrement normal est décrété, l'Office du remembrement peut interdire tout échange à l'amiable d'immeubles ruraux à l'intérieur du périmètre à remembrer.

III. Comparaison des mesures visant à éliminer le morcellement de la propriété

A. Procédures de base

1. Remembrement des biens ruraux

a) Allemagne

L'Allemagne a une procédure d'introduction rigide sans formalités préalables et sans vote des intéressés. Les propriétaires sont informés au cours d'une assemblée de la procédure envisagée et du coût probable. Le remembrement des biens ruraux est ensuite décidé après consultation des communes, des groupements professionnels etc. Il y a possibilité de recours. La procédure est plus simple que dans tous les autres Etats membres, elle présente toutefois l'inconvénient de ne pas prévoir la possibilité d'une meilleure information et d'une collaboration plus étroite des intéressés, que permettent les formalités préalables et le vote (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas) ou la constitution d'une commission mixte composée de l'administration et des intéressés (Belgique, France) et qui sont extrêmement précieuses pour un déroulement sans heurts de la procédure.

C'est la communauté des intéressés, composée exclusivement de propriétaires, qui se charge de la procédure, sous le contrôle du service de remembrement des biens ruraux, ce qui assure un déroulement très rapide et rigoureux de la procédure. Le service de remembrement des biens ruraux a toujours bien en mains la planification et l'exécution des travaux. Il est regrettable que le préfinancement ne soit prévu que dans deux Länder. Une planification générale des territoires à remembrer fait également défaut. Le personnel spécialisé des services de remembrement reçoit dans certains cas une formation incomplète, car l'accent est mis essentiellement sur la technique d'arpentage et de construction, tandis qu'on ne tient pas suffisamment compte des aspects de la gestion et de l'économie agricoles ainsi que de la planification à l'échelon régional.

En raison de la pénurie de personnel qualifié dans les services de remembrement, des sociétés de colonisation ont été chargées au cours des dernières années de certains travaux de remembrement, et notamment des travaux qui demandent beaucoup de temps tels que la légitimation, l'établissement de plans cadastraux et de cartes générales, le nivellement de superficies et le nivellement sur points fixes, les études de sols destinées à servir de base aux plans des chemins et des voies d'écoulement d'eau, la mise au point de projets de construction de chemins d'exploitation, de conduites d'eau, de bâtiments et de dispositifs de drainage, la préparation d'appels d'offre, la direction et l'exécution de travaux de construction, le repérage sur la base du plan, etc.

En 1962, des sociétés de colonisation sont intervenues dans 85 procédures de remembrement portant sur une superficie d'environ 200.000 ha.

En ce qui concerne les voies de recours, on peut dire que la procédure de recours qui comporte en pratique quatre instances, peut être très compliquée et très longue. Même si l'on tient compte du fait que l'intervention des intéressés (propriétaires uniquement) lors de l'introduction de la procédure et aux divers stades de celle-ci n'est pas très profonde et que les participants indirects ne sont guère consultés au cours de la procédure, les voies de recours officielles pourraient être plus simples. Les services de remembrement et les instances de recours fonctionnent pour ainsi dire parallèlement. Les milieux professionnels et les tribunaux n'ont pas toujours été d'accord dans leurs appréciations. Il serait préférable en première et en seconde instances, d'associer les services et les intéressés travaillant au remembrement des biens ruraux, de l'échelon du ministère jusqu'à celui du propriétaire, comme l'expérience le montre dans d'autres pays, car cela garantit des contacts plus étroits avec les requérants, limite le nombre des recours injustifiés et évite des recours très longs.

Il est important de faire observer encore une fois que le remembrement des biens ruraux fait partie des tâches qui relèvent de la compétence des Länder.

Les Länder ont publié des lois et décrets d'application de la loi fédérale sur le remembrement des biens ruraux et réglé la procédure conformément à leur autonomie, par une multitude de dispositions particulières. L'organisation du remembrement des biens ruraux diffère considérablement selon les Länder.

Malgré la conception relativement étroite du remembrement rural, tel que le définit le paragraphe 1 de la loi relative au remembrement des biens ruraux, les dispositions plus larges concernant l'aménagement du territoire à remembrer (paragraphe 37 de la loi sur le remembrement) ont permis au remembrement des biens ruraux en Allemagne d'évoluer dans une large mesure vers une amélioration intégrale.

b) Belgique

La Belgique a une procédure d'introduction très détaillée avec accord entre les propriétaires et entre les exploitants. Il faut que soit réunie non seulement la majorité des intéressés, mais également la majorité de la superficie, à la fois dans le groupe des propriétaires et dans celui des fermiers. Cela fait au total quatre majorités. L'introduction de la procédure est donc très compliquée. Par contre, il n'existe pas de procédure de recours particulière en ce qui concerne l'introduction.

La fixation de degrés d'urgence pour l'introduction de la procédure est en cours. On essaie d'élaborer des critères d'introduction sur une large base économique.

Le fait que les lieux ayant une situation particulière et les parcelles boisées soient en principe exclues de la procédure, compromet souvent un remembrement complet, car une réglementation de la situation des lieux ainsi qu'une compensation de l'utilisation agricole et sylvicole ne sont pas possibles sans l'accord des intéressés. Hormis les transferts de population et autres mesures appliquées sur une base amiable, il devrait au moins être possible de régler dans la procédure, la question de la situation des lieux avec celle des fermes, afin que le remembrement s'étende à l'ensemble de l'exploitation agricole.

- 34 -

Le comité de 7 membres, personne morale de droit public, responsable de la procédure, au sein duquel siègent des représentants des ministères, des propriétaires, des exploitants et de la SNPPT, garantit l'uniformité de la procédure et de son exécution ainsi que l'uniformité de la participation à la procédure de l'échelon ministériel à celui des propriétaires et des exploitants. Cela permet également d'éviter une procédure de recours détaillée, ce qui contribue notablement à accélérer le remembrement.

En Belgique un envoi en possession n'est possible qu'après le règlement de tous les recours concernant le plan. C'est ce qui explique que dans certains cas les intéressés n'entrent que très tard en jouissance de leurs nouvelles parcelles.

Les dispositions relatives à la compensation pour les fermiers empêchent un regroupement intensif, car il faut donner à ceux-ci des terres de valeur égale et où sont pratiqués les mêmes types de cultures. Dans la mesure du possible, le regroupement de la propriété doit aller de pair avec celui des terres en fermage. Il est douteux qu'une telle réglementation qui réduit la valeur du remembrement soit appropriée, même lorsque l'on tient compte du fait qu'en Belgique, dans les exploitations rurales moyennes, la proportion des terres affermées peut atteindre 75 %. L'affermage représente pour le moins une forme d'exploitation limitée dans le temps et c'est pourquoi il devrait être traité en conséquence dans le remembrement des biens ruraux. Cela apparaît également dans le financement, puisque les fermiers ne paient pas les frais d'exécution. Dans la procédure d'introduction les propriétaires et les exploitants sont placés sur le même plan. Pour ce qui est de la compensation prévue par le plan qui pratiquement doit être définitive, il faut tout d'abord s'efforcer d'organiser la propriété compte tenu de toutes les possibilités d'amélioration intégrale. En sauvegardant les intérêts de la propriété et en attribuant aux propriétaires des terres de même valeur, on ne risque nullement en fait de porter atteinte aux intérêts des fermiers. En outre, une défense trop marquée de l'affermage peut entraver considérablement la mobilité foncière.

c) France

La législation française relative au remembrement des biens ruraux est claire et pratique. Elle renonce dans l'introduction de la procédure aux aléas résultant du vote et fait relever le déroulement de la procédure et des recours des commissions communales et intercommunales mixtes, composées de membres de l'administration et des milieux professionnels, fonctionnant sur les lieux et proches des participants. Les recours peuvent être réglés rapidement et sur la base des réalités par deux instances existant pendant toute la procédure. Il convient en particulier de faire ressortir le fait que les fermiers n'ont pas le droit de former recours.

L'estimation souple de la valeur de productivité adaptée à la saine connaissance de la terre des paysans répond aux efforts visant à un déroulement rapide et rationnel de la procédure tout en créant les bases d'un regroupement intensif en vue de la réorganisation foncière.

La répartition des charges de construction et d'entretien des chemins sur le territoire à remembrer entre les chemins communaux et les chemins privés des associations de propriétaires représente un progrès. Elle décharge le conseil municipal, qui bien souvent aujourd'hui est composé de membres n'appartenant pas à l'agriculture, de la responsabilité d'affaires qui n'intéressent pas directement la commune, développe l'initiative personnelle des paysans et les encourage à collaborer davantage au règlement d'affaires communes.

Une grosse lacune de la loi française relative au remembrement des biens ruraux réside dans le fait que, en règle générale, les localités ne sont pas comprises dans la procédure de remembrement. C'est ce qui explique que seul un travail partiel puisse être effectué aussi bien pour l'ensemble de la commune que pour l'exploitation agricole, car pour obtenir un ensemble viable il faut une circonscription ouverte et une localité d'un seul tenant, de même qu'une bonne dotation en terres et l'espace réservé à la ferme. De même, les travaux futurs des SAFER dont la création n'a pas encore été autorisée partout seront considérablement entravés si par exemple ces sociétés ne peuvent réaliser l'agrandissement des exploitations, les transferts et la création d'exploitations dans l'optique d'une amélioration fondamentale du village dans son ensemble. En outre, il faudrait

- 36 -

s'efforcer de confier directement aux SAFER certaines tâches de remembrement. Cela permettrait de soulager les commissions et en même temps d'apporter une contribution essentielle à l'élimination du morcellement de la propriété rurale.

L'exclusion de la procédure de remembrement des terrains à bâtir et terrains pouvant être considérés comme tels relève également de ces considérations. La réorganisation des régions rurales dépasse presque partout aujourd'hui le cadre de l'exploitation proprement dite, et il faut donc tenir compte de cette évolution dans le remembrement des biens ruraux.

