

Décision n° 2017-748 DC
du 16 mars 2017

(Loi relative à la lutte contre
l'accaparement des terres agricoles et au
développement du biocontrôle)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61, de la Constitution, de la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle sous le n° 2017-748 DC, le 20 février 2017, par MM. MM. Christian JACOB, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Julien AUBERT, Olivier AUDIBERT TROIN, Sylvain BERRIOS, Marcel BONNOT, Jean-Claude BOUCHET, Mme Marine BRENIER, MM. Xavier BRETON, Gilles CARREZ, Yves CENSI, Jérôme CHARTIER, Guillaume CHEVROLLIER, Éric CIOTTI, Philippe COCHET, Jean-Louis COSTES, Jean-Michel COUVE, Mme Marie-Christine DALLOZ, MM. Bernard DEBRÉ, Lucien DEGAUCHY, Rémy DELATTE, Patrick DEVEDJIAN, Julien DIVE, Jean-Pierre DOOR, David DOUILLET, Mme Virginie DUBY-MULLER, M. Daniel FASQUELLE, Mme Marie-Louise FORT, MM. Marc FRANCINA, Yves FROMION, Laurent FURST, Guy GEOFFROY, Franck GILARD, Mmes Claude GREFF, Arlette GROSSKOST, MM. Jean-Claude GUIBAL, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Denis JACQUAT, Christian KERT, Marc LAFFINEUR, Mme Laure de LA RAUDIÈRE, MM. Charles de LA VERPILLIÈRE, Thierry LAZARO, Bruno LE MAIRE, Pierre LEQUILLER, Céleste LETT, Mme Véronique LOUWAGIE, MM. Thierry MARIANI, Gérard MENUUEL, Philippe MEUNIER, Pierre MORANGE, Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Alain MOYNE-BRESSAND, Mme Dominique NACHURY, MM. Patrick OLLIER, Jacques PÉLISSARD, Mme Stéphanie PERNOD BEAUDON, MM. Bernard PERRUT, Jean-Frédéric POISSON, Mme Bérengère POLETTI, M. Axel PONIATOWSKI, Mme Josette PONS, MM. Didier QUENTIN, Frédéric REISS, François SCELLIER, André SCHNEIDER, Fernand SIRÉ, Claude STURNI, Alain SUGUENOT, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Michel TERROT, Jean-Marie TÉTART, Pascal THÉVENOT, Patrice VERCHÈRE, Arnaud VIALA, Michel VOISIN et Mme Marie-Jo ZIMMERMANN, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- les observations du Gouvernement, enregistrées le 7 mars 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la lutte contre l’accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle. Ils contestent la constitutionnalité de ses articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5.

2. Les députés requérants soutiennent que ces articles, qui étendent notamment le droit de préemption des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural aux cessions de parts de sociétés détentrices de biens ou droits immobiliers agricoles, portent une atteinte disproportionnée à la liberté d’entreprendre et au droit de propriété. Ils estiment aussi que les articles 1^{er} et 3 méconnaissent la liberté contractuelle puisque, en cas d’exercice du droit de préemption sur les parts d’une telle société, les autres associés se voient imposer la présence, au sein de cette société, de la société d’aménagement foncier et d’établissement rural ou celle de la personne à laquelle elle a rétrocédé ses parts.

– Sur les articles 1^{er} et 3 :

3. L’article 1^{er} de la loi déférée insère dans le code rural et de la pêche maritime un article L. 143-15-1 qui précise à quelles conditions une personne morale de droit privé peut acquérir ou recevoir en apport des biens ou des droits susceptibles d’être soumis au droit de préemption des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural. En vertu du paragraphe I de cet article, les biens ou les droits acquis ou apportés doivent être rétrocédés à une société dont l’objet principal est la propriété agricole. En cas de cession de la majorité des parts ou actions de la

personne morale de droit privé en cause, les parts ou actions des sociétés au sein desquelles les biens ou les droits ont été apportés sont réputées cédées dans les mêmes proportions. En vertu du paragraphe II de l'article L. 143-15-1, en cas de violation des obligations ainsi prescrites, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut demander au tribunal de grande instance soit d'annuler la cession, soit de la déclarer acquéreur en lieu et place de la société.

4. L'article 3 de la loi déferée autorise les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, dans le but d'installer un agriculteur ou de maintenir ou consolider des exploitations agricoles, à exercer leur droit de préemption en cas de cession partielle des parts ou actions d'une société dont l'objet principal est la propriété agricole, lorsque l'acquisition aurait pour effet de conférer au cessionnaire la majorité des parts ou actions ou une minorité de blocage au sein de la société.