Considéré dans son ensemble, le remembrement en France est pratiqué partout sous la forme d'un regroupement de la propriété morcelée. On ne constate guère dans la pratique la mise en oeuvre d'une amélioration intégrale. Dans ces réflexions il ne faut toutefois pas négliger l'évolution marquée qui s'amorce dans l'aménagement du territoire et la planification régionale. Plus que jamais le remembrement des biens ruraux devrait, en France, être inséré dans cette évolution.

d) Italie

L'exposé relatif à l'Italie ne peut être comparé à celui qui concerne les autres Etats membres. Pratiquement, il n'existe pas de remembrement des biens ruraux en Italie. Les dispositions existantes concernant le regroupement ont été arrêtées dans le cadre de la législation relative à l'amélioration des terres et à la colonisation. Il n'est possible de faire usage de la possibilité de regroupement des parcelles que quand ce regroupement est absolument nécessaire à l'amélioration et quand on a reçu l'accord préalable du ministre de l'agriculture. De ce fait, tous les autres critères appliqués dans les Etats de la C.E.E. en ce qui concerne la tenure, l'introduction et l'exécution de procédures de remembrement efficaces n'ont donc pas d'équivalents.

Aussi cet exposé ne peut-il fournir que des informations succinctes sur la situation existant actuellement dans ce domaine en Italie. (voir le projet de loi n° 518 concernant des Dispositions relatives au réaménagement des structures foncières).

e) Luxembourg

La loi luxembourgeoise relative au remembrement des biens ruraux est fondée sur les expériences qu'ont permis de recueillir des lois nouvelles dans les autres Etats membres de la C.E.E. En ce qui concerne l'introduction et la procédure préliminaire, cette loi se rapproche surtout de la loi néerlandaise et de la loi belge. Au demeurant, elle présente des caractéristiques précises en ce qui concerne l'administration et l'organisation ainsi que la procédure d'échange. Grâce à la commission mixte la procédure reste proche de l'administration et des intéressés, ce qui devrait contribuer fortement à l'accélérer. Les instances sont claires et brèves. Il convient d'insister particulièrement sur le fait que des services publics ou des organisations privées, même étrangères, peuvent être chargés en totalité ou en partie de l'exécution pratique de la procédure.

Dans la procédure d'échange, le fait d'insister en général sur l'attribution de terres en propriété et non sur l'affectation temporaire constitue un progrès.

Toutefois, la conception générale de la loi luxembourgeoise sur le remembrement des biens ruraux n'en fait pas une amélioration intégrale.

f) Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le remembrement des biens ruraux est réalisé sur une vaste échelle dans le sens d'une amélioration intégrale, comme cela est expliqué en détail dans le chapitre intitulé "Introduction, te-
neur". La loi sur le remembrement permet de faire du remembrement un instrument véritablement efficace du développement économique général des espaces ruraux.

La tendance qui domine aux Pays-Bas et qui consiste à engager des procédures à grande échelle visant une amélioration intégrale (on moyenne 5.000 hectares, exceptionnellement jusqu'à 15.000 hectares) est excellente. La procédure préalable comportant une réorganisation presque définitive du territoire est mise au point en collaboration étroite avec les intéressés, garantit de ce fait un déroulement sans heurts de la procédure et renforce la confiance dans des mesures de transformation énergiques et souvent radicales. L'envoi en possession provisoire avec inclusion des parcelles achetées et louées par l'Etat comporte de grands avantages en ce qui concerne l'efficacité et l'accélération de la procédure. Une opération d'achat remporte son succès maximal lorsque l'Etat achète et loue 10 % de la superficie du territoire. Ce sont les possibilités du plan de compensation qui déterminent dans quelle mesure les efforts tentés pour trouver des solutions intégrales dans le remembrement des biens ruraux sont entravés par la prise en considération de l'affermage. On dit en général qu'en sacrifiant trop à l'affermage on risque d'entraver fortement la mobilité foncière.

Les travaux des sociétés de Génie rural, chargées de la planification et du contrôle des mesures de génie rural contribuent notablement à soulager les commissions locales de remembrement. Ces sociétés exécutent ces mesures elles-mêmes ou font appel à des entrepreneurs.

Le fait de procéder à deux estimations dans le remembrement des biens ruraux est long et compliqué. Ces estimations visent surtout à assurer une détermination exacte de la valeur en vue d'une répartition des frais d'exécution entre les intéressés.

Il n'y a pas de recours contre l'introduction de la procédure car pour l'introduction tous les intéressés se conforment au vote démocratique. Néanmoins il existe quatre possibilités de recours contre les nouvelles fixations, dont deux concernent la seconde estimation et la liste des règlements financiers. Il est douteux que cette dépense vaille la peine d'être faite, car une estimation reste une estimation.

Dans le projet de plan d'autres Etats membres présentent aux intéressés le plan d'attribution des nouvelles parcelles comme un tout, comme une contrepartie complète de l'ancienne propriété. Il est souvent difficile de juger objectivement des détails isolés, car ils font toujours partie d'un tout et ne peuvent être considérés que dans le cadre de ce tout. En outre, une procédure différenciée fait surgir plus de contestations qu'un projet d'ensemble. Il serait plus simple d'imposer le paiement de contributions spéciales à ceux des propriétaires qui ont tiré des avantages particulièrement importants du remembrement des biens ruraux.

aa) Récapitulation

La définition du remembrement des biens ruraux diffèrent selon les législations des Etats membres. Cela explique l'évolution différente et la complexité plus ou moins grande des procédures. Néanmoins les traits fondamentaux de l'exécution sont les mêmes dans tous les Etats membres, puisque l'estimation du sol, l'élaboration du plan de chemins et de voies d'écoulement d'eau et l'établissement du plan de remembrement des biens ruraux constituent l'ossature de la procédure.

Théoriquement, dans tous les Etats membres, le remembrement des biens ruraux est considéré comme une mesure-clé dans l'amélioration des structures agricoles. Dans certains pays de la Communauté ce jugement est déjà mis en pratique, dans d'autres par contre, le remembrement des biens ruraux est pratiqué aujourd'hui encore sous la forme d'un regroupement ou d'un remaniement au sens technique ancien des termes. Le fait de renoncer à une vaste réorganisation explique que les résultats soient souvent partiels et empêche pour longtemps, dans certains cas, un développement économique harmonieux des territoires à remembrer. Sur ce point on constate dans la Communauté une extrême disparité, entre l'absence de tout remembrement et l'exécution du remembrement en tant qu'amélioration intégrale.

En Italie, un regroupement de parcelles ne peut être effectué que sous la forme la plus simple, d'après les nécessités de l'amélioration des terres. Le Luxembourg ne possède une loi sur le remembrement des biens ruraux que depuis 1964. Dans certains pays de la Communauté les dispositions législatives, réglementaires et administratives existantes empêchent à bien des égards la réalisation du remembrement en tant que vaste amélioration intégrale. Les principes qui règlent la compensation et selon lesquels les nouvelles terres attribuées doivent avoir la même valeur de productivité et la même situation et ne pas entraîner une modification importante de l'ancien mode d'exploitation, jouent à cet égard un rôle déterminant. La valeur économique d'une nouvelle terre plus éloignée, formant un tout et attribuée pour le transfert d'une exploitation agricole tout entière, peut être supérieure à celle d'une exploitation de compensation située à la même distance moyenne et consacrée aux anciens types de cultures, indépendamment des avantages qui résultent pour les autres intéressés du transfert d'exploitations. Dans ce domaine, l'Allemagne et les Pays-Bas, sans règles juridiques précises relatives à la technique du remembrement, donnent l'exemple du point de vue psychologique et en ce qui concerne la planification par des accords amiables entre les intéressés. En France, par contre, il existe pour ce secteur particulier une législation efficace qui toutefois n'a pas encore pu avoir d'effets importants dans la pratique. Il est particulièrement étonnant de constater que selon les estimations la superficie annuelle de remembrement pourrait être accrue de 40 % si le financement était augmenté. En Belgique, où le remembrement des biens ruraux a commencé il y a quelques années seulement, on ne constate encore que des tentatives modestes de remembrement visant une amélioration intégrale. En Italie, les dispositions relatives au regroupement ne sont appliquées qu'à une échelle insignifiante. Une amélioration des structures agricoles ne peut pas y être réalisée avec succès sans une législation qui considère le remembrement rural comme amélioration intégrale.

En général, l'affermage n'est vraiment pris en considération au cours de la procédure d'échange qu'en Belgique, aux Pays-Bas, et partiellement en France dans les départements limitrophes de la Belgique.

Les Etats ayant une expérience reconnue dans le remembrement des biens ruraux, que ce soit dans le regroupement ou dans une amélioration intégrale plus ou moins poussée, possèdent des services publics de remembrement : c'est le cas de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la France. Depuis peu, le Luxembourg possède également un office national de remembrement.

Alors qu'en Allemagne les sociétés de colonisation collaborent de plus en plus à l'exécution du remembrement à tous les stades de la procédure, aux Pays-Bas l'intervention des sociétés d'amélioration des terres se limite exclusivement à la planification, au contrôle et à l'exécution des mesures de génie rural. Jusqu'à présent l'activité des SAFER en France dans le domaine du remembrement rural ne concerne que la mise en culture de terres nouvelles.

- L'ordre d'urgence de l'introduction de la procédure

Le classement par ordre de priorité des demandes et des projets de remembrement des biens ruraux nécessite une étude économique systématique non seulement de la situation actuelle des territoires à remembrer, mais également de leur évolution ultérieure. C'est pourquoi la justification économique et l'urgence relative d'une procédure doivent être examinées avant l'introduction de cette procédure et il faut décider quelles mesures particulières doivent être appliquées. Il convient à cet égard de prendre en considération, outre la suppression du morcellement de la propriété et des autres exigences que pose la réalisation de structures agricoles saines (adaptation et amélioration des conditions naturelles de production, amélioration des structures du peuplement, de l'aménagement des terres, du réseau des chemins agricoles et de la structure des exploitations etc.), l'état et les nécessités du développement économique général.

Il faut donc notamment tenir compte de la composition, du niveau de formation, des revenus et la situation sociale de la population, de l'infrastructure, des marchés et des emplois non agricoles. Il convient d'examiner selon quels principes et suivant quel ordre le remembrement et les mesures qu'il entraîne peut être appliqué conformément aux conditions naturelles immuables et aux conditions économiques en vigueur sur les divers territoires de la Communauté.

L'établissement d'un ordre d'urgence est nécessaire du seul fait que dans tous les Etats membres le besoin de remembrement dépasse les possibilités de financement des pouvoirs publics et la capacité administrative et technique des services de remembrement.

Dans les Etats membres qui connaissent une activité de remembrement intense des discussions ont lieu sur l'ordre d'urgence à adopter pour l'introduction de la procédure. Les expériences résultant de nombreuses années de pratique fourniront des indications utiles pour l'orientation et la mise en oeuvre du remembrement des biens ruraux. Néanmoins les résultats de telles études ne peuvent pas être directement appliqués dans d'autres pays. Cependant, dans l'optique d'une politique commune des structures agricoles, les critères indicatifs suivants peuvent être considérés comme valables dans tous les cas :

- Stabilité de la situation agricole existante. Selon toute probabilité, il ne faut pas s'attendre à moyen terme à une modification fondamentale de la situation de l'agriculture.
- Adaptation et amélioration des conditions de production. L'agriculture ne travaille pas d'une manière productive avec des données naturelles immuables : géographie, climat, sol.

- Structure des dimensions des exploitations. Il faut que cette structure soit saine. La diminution du nombre des petites exploitations agricoles non viables et le renforcement des exploitations rurales familiales se poursuivent.
- Développement économique général. On constate une réduction du nombre des personnes travaillant dans l'agriculture et leur sédentarisation.
- Productivité insuffisante du travail. Morcellement intense de la propriété. Le régime agraire et la structure du peuplement sont mauvais.
- Conditions générales de vie. Manque de bons logements, d'eau, d'électricité, des centres ruraux etc.

Un des critères indicatifs mentionnés ci-dessus ne peut à lui seul être déterminant. Il n'y a pas de priorité absolue. Il vient s'y ajouter de nombreuses considérations locales qui ne peuvent être généralisées. En principe, l'urgence du remembrement des biens ruraux devrait être déterminée suivant la nature, l'ampleur, l'importance et les perspectives de succès de toutes les données qui doivent être conciliées. Ce choix ne devrait pas être fait seulement d'après les demandes et les projets de remembrement rural déjà présentés. Il convient au contraire d'adjoindre les nécessités d'une politique de remembrement rural à long terme aux besoins déjà connus, par exemple en établissant des plans pluri-annuels. Il convient d'examiner avec soin l'importance économique des demandes de remembrement rural présentées par rapport à celle des nécessités futures.

En ce qui concerne l'introduction du remembrement rural, il faut dire pour ce qui est de la collaboration des intéressés, qu'en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas la procédure est introduite avec vote après une procédure préliminaire détaillée.

Par contre, en Allemagne et en France il n'y a pas de vote des intéressés. Toutefois, dans aucun Etat membre de la Communauté une procédure de remembrement rural n'est généralement introduite si elle n'est pas approuvée par la majorité des intéressés, sauf dans le cas de regroupements pour l'aménagement d'installations publiques, la construction de routes, d'autoroutes, de canaux etc.

Il est très difficile de formuler un jugement sur les avantages et les inconvénients de l'introduction du remembrement des biens ruraux par vote ou d'office. Le vote risque de faire passer l'appréciation des aspects économiques après des objections psychologiques nébuleuses. C'est pourquoi dans l'introduction de toute procédure l'information des intéressés constitue une phase officielle du remembrement rural qu'il ne faut pas sousestimer. Néanmoins, en cas de vote, la disposition selon laquelle les voix des ayants droit qui ne participent pas au vote sont considérées comme favorables au remembrement, est importante. Cela empêche les ayants droit non intéressés d'entraver la procédure de remembrement des biens ruraux ou de la retarder.

- Préfinancement pour les intéressés.

Dans la procédure de remembrement des biens ruraux on fait une distinction entre les frais de procédure et les frais d'exécution. Les frais de procédure, qui englobent les frais de personnel et les frais matériels des administrations et services de remembrement ne sont plus perçus dans aucun Etat membre.

Les frais d'exécution couvrent l'ensemble des travaux réalisés dans l'intérêt public au cours d'une procédure de remembrement au titre de mesures d'hydraulique, de l'amélioration des terres, de la construction de chemins etc... Dans tous les Etats membres les frais d'exécution donnent lieu à l'octroi de subventions et de crédits.

En outre, dans certains pays un acompte provisoire sur les frais est demandé aux intéressés dès le début des travaux d'exécution, en tant que contribution personnelle aux frais d'exécution.

Il est néfaste sur le plan psychologique et administratif et au point de vue de la capacité de rendement des propriétaires fonciers intéressés de faire supporter des frais aux intéressés pendant la réalisation pratique d'un remboursement. C'est pourquoi on s'efforce partout aujourd'hui d'instituer le préfinancement des procédures.

Aucune autre mesure de politique agricole n'a de répercussions aussi profondes et souvent déterminantes sur l'exploitation agricole que le remboursement, aucune autre mesure n'entraîne pour les agriculteurs intéressés autant de travaux de reconversion et d'adaptation. En conséquence, les charges financières qu'implique une rationalisation des exploitations aussi rapide et complète que possible sont très lourdes pour les intéressés.

Il est donc clair que la question des coûts du remboursement constitue un facteur décisif pour les intéressés. Les questions de subventions, de crédits, et de contribution propre des intéressés sont souvent déterminantes dès l'introduction des procédures. Le préfinancement assuré par l'Etat, des frais d'exécution que doivent supporter les intéressés est important à la fois pour l'engagement sans heurt de la procédure de remboursement et pour son exécution efficace. Elle complète ainsi l'accélération de l'ensemble des procédures vers laquelle on tend dans le cadre de la réorientation et de la rationalisation du remboursement des biens ruraux.

Le but du préfinancement est l'avance des frais d'exécution, c'est-à-dire qu'il consiste à ne faire supporter aux intéressés les intérêts et le remboursement des prêts accordés par l'Etat en plus des subventions que lorsqu'ils bénéficient pleinement du remboursement rural au point de vue économique.

Il faut à cet effet que toutes les parcelles attribuées soient amenées au stade de plein rendement. On compte en général un délai de 4 à 5 ans après la présentation du plan. L'importance du préfinancement peut se résumer comme suit :

Le préfinancement

- Supprime les difficultés qui surgissent avec les intéressés lors de l'introduction de la procédure de remboursement, notamment lorsqu'il est question de la perception d'acomptes provisoires sur les frais;
- Garantit la collaboration et tranquillise les intéressés pendant toute la durée de la procédure et les rend plus compréhensifs pour les travaux d'exécution;
- Facilite les travaux d'exécution par l'accroissement des aménagements anticipés et accélère ainsi la procédure de remboursement;
- Simplifie les travaux administratifs par la suppression des acomptes provisoires sur les frais.

En Allemagne (deux Länder), en Belgique, en France et aux Pays-Bas, les contributions personnelles des intéressés bénéficient d'un préfinancement. Le principe est le même dans ces Etats membres. Les prestations ne commencent qu'après l'exécution des travaux de construction locaux. La période sans amortissement dépend de l'importance et de la durée des travaux d'exécution et donc de la durée totale des procédures. La période de remboursement est en général de 15 à 30 ans et même un peu moins longue en Belgique, selon l'importance des crédits accordés. Les prestations vont de 3,5 à 10 %. Des amortissements non prévus par le plan sont permis.

- 47 -

Les subventions accordées par les pouvoirs publics pour les frais d'exécution diffèrent selon les Etats membres. Elles sont en moyenne de 60 % en Allemagne, de 65 % aux Pays-Bas, de 80 % en France et en Belgique et de 90 % au Luxembourg. C'est donc en Allemagne et aux Pays-Bas que les intéressés doivent prendre les crédits les plus élevés, et ces pays sont ceux où le remboursement des biens ruraux est conçu comme amélioration intégrale entraînant les coûts d'aménagement les plus élevés.

Il est probable que le préfinancement des frais d'exécution sera également instauré dans les autres Länder de la République fédérale; on trouverait alors cette méthode de financement, qui encourage fortement le remboursement des biens ruraux, partout, dans la Communauté où le remboursement est pratiqué.

- Préservation des résultats du remboursement des biens ruraux.

Il est étonnant de constater que la loi ne prévoit une garantie contre le morcellement de la propriété rurale que dans deux Etats membres de la Communauté, à savoir l'Allemagne et la France. Une vieille règle d'expérience sur le plan technique enseigne qu'il ne faut entreprendre aucun travail tant que ne sont pas garantis la préservation durable et l'entretien des installations à réaliser. En général, c'est d'ailleurs de cette façon que l'on procède, même pour la plus petite amélioration, le plus petit aménagement de fossés et le plus petit tronçon de drainage. Dans des procédures réglementées par la loi, des coopératives spéciales d'entretien sont fondées pour le réseau de chemins et de voies d'écoulement d'eau, pour les améliorations et pour toutes les autres constructions et installations réalisées dans le cadre et en dehors du remboursement des biens ruraux. Les propriétaires et usufruitiers intéressés et les bénéficiaires sont tenus de participer à l'entretien des installations desservant leurs parcelles, selon un barème de contributions déterminé. L'utilisation économique et la rentabilité des fonds publics et privés investis sont garanties.

- 48 -

Il en va tout autrement dans le cas de la suppression du morcellement de la propriété rurale, du regroupement des parcelles et du remembrement des biens ruraux.

Il ne fait aucun doute que le morcellement de la propriété constitue l'un des obstacles majeurs à l'amélioration des structures agricoles. Lorsqu'une propriété groupée, organisée retombe au stade du morcellement qui constitue un défaut de structure, cela signifie la neutralisation d'importantes dépenses financières et de nombreux travaux administratifs de l'Etat. Le partage anti-économique des terres consacrées à l'agriculture ne provient pas uniquement de l'achat, de la vente, et de l'affermage, mais également dans une large mesure des successions.

Il est temps que les Etats membres accordent à ces problèmes une attention particulière. Bien que les dispositions juridiques publiées en Allemagne et en France contre le morcellement de la propriété soient récentes, ces dispositions ne répondent qu'en partie à cette exigence. En Allemagne, les paragraphes 9 et 4 de la loi relative aux mutations foncières (Grundstücksverkehrsgesetzes) (1961), ne concernent que les parcelles regroupées au cours d'une procédure de remembrement ainsi que les agrandissements et les transferts d'exploitation encouragés par des fonds publics. En France, l'art. 35 du code rural (1955) ne soumet à un examen la division de parcelles ayant fait l'objet d'un remembrement que dans la mesure où les conditions d'exploitation des nouvelles parcelles sont comparables à celles de l'immeuble divisé, notamment en ce qui concerne les accès. Au Luxembourg, en vertu de l'art. 53 de la loi concernant le remembrement des biens ruraux (1964), toute division d'une parcelle ayant fait l'objet d'un remembrement doit être autorisée par le ministre de l'agriculture, si les nouvelles parcelles en résultant sont inférieures à 0,15 hectares, pour des terrains viticoles, horticoles et arboricoles et inférieures à 1 hectare pour les autres cultures. Dans tous les cas, les parcelles ainsi obtenues doivent jouir d'accès indépendants.