5. Il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, qui découlent de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

. En ce qui concerne l'article 3 :

6. Le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural vise à permettre l'installation des agriculteurs ou le maintien et la consolidation des exploitations agricoles, en rétrocédant aux intéressés, à l'issue d'un certain délai, les parts ou actions préemptées. Les dispositions de l'article 3 de la loi déferée ont pour objet d'éviter que l'accomplissement, par ces sociétés, de leurs missions d'intérêt général et l'exercice de leur droit de préemption puissent être tenus en échec par la cession, non pas de la totalité, mais de seulement une partie des parts ou actions d'une société détentrice de biens ou droits immobiliers agricoles.

7. Toutefois, le droit de préemption prévu par ces dispositions peut s'exercer dès lors que les parts ou actions cédées sont susceptibles de conférer la majorité ou une minorité de blocage à leur acquéreur. L'exercice de ce droit ne garantit donc pas à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'être majoritaire dans la société détentrice des biens ou des droits immobiliers. La rétrocession des parts ou actions

ainsi préemptées n'est donc pas nécessairement de nature à permettre l'installation d'un agriculteur ou même le maintien et la consolidation d'exploitation agricole.

8. En outre, la durée de détention, par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, des parts ou actions préemptées est susceptible d'affecter la valorisation de la société. Or, si les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural sont tenues de rétrocéder les biens préemptés, aucune garantie légale ne fait obstacle à ce qu'elles conservent ceux-ci au-delà du délai légal.

9. Enfin, la seule réserve à l'exercice de ce droit de préemption est le droit de préférence reconnu aux seuls associés d'un groupement foncier agricole, en place depuis plus de dix ans.

10. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, l'article 3 est donc déclaré contraire à la Constitution. Il en va de même, par voie de conséquence, du troisième alinéa de l'article 1^{er}.

. En ce qui concerne le reste des dispositions de l'article 1^{er} :

11. En premier lieu, en vertu de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de la totalité des parts ou actions d'une société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet l'installation d'un agriculteur.

12. L'obligation de rétrocession, à une société dont l'objet principal est la propriété agricole, des biens ou droits immobiliers agricoles acquis ou reçus en apport par une personne morale de droit privé, prévue à l'article 1^{er}, vise à faciliter l'exercice par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de leur droit de préemption ou de leur faculté d'acquisition amiable de ces biens ou droits. D'une part, la propriété des biens ou des droits sur lesquels ce droit peut s'exercer est ainsi isolée au sein d'une société dédiée. D'autre part, cette dernière société se trouve soumise à l'obligation d'information de toute cession de parts ou d'actions, prévue à l'article L. 141-1-1 du code rural et de la pêche maritime. Par suite, les dispositions de l'article 1^{er} poursuivent un but d'intérêt général.

13. En second lieu, d'une part, l'obligation de rétrocession à une société dédiée des biens ou droits immobiliers agricoles acquis ou reçus en apport ne s'applique que lorsque, à la suite de l'acquisition ou de l'apport, la surface totale détenue en propriété par la personne morale en cause dépasse le seuil fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles.

14. D'autre part, le législateur a exempté de cette obligation les groupements fonciers agricoles, les groupements fonciers ruraux, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, les groupements agricoles d'exploitation en commun, les exploitations agricoles à responsabilité limitée et les associations dont l'objet principal est la propriété agricole, ainsi que les sociétés titulaires d'un bail conclu avant le 1^{er} janvier 2016, pour les seules acquisitions correspondant aux terres prises à bail.

15. Il résulte de tout ce qui précède que le reste des dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée ne porte pas au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Ces dispositions, qui ne méconnaissent pas non plus la liberté contractuelle ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont donc conformes à la Constitution.

– Sur les articles 2, 4 et 5 :

16. L'article 2 de la loi déferée supprime l'interdiction faite aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de détenir plus de 30 % du capital d'un groupement foncier agricole ou d'y exercer des fonctions d'administration, de gestion ou de direction, ainsi que l'interdiction que leur participation dans un groupement foncier rural dépasse 30 % de la valeur des biens à usage agricole détenus par ce groupement.

17. L'article 4 de la loi déferée impose à celui qui apporte à une société des biens ou des droits susceptibles d'être soumis à l'exercice du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de s'engager à conserver pendant cinq ans la totalité des droits sociaux reçus en contrepartie. En cas de méconnaissance de cet engagement, et sauf accord exprès de sa part, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut demander l'annulation de l'apport au président du tribunal de grande instance, dans un délai de six mois à compter du jour où elle en a eu connaissance.

18. L'article 5 de la loi déferée autorise les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural à maintenir, dans le but de les rétrocéder, leur participation dans le capital des groupements fonciers agricoles, des groupements agricoles d'exploitation en commun et des entreprises agricoles à responsabilité limitée.

19. Ces articles, qui ne méconnaissent ni la liberté d'entreprendre, ni le droit de propriété, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

20. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle :

– le troisième alinéa de l'article 1^{er} ;

– l'article 3.

Article 2. – Le reste de l'article 1^{er} et les articles 2, 4 et 5 de la même loi sont conformes à la Constitution.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 mars 2017, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 16 mars 2017.