En Belgique, en Italie et aux Pays-Bas aucune disposition n'est prévue contre le partage anti-économique de parcelles regroupées.

Il ne s'agit d'ailleurs pas uniquement d'un problème de remembrement ou d'un problème postérieur au remembrement. Il faut au contraire inclure dans ces considérations l'ensemble des structures agricoles. On ne devrait pas attendre que les régions rurales fassent apparaître certaines lacunes dues au morcellement de la propriété, mais des dispositions d'application générale devraient être prises, aussi bien pour préserver les zones dotées d'une structure saine et empêcher toutes les autres régions de subir davantage le morcellement de la propriété, que pour garantir les résultats du remembrement acquis grâce aux fonds publics.

C'est pourquoi dans la II^e partie de ses propositions du 30 juin 1960 relatives à la mise en oeuvre d'une politique agricole commune Doc. Com. (60) 105, intitulée "Principes de la politique agricole commune", la Commission a fait ressortir la nécessité de connaître la situation existant dans le domaine du droit de la propriété et du droit foncier, pour présenter le cas échéant au Conseil dans le cadre de la coordination des politiques de structures agricoles, des propositions visant à compléter, à modifier et à transformer les dispositions législatives existantes. Cela est de la plus haute importance pour l'évolution des structures agricoles. Les dispositions juridiques relatives aux mutations foncières, au droit des baux et au droit des successions ou l'absence de dispositions appropriées peuvent influencer sur le processus d'adaptation et de reconversion de l'agriculture dans un sens positif aussi bien que dans un sens négatif. C'est pourquoi, d'abord sous cet angle, il est absolument nécessaire de ne pas considérer le remembrement isolément, mais d'exposer l'ensemble des données relatives à la propriété et à la possession qui ont une incidence sur les structures agricoles et de les soumettre à un examen critique.

- 50 -

Le surpeuplement des régions agricoles constitue un obstacle important à l'amélioration des structures agricoles. Aussi est-il regrettable que les lois des Etats membres relatives au remembrement rural ne prévoient pas la possibilité de créer des emplois non agricoles.

Pour terminer, le tableau suivant donne, pour 5 Etats membres, une meilleure vue d'ensemble de quelques-uns des critères étudiés. En ce qui concerne l'Italie, il convient de se reporter aux données fournies au § III A d.

Tableau concernant quelques-uns des critères relatifs
au remembrement rural

Etats membres	Introduction		Teneur		Administration		Préférence	Participation des fermiers	Garantie contre le morcellement de la propriété
	Vote	d'office	Regroupement	Amélioration intégrale	publique	semi-publique			
Allemagne	non	oui	-	oui	oui	-	partiel	non	oui
Belgique	oui	sous certaines conditions	oui	-	-	oui	oui	oui	non
France	non	oui ^(°)	oui	-	oui	-	oui	sous certaines conditions	partielle
Luxembourg	oui	-	oui	-	oui	-	-	non	partielle
Pays-Bas	oui	sous certaines conditions	-	oui	oui	-	oui	oui	non

(°) avec l'accord des commissions communales ou intercommunales

B. Procédures simplifiées

2. Regroupement accéléré

Le regroupement accéléré doit contribuer principalement à éliminer le plus rapidement possible le défaut majeur des structures agricoles : le morcellement de la propriété. Dans la mesure du possible, il ne faut regrouper, dans ce cas, que des parcelles entières dans le cadre de l'ancien réseau de chemins et de voies d'écoulement d'eau sur un territoire déterminé. Ce type de procédure est prévu dans les lois allemande et luxembourgeoise relatives au remembrement des biens ruraux.

- a) Allemagne - Par sa nature même, le regroupement accéléré se situe à mi-chemin entre le remembrement des biens ruraux et l'échange amiable de terres,
- 1) pour que cette procédure soit introduite, il suffit déjà que plusieurs propriétaires (donc au moins deux) en fassent la demande. Cette disposition répond dans une large mesure aux exigences d'une amélioration des structures agricoles, principalement dans les régions purement agricoles dans lesquelles on pratique le partage foncier, où domine la très petite exploitation, fonction du nombre des propriétaires, et où les personnes exerçant une activité agricole à titre principal sont en minorité. Comme la loi sur le remembrement des biens ruraux ne prévoit pas de vote, l'exécution d'une procédure ne peut pas être mise en échec par la résistance des titulaires de très petites exploitations ou par celle de certains groupes d'intérêts
 - 2) les compensations devant être fixées dans la mesure du possible par accord avec les intéressés, l'initiative personnelle des propriétaires s'en trouve encouragée, car, contrairement à ce qui se passe dans la procédure de remembrement des biens ruraux, les propriétaires peuvent participer activement au réaménagement des terres
 - 3) en chargeant des services spéciaux de la conduite des négociations et de l'élaboration d'un plan de regroupement, on tient compte des impératifs de temps, et les services de remembrement rural en sont considérablement soulagés.

Il leur reste essentiellement les tâches de surveillance et de direction, tandis que l'exécution du regroupement est confiée avant tout aux sociétés de colonisation

- 4) comme dans le cas du remembrement des biens ruraux, les intéressés disposent de voies de recours suffisantes, ce qui permet une vaste planification. Il est exclu que des intéressés isolés puissent, par des exigences irréalisables et exagérées, compromettre l'exécution et le succès d'une procédure.

Le tableau suivant donne une récapitulation des tâches des services de remembrement des biens ruraux et des travaux incombant aux services chargés de leur exécution.

Répartition des tâches dans l'exécution de procédures
de regroupement accéléré

Service de remembrement des biens ruraux	Services chargés des travaux
<ul style="list-style-type: none"> - Délimitation du territoire - Introduction de l'estimation - Plan de financement et d'aménagement, surveillance des travaux - Présentation de l'estimation - Présentation du plan de regroupement 	<ul style="list-style-type: none"> - Liste des intéressés sur la base du registre foncier et du cadastre - Préparation des documents cartographiques - Légitimation selon registre foncier, certificats d'héritage et relevés sur place, y compris l'échange de correspondance, réception des pleins pouvoirs et préparation des nominations de représentants - Comparaison des terres - Tenue d'un fichier lors de l'estimation des terres - Calcul d'estimation, liste des superficies et des estimations, listes de propriété et d'estimation - Publication de l'estimation - Délai souhaité pour le plan - Planification de transferts d'exploitations - Projet de plan de regroupement - Tenue d'un registre pour l'estimation des arbres fruitiers - Liste d'attribution de nouvelles terres, y compris conservation ou création de droits réels - Publication du plan de regroupement et collaboration à la présentation du plan - Propositions de modifications visant à éliminer les contestations - Elaboration des compléments - Mise au point des documents de procédure - Collaboration dans la procédure - Mise au point des documents concernant la rectification du cadastre et du registre foncier

- 53 -

La comparaison montre que les services de remembrement des biens ruraux sont remarquablement soulagés du fait que les travaux réclamant beaucoup de temps sont exécutés par des organismes spéciaux.

En ce qui concerne l'efficacité, le regroupement accéléré se situe entre le remembrement des biens ruraux et l'échange amiable de terres. Sur ce point, les procédures de regroupement appliquées dans des zones qui ont déjà fait l'objet d'un remembrement, se rapprochent énormément des procédures régulières de remembrement des biens ruraux.

Le regroupement accéléré permet une élimination rapide du morcellement de la propriété, l'extension de la voirie la plus nécessaire, la création de centres de colonisation, la réalisation d'agrandissements, etc. dans des proportions telles que cela contribue remarquablement à améliorer les conditions de production dans l'agriculture.

L'exécution de procédures de regroupement était surtout prévue initialement pour les hameaux et les petits villages comptant un faible nombre d'intéressés. Toutefois, l'expérience a montré qu'une procédure de regroupement peut également donner des résultats tout à fait satisfaisants dans des villages plus importants. Aujourd'hui, des procédures portant sur plus de 1.000 ha et autant de participants (propriétaires fonciers) ont été réalisées avec le plus grand succès (ville mère de 1.600 ha; 7 centres de colonisation).

Puisque dans le regroupement accéléré il convient, dans la mesure du possible, de ne regrouper que des parcelles entières sur la base des anciennes limites cadastrales, l'évaluation des terres peut être considérablement simplifiée. En outre, cette procédure permet d'éviter tous les travaux d'arpentage et l'élaboration d'un nouveau plan de chemins et de voies d'écoulement d'eau. Il en résulte d'importantes économies de temps et d'argent. Souvent, les procédures de regroupement sont considérées comme des mesures provisoires ou des étapes préalables à des procédures de remembrement à effectuer ultérieurement, essentiellement sur les territoires où le réseau de chemins est à peu près suffisant, mais nécessite des améliorations pour répondre aux besoins futurs.

- 54 -

Il y a lieu de se féliciter de cette manière de voir. Sinon, les services de remembrement étant surchargés, les agriculteurs de ces zones devraient attendre des années, voire des dizaines d'années, l'exécution de procédures de remembrement rural et donc la suppression du morcellement de la propriété.

Dans les communes où une réforme des structures agricoles est en cours et où personne ne peut avoir une vue d'ensemble de la réforme quant aux dimensions des exploitations ou à l'évolution des différentes exploitations, il serait prématuré de vouloir créer une situation définitive par un remembrement. Dans ce cas, le processus de transformation peut être encouragé par le regroupement accéléré.

La procédure accélérée peut également être appliquée en tant que "mesure préalable" à une amélioration intégrale ultérieure. Surtout dans les régions de partage des biens fonciers on constate que l'écart existant entre la situation actuelle et la situation idéale visée par une procédure intégrale est souvent trop grand pour les intéressés et qu'il ne peut être franchi qu'au prix de beaucoup de temps, de travail, et de dépenses. Ce qui a mis des siècles à se développer ne peut souvent pas être réglé par une procédure sur la base de jugements et de conceptions en matière de réorganisation foncière qui sont encore en pleine évolution. Une procédure accélérée peut dans ce cas permettre de franchir d'avance une étape normale dans la suppression des lacunes.

En outre, il est apparu que souvent une procédure simple peut inciter les intéressés à adopter d'autres mesures structurelles. Ainsi par exemple, la mobilité foncière se développe souvent après l'exécution d'un regroupement accéléré. Une exécution relativement rapide du plan (on compte en moyenne 1 1/2 à 2 ans entre l'introduction de la procédure et le transfert de propriété) des frais d'exécution peu élevés, font que les procédures, par leur durée et leur coût, restent accessibles aux agriculteurs. Cela explique que beaucoup d'agriculteurs optent pour le transfert précisément dans le cadre de procédures de regroupement. C'est ainsi que des procédures de regroupement permettent également la déconcentration de villages resserrés.

- 55 -

Etant donné qu'il demande peu de temps et qu'il est peu coûteux, qu'il soulage les services de remembrement des biens ruraux et permet d'atteindre un degré de regroupement élevé, le regroupement accéléré a d'ores et déjà acquis une grande importance (40.000 ha chaque année). Les succès obtenus sont mis en lumière par des instructions émanant des ministères de l'agriculture de Rhénanie-Palatinat et de Bade-Wurtemberg et selon lesquelles la préférence doit être accordée aux procédures de regroupement sur le remembrement rural, partout où le regroupement accéléré permet d'obtenir de meilleurs résultats dans la suppression du morcellement de la propriété. D'autres Länder ont récemment commencé eux aussi à appliquer des procédures de regroupement dans une proportion plus grande, considérant qu'avec le personnel disponible et les procédures intégrales, le morcellement de la propriété ne peut être éliminé de façon satisfaisante dans un proche avenir.

D'après les documents statistiques, sur les procédures de regroupement menées en 1963, 298 portant sur environ 124.000 ha ont été appliquées par des services habilités et 398 procédures portant sur environ 160.000 ha par les services de remembrement des biens ruraux. Cette comparaison montre que d'une part du personnel spécialisé pourrait être libéré pour les procédures de remembrement des biens ruraux et que d'autre part, pour les sociétés de colonisation, il reste d'importantes réserves exploitables. Il convient d'insister sur ces possibilités. Enfin, il faut tenir compte du fait que les services de remembrement des biens ruraux sont liés par le budget, tandis que les sociétés de colonisation peuvent augmenter leur personnel dans la mesure où, après une formation spéciale, elles peuvent garantir à leurs collaborateurs une activité de longue durée. Rien que pour cette raison, des planifications à long terme sont indispensables.

b) Luxembourg

La réunion parcellaire est une procédure accélérée de remembrement légal des biens ruraux.

Contrairement au regroupement accéléré pratiqué en Allemagne, une décision à la majorité des intéressés est nécessaire pour l'introduction de la procédure. L'évaluation des parcelles se fait d'une façon simple, c'est-à-dire qu'une valeur moyenne doit être fixée pour chaque parcelle. Dans la mesure du possible, ce sont des parcelles entières qui doivent être regroupées dans le cadre des anciennes limites cadastrales. Les intéressés peuvent prétendre aux mêmes voies de recours que dans le cas d'un remembrement légal des biens ruraux. La réunion parcellaire correspond ainsi à l'exécution du regroupement accéléré dans la République fédérale.

3. Remembrement volontaire

En Belgique, en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas, il existe des procédures de remembrement sur une base volontaire.

En Allemagne, aucune réglementation n'est prévue à l'échelon fédéral. Les nouvelles parcelles sont réparties sur la base d'accords volontaires entre les propriétaires fonciers, dans le cadre de l'ancien ou d'un nouveau réseau de chemins et de voies d'écoulement d'eau. Ce type de procédure bénéficie de subventions accordées par les divers Etats.

a) Allemagne

En Allemagne, seul le Bado-Wurttemberg a arrêté des dispositions visant à encourager l'exécution de regroupements volontaires, et depuis 1962 seulement. Depuis lors, 31 procédures portant sur 586 ha sont en cours. Ces procédures visent essentiellement des terrains consacrés à la viticulture et à la culture fruitière, qui par suite d'un accès difficile, d'une adduction d'eau insuffisante et d'un fort morcellement de la propriété, avaient déjà plus ou moins cessé d'être utilisés à des fins agricoles. Même si en chiffres la superficie en question paraît faible, il faut tenir compte du fait qu'il s'agit là de sols de très grande valeur, jouissant de conditions climatiques favorables. En raison des défauts de structure, il a été relativement facile, en général d'obtenir le consentement des intéressés. La disposition selon laquelle tous les intéressés doivent se déclarer disposés à se soumettre à la décision d'un tribunal d'arbitrage en cas de contestations, est excellente. Toutefois, si la répartition prévue par le plan devait soulever de graves difficultés ou si d'autres circonstances aggravantes survenaient, ces procédures pourraient être transformées en procédures normales de remembrement des biens ruraux, dans lesquelles tout intéressé a la possibilité de contester, dans la procédure de recours, tous les actes administratifs concernant ses propriétés foncières.

En général, on estime que les intéressés sont beaucoup moins enclins à former un recours dans le cadre de remembrements volontaires des biens ruraux, que pour les procédures officielles. Cette constatation s'explique par le fait que dans la procédure volontaire l'initiative des agriculteurs et leur esprit de libre entreprise peuvent s'exprimer pleinement et que les intéressés considèrent le remembrement volontaire avant tout comme leur affaire personnelle. Un recours équivaldrait à un recours contre la communauté des agriculteurs du village, tandis que dans une procédure régulière de remembrement le recours est dirigé contre l'administration.

En outre, il est très important de noter que les services administratifs - dans le cas où des subventions sont demandées - n'ont qu'à examiner les plans, mais sont déchargés au demeurant des travaux d'exécution.

b) Belgique

Bien qu'en Belgique les remboursements volontaires de biens ruraux soient encouragés par l'Etat depuis 1949, la superficie remboursée par cette procédure est absolument insignifiante. Jusqu'à présent, quatre procédures seulement ont été exécutées, portant sur une superficie totale de 214 ha. Deux motifs pourraient être déterminants : le consentement nécessaire de tous les intéressés n'a presque jamais pu être obtenu et en outre aucune subvention n'est accordée pour les améliorations et pour l'aménagement et l'extension de chemins d'exploitations, de voies d'écoulement d'eau, etc.

c) France

Le remboursement volontaire des biens ruraux, prévu par la loi relative au remboursement et encouragé par des subventions, n'a pris absolument aucune importance en France. Jusqu'à maintenant une seule procédure portant sur 337 ha a été élaborée, et encore a-t-elle été transformée ensuite en procédure régulière de remboursement. Il n'existe en France aucune institution qui s'intéresse au développement des procédures volontaires. En outre - et c'est là une importante lacune - aucune subvention n'est accordée pour les frais d'exécution.

d) Luxembourg

Puisque la loi du 25 mai 1964 n'a pas encore trouvé d'application pratique, il n'est pas encore possible de parler des effets de la législation luxembourgeoise relative au remembrement contractuel des biens ruraux.

e) Pays-Bas

Ce sont les Pays-Bas qui jusqu'à présent ont remporté les plus grands succès dans le domaine du remembrement volontaire des biens ruraux. Cette procédure que les sociétés d'amélioration des terres s'efforcent d'appliquer de manière intensive, est encouragée depuis 1954 par des subventions des pouvoirs publics. Jusqu'en 1964 plus de 10.000 ha ont été remembrés, environ 9.000 ha sont en voie de l'être, et environ 28.000 ha sont en préparation. La capacité annuelle est actuellement d'environ 2.000 ha. On s'efforce de porter ce chiffre à 5 ou 10.000 ha par an. L'établissement d'un schéma de priorité permet de voir dans quelles régions des procédures intégrales doivent être exécutées d'urgence et dans quelles régions il n'est pas nécessaire pour le moment de prendre des mesures importantes d'amélioration des structures agricoles. Dans ces dernières régions, les intéressés disposent de deux possibilités pour éliminer le morcellement de la propriété : ou bien attendre pendant des dizaines d'années l'exécution d'une procédure intégrale ou prendre l'initiative d'exécuter des procédures volontaires.

4. Echange amiable de terrains

L'échange amiable de terrains est la méthode la plus simple de regroupement des biens ruraux morcelés. Tandis que les procédures de remembrement et de regroupement des biens ruraux s'étendent sur des circonscriptions entières ou sur des fractions de celles-ci, c'est-à-dire sur des territoires assez vastes, en règle générale, l'échange amiable porte sur des parcelles isolées et vise le regroupement et l'agrandissement des parcelles de l'exploitation.

Cette méthode suppose la compréhension et l'accord complet des parties à l'échange.

En Allemagne, en France et au Luxembourg, l'échange amiable de terrains est encouragé par un remboursement plus ou moins important des honoraires notariaux et des droits d'enregistrement ainsi que des frais d'arpentage. La législation belge prévoit simplement une réduction des honoraires notariaux. L'Allemagne accorde en outre des primes en faveur des conseillers techniques.

Les possibilités de créer des superficies d'exploitation plus grandes sur la base d'initiatives personnelles sont vastes, néanmoins dans tous les Etats membres les résultats acquis jusqu'à maintenant ne sont pas satisfaisants. On constate en général que l'échange amiable de terrains ne peut être réalisé sur une étendue satisfaisante que là où les opérations d'échange sont liées en même temps à des intérêts communautaires particuliers des parties à l'échange, par exemple dans le cas de l'aménagement de vergers communautaires et parfois aussi dans le cas de transfert d'exploitations. En Allemagne, les procédures d'échange amiable de terrains sont souvent après accord complet des parties de l'échange, transformées en procédures de regroupement accéléré. Ainsi les parties à l'échange évitent tous les frais de procédure, en même temps que les intéressés bénéficient des subventions (75 %) pour les frais d'exécution. Enfin, cela permet de soumettre à la procédure d'autres parcelles (et participants) pour améliorer les résultats de celle-ci.

bb) Récapitulation B 2-4

Tous les Etats membres, à l'exception de l'Italie, ont des dispositions visant à encourager l'exécution de deux au moins des procédures simplifiées, par lesquelles il faut entendre le regroupement accéléré, le remembrement volontaire et l'échange amiable de terrains.

Les définitions du regroupement accéléré, du remembrement volontaire et de l'échange amiable de terrains sont les mêmes dans les pays où ces procédures sont encouragées. Dans toutes les procédures, c'est l'élimination du morcellement de la propriété qui se trouve au premier plan. Le consentement de tous les intéressés est nécessaire pour l'exécution de procédures volontaires de remembrement et pour l'échange amiable de terrains, tandis que dans le cas du regroupement accéléré, on n'essaie d'obtenir la collaboration de tous les intéressés que pour l'élaboration du plan de regroupement ou la conclusion d'accords, néanmoins les compensations peuvent également être fixées d'office lorsqu'un accord ne peut pas être réalisé. Dans ce cas, les intéressés disposent des voies de recours correspondantes.

Dans le cas du regroupement accéléré, le montant des subventions pour les frais de procédure et d'exécution diffère beaucoup selon les Etats membres. En Allemagne et au Luxembourg, l'Etat prend à sa charge la totalité des frais de procédure, tandis qu'en Allemagne les frais d'exécution sont subventionnés à 75 % et au Luxembourg à 90 %.

En Allemagne (en Bade-Wurtemberg uniquement), au Luxembourg et aux Pays-Bas, le remembrement volontaire est encouragé par des aides financières de l'Etat, au même titre que le remembrement des biens ruraux dans ces pays. En Belgique, par contre, seuls les frais d'arpentage, de bornage, de planification des chemins et des voies d'écoulement d'eau ainsi que les frais de transfert des biens fonciers sont supportés par l'Etat; les frais notariaux et les frais de transcription des hypothèques font l'objet d'une réduction. En revanche, il n'y a pas en Belgique de subventions pour la construction de chemins et pour les améliorations foncières. En France, l'Etat prend à sa charge 50 % des frais subis par les intéressés; il n'y a pas non plus de subventions pour la construction de chemins et pour les améliorations foncières.

Dans l'échange amiable de terrains, en Allemagne 85 % des frais notariaux et des droits d'enregistrement et aussi dans des cas exceptionnels les frais d'arpentage, sont remboursés aux intéressés.

En Belgique, 50 % des frais notariaux sont remboursés aux intéressés, tandis que les frais administratifs ainsi que les frais d'arpentage et de bornage sont à la charge des parties à l'échange. En France, 80 % des frais notariaux, des droits d'enregistrement et des frais d'arpentage sont remboursés; au Luxembourg, l'Etat supporte tous les frais résultant de l'élaboration du plan, de l'arpentage et de la transcription; les frais notariaux sont couverts par des subventions à raison de 50 % des tarifs normaux.

Le tableau suivant indique les procédures encouragées dans les Etats membres, et les résultats obtenus en 1963 (nombre des procédures et superficie).

Procédures simplifiées
(Résultats pour 1963)

Etat membre	Regroupement accéléré			Remembrement volontaire des biens ruraux			Echange amiable de terrains		
	Encouragement	Procédures		Encouragement	Procédures		Encouragement	Echange	
		Nombre	ha		Nombre	ha		Nombre	ha
Allemagne	oui	86	38.000	oui	4	214	oui	837	3.131
Belgique	-	-	-	oui	4 ¹⁾	214 ¹⁾	oui	1.603 ²⁾	1.993 ²⁾
France	-	-	-	oui	1 ³⁾	337 ³⁾	oui	4.511 ⁴⁾	5.320 ⁴⁾
Italie (6)	pas de procédures simplifiées								
Luxembourg	oui	- 5)	-	oui	- 5)	-	oui	463	311
Pays-Bas	-	-	-	oui	13	1.550	-	-	-

(1) Au total depuis 1949

(2) 1959

(3) Au total depuis 1941

(4) 1962

(5) Encouragement depuis 1964

(6) Voir le chapitre III A d

Comme cela ressort du tableau, les résultats atteints au moyen des procédures simplifiées sont extrêmement variables. C'est en Allemagne pour le regroupement accéléré que la superficie remembrée annuellement est de loin la plus importante.

Les résultats du remembrement volontaire aux Pays-Bas méritent également de retenir l'attention, tandis que les remembrements volontaires en Belgique et en France sont absolument insignifiants. En pratique, aucune procédure n'y est plus exécutée. En Allemagne (en Bade-Wurtemberg uniquement), où le remembrement volontaire n'est encouragé financièrement que depuis 1960, cette procédure commence à être appliquée.

Dans le domaine de l'échange amiable de terrains, les résultats les plus importants ont été obtenus en France et en Allemagne. En Belgique, d'après des documents statistiques, qui ne sont plus établis, environ 1900 ha en moyenne ont été échangés annuellement de 1954 à 1959. Pour 1963, la superficie échangée est estimée à 2.000 ha.

Lorsqu'on examine ces chiffres, il faut toutefois signaler que les chiffres absolus des diverses procédures ne sont pas directement comparables. Tandis que l'extension de chemins d'exploitation encouragée par des subventions dans le cas du regroupement accéléré et l'aménagement et l'extension possibles de chemins et de voies d'écoulement d'eau dans le cadre du remembrement volontaire en Allemagne et aux Pays-Bas augmentent considérablement le succès économique de ces procédures, de telles mesures n'entrent pas en ligne de compte dans le cas de l'échange amiable de terrains. Néanmoins, cette dernière procédure permet d'améliorer fortement les bases de production de certaines exploitations.

Il ne fait aucun doute que les procédures simplifiées peuvent se dérouler beaucoup plus rapidement que les procédures de base, car elles ne visent en général que la réalisation d'une des tâches du remembrement rural, à savoir l'élimination du morcellement de la propriété.

On peut néanmoins, se demander à quoi il faut attribuer l'extrême diversité des résultats du remembrement obtenus par les procédures simplifiées dans les différents pays. Trois motifs entrent en ligne de compte :

- les bases juridiques ou les dispositions d'application
- l'encouragement financier et
- le recours à des organismes non administratifs.

Ainsi, en Allemagne, le succès du regroupement accéléré est imputable :

- A la rigidité de la procédure d'introduction, la demande de quelques intéressés suffit pour l'introduction de la procédure,
- Au fait que la loi prescrit la collaboration des intéressés dans le cas de l'échange des parcelles
- A la possibilité de déterminer l'échange d'office, en accordant des voies de recours
- aux subventions avantageuses (75 % des frais d'exécution) et
- Au recours à des organismes non administratifs.

C'est là où les subventions sont égales à celles accordées pour le remembrement et où les organismes non administratifs sont intéressés à l'exécution (Pays-Bas) que les procédures volontaires de remembrement remportent les succès les plus importants. Inversement, les résultats sont insignifiants là où aucune subvention n'est accordée pour les frais d'exécution et où les organismes non administratifs ne sont pas intéressés à l'exécution de ces procédures (Belgique, France).

L'exemple de l'Allemagne et des Pays-Bas montre comment susciter l'intérêt des sociétés de colonisation pour l'amélioration des structures agricoles. Pour les sociétés de colonisation en Allemagne, entrent surtout en ligne de compte les transferts d'exploitations, la mise en exploitation de nouvelles terres, l'agrandissement et les travaux d'aménagement, tandis qu'aux Pays-Bas ce sont la planification et les travaux d'aménagement qui dans l'exécution se situent au premier plan des préoccupations des sociétés d'amélioration des terres. Il est évident qu'il est opportun d'appliquer les mesures de détail précitées en liaison avec le regroupement accéléré où le remembrement volontaire se comprend aisément, et en général cette constatation incite tout particulièrement les sociétés mentionnées à participer à ces procédures.

- 65 -

Dans ce cas l'esprit d'entreprise des sociétés de colonisation a naturellement un effet déterminant sur le rendement.

L'échange amiable de terrains a remporté les plus grands succès là où les intérêts communautaires des participants ont pu être mis en jeu.

Il est très important de noter que les procédures simplifiées peuvent être exécutées sous la direction des services de remboursement (regroupement accéléré) ou sans la collaboration de ces services; cela signifie que la presque totalité de l'exécution peut être confiée à des organismes non administratifs. Vues sous cet angle, les procédures simplifiées prennent de l'importance pour l'élimination accélérée du morcellement de la propriété, car le personnel spécialisé des services de remboursement peut être déchargé et se consacrer aux procédures de base. Il est donc surprenant que les sociétés de colonisation ou les sociétés d'amélioration des terres ne soient chargées de l'exécution des procédures simplifiées qu'en Allemagne et aux Pays-Bas. C'est pourquoi il est temps d'accorder plus d'attention au travail de ces sociétés et d'examiner si dans les autres Etats membres on ne peut pas faire intervenir des sociétés analogues dans les procédures simplifiées en vue d'éliminer le défaut de structures que constitue le morcellement de la propriété.

Dans les Etats membres où les subventions accordées pour les frais d'exécution des procédures simplifiées ne correspondent pas à celles accordées dans le cadre du remboursement rural, il conviendrait également d'étudier si le financement ne peut pas être rendu plus favorable ou aligné sur celui du remboursement rural.

Enfin, il est suggéré de prévoir également dans le cas de l'exécution de procédures volontaires de remboursement la possibilité de fixer d'office la compensation à attribuer à certains participants, jamais satisfaits.

Cette pratique porterait atteinte, il est vrai, au principe du volontariat complet. Toutefois, si des fonds publics importants sont dépensés dans l'intérêt public, il faut exiger également qu'ils permettent d'obtenir les meilleurs résultats possibles. Les succès remportés par le regroupement accéléré en Allemagne ont confirmé depuis longtemps la justesse et la nécessité de cette thèse.

Pour conclure, il convient de rappeler que les procédures simplifiées peuvent apporter une contribution très importante à la suppression du morcellement de la propriété. Etant donné la pénurie de personnel que connaissent les services de remembrement rural et la longue durée des procédures de base, il conviendrait d'envisager de plus en plus la possibilité d'appliquer plus souvent des procédures simplifiées, parallèlement aux procédures de base en recourant à des organismes non administratifs.

IV. Conclusions

L'exposé et la comparaison des mesures visant à éliminer le morcellement de la propriété dans les Etats membres permettent de déterminer quels sont les problèmes qui doivent retenir particulièrement l'attention de la Communauté si elle veut donner à ces mesures le maximum d'efficacité. Parallèlement à la fixation d'un ordre d'urgence dans l'introduction des procédures, au préfinancement en faveur des intéressés et à la préservation des résultats contre un nouveau morcellement (voir paragraphe III, 1-aa), la question du regroupement et/ou de l'amélioration intégrale et de l'accélération des procédures revêt, en particulier, une grande importance.

A cet égard, il convient toutefois de tenir compte du fait qu'il n'est pas possible d'élaborer des directives uniformes, applicables dans tous les Etats membres, car la structure, l'administration et l'organisation, les principes de procédure, les types de procédure et les méthodes de travail diffèrent trop selon les Etats membres. Il est cependant possible d'établir des critères fondamentaux généraux, variables pour tous les pays, qui correspondent aux objectifs de la politique agricole de la Communauté et qui soient adaptés aux différentes conditions d'exploitation locale existant dans les Etats membres.

1. Regroupement et/ou amélioration intégrale

L'essentiel des mesures visant à réorganiser l'espace rural consiste dans la procédure de base qu'est le remembrement des biens ruraux. Il ne fait aucun doute qu'elle peut être appliquée sous diverses formes suivant le niveau de développement économique général du territoire à remembrer. Comme le montrent l'exemple de la France et celui des Pays-Bas, ces formes vont du regroupement de la propriété morcelée au remembrement rural en tant qu'amélioration intégrale dans des régions agricoles très développées. L'amélioration intégrale tend à réaliser une revalorisation économique radicale des régions rurales, par toutes les mesures d'amélioration profonde des structures agricoles.

L'éventail des mesures aux Pays-Bas est assez vaste. On peut dans ce pays et en Allemagne également (bien qu'avec moins de diversité), réaliser dans le cadre du remembrement rural les mesures suivantes ou les conditions préalables à leur application :

Mesures concernant l'hydraulique, amélioration des terres, conversion des cultures, construction de chemins d'exploitation, élimination du morcellement de la propriété, agrandissement des exploitations, déconcentration des villages, aménagement des fermes proprement dites, transfert et création d'exploitations, approvisionnement en eau potable, électrification, amélioration de l'habitat, amélioration des bâtiments d'exploitation, suppression du caractère d'économie mixte des exploitations agricoles, travaux d'infrastructure, implantation d'industries, création d'emplois non agricoles, aménagement des paysages, création de zones de repos, encouragement de la protection des sites naturels, etc.

Dans tous les cas les mesures nécessaires sont adaptées aux conditions locales et insérées dans les plans régionaux existants et dans la planification rurale.

Dans beaucoup de circonscriptions, et même dans des régions entières, le remembrement rural sous forme de procédure intégrale constitue la seule possibilité d'amélioration des structures agricoles au sens le plus large. Il est souvent aussi la condition requise pour le développement harmonieux de l'économie de territoires entiers. Toutefois, plus le remembrement devient une amélioration intégrale, plus les différentes mesures appliquées sont nombreuses et plus aussi s'élèvent les frais d'aménagement dont l'écart par rapport aux frais d'un regroupement ne cesse de s'accroître. Plus les améliorations intégrales sont nombreuses, moins l'Etat est en mesure de subventionner les frais d'exécution du remembrement rural, d'une part en raison du caractère des différentes mesures, mais d'autre part en raison de l'importance des dépenses totales qui en résultent. C'est là un des grands problèmes que pose l'amélioration intégrale.

L'amélioration intégrale requiert une collaboration et une coordination plus poussées des services intéressés. Cela vaut en particulier lorsque l'exécution et le succès d'une amélioration intégrale dépendent d'idées nouvelles ou d'une modification structurelle de la population rurale.

A ce problème s'ajoute celui du personnel qualifié et du temps. Le remembrement rural en tant qu'amélioration intégrale réclame plus de temps que le regroupement plus simple.

Parallèlement au remembrement rural, comme l'exemple de l'Allemagne le montre, le regroupement accéléré a acquis en quelques années une place solide en tant que véritable mesure visant à éliminer le morcellement de la propriété dans les circonscriptions bien dotées en chemins et en voies d'écoulement d'eau. D'autres mesures d'amélioration des structures, telles que l'agrandissement et le transfert d'exploitations, l'aménagement nécessaire de chemins etc, peuvent être appliquées simultanément. Le regroupement accéléré peut, dans de nombreuses circonscriptions, permettre une réorganisation définitive. Dans d'autres cas, il peut entraîner un remembrement provisoire, qui diffère de plusieurs dizaines d'années l'urgence d'un remembrement rural. Cette constatation prend une importance accrue du fait que, d'une part, le personnel spécialisé disponible n'est nulle part en mesure d'exécuter les procédures de remembrement rural demandées dans le bref délai requis, et que, d'autre part, il serait irrationnel de retarder la suppression du morcellement de la propriété dans les circonscriptions où, à l'heure actuelle, une amélioration intégrale n'est pas absolument urgente. Malheureusement, le regroupement accéléré n'est prévu que dans les lois allemande et luxembourgeoise relatives au remembrement rural.

Les procédures de remembrement volontaire et d'échange amiable de terrains n'ont pas, jusqu'à maintenant, connu le succès que l'on avait escompté, abstraction faite du remembrement volontaire aux Pays-Bas et, en général, de cas particuliers d'échange amiable de terrains. En ce qui concerne les procédures sur une base volontaire on a constaté que les succès remportés étaient grands là où des intérêts communautaires des participants reléguaient à l'arrière-plan les hésitations mesquines de certains propriétaires fonciers.

- 70 -

Pour répondre à la question "amélioration intégrale et/ou regroupement", il convient pour conclure de relever les points suivants :

Le remembrement rural -appliqué comme **amélioration** intégrale - est, sans aucun doute, le but à atteindre. Toutefois, l'ampleur des travaux et la coordination nécessaire requièrent plus de temps et de personnel. C'est pourquoi il est certain que les méthodes actuelles et le personnel spécialisé disponible, ne permettront pas de créer les conditions de concurrence nécessaires à l'agriculture pendant la brève période d'adaptation au Marché commun, dans les nombreuses régions qui réclament une amélioration des structures. C'est pourquoi, avant l'introduction de procédures de remembrement rural, il faudrait déterminer si l'objectif de la réorganisation ne peut être atteint que par le remembrement rural, ou si, le cas échéant, un premier résultat satisfaisant ne peut pas être obtenu par l'exécution de regroupements accélérés ou par des procédures volontaires, ou même si tout d'abord des mesures particulières telles que transfert et agrandissement d'exploitations, échanges amiables de terrains, rénovation des chemins, etc., ne peuvent fournir des remèdes.

Dans un grand nombre de communes, les structures agricoles sont en pleine transformation. Bien souvent, il n'est pas encore possible de prévoir selon les dimensions des exploitations par exemple combien de temps durera encore le regroupement, et quelle sera l'évolution pour les différentes exploitations. Il serait prématuré de vouloir créer dans ce cas une situation définitive par une procédure de remembrement rural. D'autre part, le morcellement extrême exige des remèdes urgents. Même si, compte tenu de la division actuelle des terres, de telles communes ne se prêtent que sous certaines réserves à une procédure de regroupement, on devrait toutefois avoir recours à celle-ci en tant qu'étape préliminaire du remembrement rural ultérieur, pour accélérer ainsi le processus de conversion et pour donner aux exploitations qui, à longue échéance, subsisteront sous forme d'exploitations familiales, des facilités suffisantes pour qu'elles soient viables pendant la période transitoire, et qu'elles soient en mesure d'acquérir les terres devenues libres au cours du regroupement.

Une procédure de remembrement rural ne peut instituer un ordre définitif que quand l'évolution est parvenue à un certain degré de maturité, et le regroupement préalable est à cet égard sur le plan psychologique la meilleure préparation pour un remembrement rural à grande échelle.

C'est pourquoi étant donné l'état actuel des structures dans la Communauté, l'alternative ne doit pas être "regroupement ou amélioration intégrale", mais "regroupement et amélioration intégrale".

2. Possibilités et nécessités d'une simplification et d'une accélération des procédures

L'ampleur de la tâche et la nécessité d'une suppression rapide du morcellement de la propriété soulèvent la question de savoir comment simplifier et accélérer l'application des mesures. Indépendamment des méthodes spéciales de travail et du niveau atteint par le progrès technique, les possibilités de simplification dépendent essentiellement de la législation relative au contenu et à l'introduction des procédures, de la manière de traiter les intéressés et de leurs droits, de la nature de la procédure d'échange des anciennes et des nouvelles parcelles et enfin de l'organisation et de l'administration des services chargés de l'exécution.

On peut commencer partout à simplifier et à accélérer les procédures, les méthodes sont multiples. Nous indiquerons ici quelques critères essentiels, valables dans presque tous les cas :

- 1) avant la procédure, les intéressés doivent recevoir des explications verbalement et par écrit sur le contenu, l'objectif et les effets de la procédure, ainsi que sur son déroulement. Cela en particulier dans les pays où le vote est obligatoire, afin qu'ainsi des décisions à la majorité pour l'introduction du remembrement puissent être prises rapidement et sans heurts. Dans ce cas, la planification et les études préliminaires rendent de précieux services et encouragent l'initiative personnelle des intéressés.

- 2) Dans les régions où une procédure intégrale ne peut pas être exécutée dans un proche avenir, les possibilités qu'offrent les procédures de regroupement accélérées ou les procédures volontaires, devraient être présentées à la population rurale. L'Etat devrait examiner si ces procédures ne peuvent pas être encouragées plus encore qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent.
- 3) Après l'introduction d'une procédure, il conviendrait d'effectuer un travail spécial d'information, axé sur l'étape suivante des travaux. En outre, il faudrait montrer aux intéressés des exemples de procédures réalisées. Cela leur fournirait de nombreuses suggestions pour leur cas personnel, lors de la planification et de l'exécution. Dans tous les pays une information fondée sur des exemples concrets assure la compréhension et la collaboration active des intéressés.
- 4) Bien souvent, le remembrement rural en tant qu'amélioration intégrale globale ne peut être exécuté que lorsque les pouvoirs publics ou l'organisateur de la procédure dispose d'une réserve de terres suffisante pouvant être introduite dans la procédure d'échange. C'est pourquoi il convient d'attribuer plus d'importance à l'achat ou même à l'affermage de ces terres par des institutions publiques ou semi-publiques avant ou pendant la procédure. Il faudrait par des conditions avantageuses aider les intéressés qui veulent céder leurs terres à se décider.
- 5) L'introduction de remembrements ruraux et de regroupements de grande envergure permet de simplifier les procédures de façon substantielle, d'en réduire le coût et de les accélérer. On peut, par exemple, recourir à l'arpentage uniforme au moyen de photographies aériennes, des projets de construction plus importants peuvent être réalisés. Dans l'ensemble, le travail se fait sur une plus large échelle et il est plus efficace; en ce qui concerne l'administration, il en résulte une économie de temps et une réduction des frais.

- 6) Lors de l'exécution des procédures, il est recommandable du point de vue psychologique de commencer par la réalisation de mesures particulières d'intérêt général et non controversées, comme celles qui relèvent des améliorations et de la construction de chemins. Ainsi les intéressés peuvent constater très tôt, d'après leur propre exemple, les répercussions économiques des procédures. La collaboration entre les services chargés de l'exécution et les personnes à qui elle doit être bénéfique est de la plus grande importance.
- 7) Afin de simplifier et d'accélérer les procédures, il conviendrait également d'examiner si les procédures d'évaluation ont l'ampleur nécessaire. Cela ne veut pas dire que les estimations doivent être imprécises, mais que le nombre des catégories d'évaluation dans une procédure ne doit pas dépasser des proportions raisonnables. Si l'on tend vers une planification à grande échelle, un regroupement poussé et une simplification des travaux d'enregistrement et d'évaluation, on devrait commencer la généralisation dès le stade d'évaluation des biens apportés. Moins on s'efforcera de classer le dernier mètre carré dans une catégorie particulière et de trouver une compensation correspondante, moins ultérieurement il y aura de recours contre les évaluations et le plan.
- 8) L'envoi en possession provisoire permet une accélération notable de la procédure, parce que d'une part les intéressés peuvent exploiter très tôt les nouvelles parcelles et que d'autre part l'accoutumance rapide à la compensation évite des contestations et accroît la bonne volonté des intéressés à l'égard des travaux d'exécution restants.
- 9) Il conviendrait également d'envisager une révision du régime juridique appliqué aux intéressés, sans pour cela compromettre la protection juridique de la propriété garantie par l'Etat et le droit à la propriété. Pour ce qui est du facteur humain, le droit à la propriété et à une juste compensation ne devrait pas être surestimé par rapport aux intérêts de la collectivité qui deviennent de plus en plus importants et de plus en plus vastes.

- 10) Dans certains pays il faudrait également examiner si une simplification du fonctionnement de la procédure administrative et de celle des recours ne peut pas être réalisée par un raccourcissement des délais d'affichage et de recours. Des tribunaux spéciaux composés d'experts pourraient efficacement statuer sur les litiges mêmes. Il ne faut toutefois pas oublier à cet égard que les services de remembrement compétents doivent être en mesure, en raison de leur connaissance de la matière, d'arbitrer d'office des litiges ne portant pas sur des questions de principe.
- 11) L'instruction et la formation d'un personnel spécialisé pour les diverses étapes de la procédure, **et possédant des connaissances d'économie générale, d'agronomie, de planification et de géométrie**, sont importantes pour l'accélération des mesures visant à éliminer le morcellement de la propriété. Il ne faut pas oublier à ce propos la vulgarisation pendant le remembrement, pour tenir juste compte des aspects sentimentaux et socio-psychologiques du problème.
- 12) En faisant davantage appel à un personnel non administratif, on pourra accélérer le remembrement à certains stades techniques de la procédure. A cet égard, il conviendrait d'examiner également si des organismes ou des sociétés privées peuvent être groupées moyennant un soutien financier de l'Etat en vue d'un meilleur rendement technique.
- 13) Une accélération importante du remembrement peut également être réalisée par une meilleure coordination des compétences et des travaux des services intéressés du début des travaux préliminaires jusqu'à l'achèvement définitif. Nous songeons en premier lieu aux services qui agissent d'une manière autonome pendant les procédures de remembrement et de regroupement. L'institution d'un comité consultatif auprès des autorités de remembrement, comité dans lequel seraient représentés tous les services participants, peut beaucoup favoriser la collaboration et la coordination.

- 75 -

- 14) Il convient d'insister sur le fait que dans l'ensemble du domaine technique il conviendrait de rechercher, en plus de l'accélération déjà réalisée des opérations techniques, d'autres possibilités d'accélération.

Pour conclure, il y a lieu de souligner par les considérations suivantes, la nécessité d'intensifier les efforts en vue de supprimer rapidement le morcellement de la propriété et d'utiliser toutes les possibilités qui s'offrent :

Plus du tiers de la superficie agricole utile de la Communauté est morcelée. A quoi sert d'améliorer l'équipement des exploitations, à quoi sert la meilleure vulgarisation économique si les parcelles sont morcelées. ne possèdent pas de voies d'accès suffisantes et ont parfois même une superficie trop réduite. Une exploitation rurale morcelée n'est pas aujourd'hui et ne sera pas dans l'avenir une exploitation adaptée au Marché Commun. Le ministre français de l'agriculture a récemment attiré l'attention sur le fait que l'octroi de subventions, par exemple pour l'achat de machines agricoles n'a guère de sens, si ces machines ne peuvent pas être pleinement utilisées et si par conséquent leur utilisation n'est pas rentable. Sans une réorganisation des terres et des exploitations, dans l'état actuel de la mécanisation, il n'y a pas de rentabilité possible de l'agriculture; peut-être sera-t-il nécessaire à l'avenir de rendre la réorganisation obligatoire. Le ministre a ensuite déclaré fort justement que le drame de l'agriculture réside dans le fait qu'elle produit essentiellement des produits bruts et vend des produits finis, ce qui veut dire que ses ventes ne lui laissent aucune marge bénéficiaire. Combien alors l'agriculteur est tributaire de l'organisation de ses bases naturelles de production et combien cette organisation nécessaire est peu influencée par le marché en fluctuation constante !

Les structures agricoles actuelles dans de vastes régions de la Communauté n'offrent donc pas de garantie pour la compétitivité de l'agriculture dans le Marché commun. Dans quelques Etats membres, l'effort fourni en vue d'éliminer le morcellement de la propriété est encore faible, dans d'autres il est certes notable, mais par rapport à l'énor-

- 76 -

me tâche à accomplir, il n'est pas suffisant. Les procédures intégrales surtout durent trop longtemps. L'évolution vers l'amélioration intégrale allonge automatiquement le délai d'exécution du remboursement rural. Il faut aujourd'hui pour une procédure d'importance moyenne et en dépit des méthodes de rationalisation et d'accélération, déjà deux fois plus de temps qu'il y a vingt ans. Il ne faut pas s'attendre non plus que dans un proche avenir les procédures puissent se dérouler plus rapidement. La nécessité accrue de remboursements ruraux complets, l'augmentation du nombre des remboursements axés sur un objectif déterminé et des remboursements difficiles font plutôt prévoir une régression des résultats annuels du remboursement.

L'exemple du remboursement rural montre que l'amélioration des structures agricoles a atteint un tournant. Chaque pas vers l'amélioration intégrale complète allonge la durée de la procédure pour la suppression du morcellement de la propriété. Il est donc inutile de prêcher l'amélioration intégrale sans préconiser en même temps les plus grands efforts en vue d'accélérer cette procédure elle-même et de mettre en oeuvre les autres procédures. L'accélération décidera de la possibilité d'existence de beaucoup d'exploitations rurales familiales dignes de survivre. Dans beaucoup de régions agricoles de la Communauté qui doivent être aidées, le maintien d'exploitations actives, appartenant à la paysannerie traditionnelle dépendra surtout de la possibilité d'appliquer dans un proche avenir le remboursement et les procédures simplifiées.

L'exemple du remboursement rural montre que l'amélioration des structures agricoles peut un jour être dépassée si l'on ne réussit pas à créer des méthodes permettant d'appliquer davantage les mesures utilisées dans les Etats membres pour supprimer le morcellement de la propriété. Il s'agit là de procédures qui doivent donner à l'exploitation agricole la possibilité d'organiser ses bases de production, qui seules lui permettront de s'adapter aux conditions modifiées du marché et s'affirmer dans un marché commun. L'élimination du défaut de structure

- 77 -

que constitue le morcellement de la propriété favorise, et en outre crée, les conditions requises pour le groupement rationnel d'exploitations agricoles ou de superficies d'exploitation en vue d'une mise en valeur commune.

Il faut donc que quelque chose se produise pour qu'aux décennies prévues pour l'élimination du défaut de structures qu'est le morcellement de la propriété, empêchant une utilisation rationnelle des bases naturelles de production, ne viennent pas s'en ajouter d'autres. L'économie agricole entrerait alors dans une période dont ni une politique agricole nationale ni une politique agricole commune ne peut à la longue assumer la responsabilité.

La présente étude ne peut que présenter des possibilités générales d'accélération pour la suppression du morcellement de la propriété. La question de savoir dans quelle mesure des méthodes et des moyens particuliers peuvent être trouvés pour améliorer, simplifier, et accélérer les procédures dans les divers Etats membres doit faire l'objet d'une étude spéciale.

Informations internes sur L'AGRICULTURE

Sont déjà parus :

	Date	Langues
N° 1 Le boisement des terres marginales	juin 1964	F.D.
N° 2 Répercussions à court terme d'un alignement du prix des céréales dans la CEE en ce qui concerne l'évolution de la production de viande de porc, d'œufs et de viande de volaille	juillet 1964	F.D.
N° 3 Le marché de poissons frais en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas et les facteurs qui interviennent dans la formation du prix du hareng frais	mars 1965	F.D.
N° 4 Organisation de la production et de la commercialisation du poulet de chair dans les pays de la CEE	mai 1965	F.D.
N° 5 Problèmes de la stabilisation du marché du beurre à l'aide de mesures de l'Etat dans les pays de la CEE	juillet 1965	F.D.
N° 6 Méthode d'échantillonnage appliquée en vue de l'établissement de la statistique belge de la main-d'œuvre agricole	août 1965	F.(1)
N° 7 Comparaison entre les « trends » actuels de production et de consommation et ceux prévus dans l'étude des perspectives « 1970 » (2) 1. Produits laitiers 2. Viande bovine 3. Céréales	novembre 1965	F.D.

(1) La version allemande est parue sous le n° 4/1963 de la série « Informations statistiques » de l'Office statistique des Communautés européennes.

(2) CEE - Collection « Etudes - série agriculture » n° 10.