



Commentaire

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

La proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2016. Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 18 janvier 2017 puis, après modification, par le Sénat le 7 février 2017, le texte a donné lieu à un accord en commission mixte paritaire le 9 février 2017. La proposition de loi a été adoptée dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 45 par l'Assemblée nationale le 14 février et par le Sénat le 15 février 2017.

Le texte reprenait plusieurs dispositions élaborées au cours de l'examen de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et en particulier ses articles 87 à 91, que le Conseil constitutionnel avait censurés comme « cavaliers législatifs » dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016¹.

La proposition de loi était déférée par plus de soixante députés qui contestaient la constitutionnalité de ses articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5. Les requérants faisaient valoir que ces dispositions, en étendant le droit de préemption reconnu aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural méconnaissaient le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle.

Dans sa décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution l'article 3 et le troisième alinéa de l'article 1^{er}. Il a en revanche jugé conforme à la Constitution le reste des dispositions de l'article 1^{er} ainsi que les articles 2, 4 et 5.

I. – Les dispositions contestées

A. – Le rôle et les pouvoirs des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

¹ Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, paragr. 75 à 82.

* Créées en 1960, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont, dès l'origine, eu pour objet principal l'installation des exploitations agricoles et la maîtrise du marché foncier rural. Progressivement, leurs missions ont été étendues à la préservation de l'environnement.

Ces sociétés qui peuvent acquérir, à titre amiable, des biens à vocation agricole disposent aussi de prérogatives de puissance publique et peuvent notamment exercer un droit de préemption, prévu par les articles L. 143-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Ce droit de préemption peut s'exercer en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à utilisation agricole, de terrains à vocation agricole ou même de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole.

Ce même article L. 143-1 permet également aux SAFER d'exercer leur droit de préemption sur les biens mobiliers qui sont attachés aux biens immobiliers à utilisation agricole (par exemple, les cheptels et les stocks). S'agissant des accessoires mobiliers incorporels du fonds, le législateur a précisé que lorsque l'aliénation porte sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement unique (DPU), le droit de préemption peut s'exercer sur l'ensemble à condition que la rétrocession porte conjointement sur les terrains et ces droits.

L'article L. 143-5 du CRPM protège le droit de préemption des SAFER en réputant non écrite toute condition d'aliénation d'un bien ou un droit immobilier agricole sous réserve de non-préemption.

* À l'origine, les SAFER ne disposaient pas de la possibilité de préempter des parts sociales.

Dès 1974, pourtant, le législateur a accordé aux SAFER la possibilité de devenir associées d'un groupement foncier agricole (GFA), pour une période de cinq ans, mais sans pouvoir détenir plus de 30 % du capital social². Cependant, cette entrée des SAFER au capital des GFA s'effectuait sur la base d'acquisition à titre amiable des parts sociales.

Depuis la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 3 octobre 2014³, les SAFER peuvent acquérir à l'amiable la totalité des parts sociales d'une société d'exploitation agricole, et tout ou partie des parts sociales de GFA ou des groupements fonciers ruraux (GFR). Les SAFER peuvent également exercer leur droit de préemption en cas de cession à titre onéreux de parts sociales, lorsque la cession porte sur la totalité de ces parts concernant une

² Article L. 322-2 du CRPM.

³ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

société de production ou de propriété agricole dans la mesure où l'opération ainsi réalisée a pour but, à terme, l'installation d'un agriculteur.

Les SAFER peuvent également, dans certains cas, exercer leur droit de préemption en cas de cession à titre onéreux de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens soumis à préemption. Pour garantir les droits des titulaires de droits démembrés, la loi prévoit que l'acquisition de la nue-propriété d'un bien par son usufruitier et celle de l'usufruit d'un bien par son nu-propriétaire échappe au droit de préemption des SAFER.

Il est désormais également prévu que les SAFER doivent être préalablement informées par le notaire ou, dans le cas d'une cession de parts de sociétés, par le cédant, de toute vente ou donation portant sur des biens ruraux situés dans leur ressort. Cette obligation d'information vaut également pour les cessions d'usufruit ou de nue-propriété.

Ce mouvement législatif a pour but de « contrôler » un mouvement significatif de transfert de surfaces *via* des transactions sur des parts de sociétés qui, auparavant, échappaient aux SAFER, à l'État ou aux collectivités territoriales. L'inquiétude, exprimée tout au long des débats parlementaires, est de voir se développer à grande échelle des prises de contrôle, le cas échéant étrangères, de terres agricoles françaises par le biais de sociétés qui feraient perdre aux agriculteurs la maîtrise du foncier agricole.

B. – Les dispositions contestées

Les articles 1^{er} à 5 de la loi déferée prolongent ce mouvement législatif.

L'article 1^{er} crée un nouvel article L. 143-15-1 dans le CRPM dont le paragraphe I impose, à son premier alinéa, à toute personne morale de droit privé d'isoler, dans une société dédiée à la propriété agricole, les biens ou les droits immobiliers agricoles acquis ou reçus par elle en apport. L'opération consiste, pour l'intéressée à rétrocéder à la société de portage foncier les biens ou droits en cause et à recevoir, à due proportion, des parts ou des actions de cette société. Cette obligation ne s'applique toutefois que lorsque la surface totale détenue en propriété excède un seuil déterminé.

L'article L. 143-15-1 issu de la loi déferée prévoit également, au deuxième alinéa de son paragraphe I, qu'en cas de cession de la majorité des parts ou actions de la personne morale de droit privé, les parts ou actions des sociétés au sein desquelles les biens ou droits sont « logés » sont réputées cédées dans les mêmes proportions.

Le troisième alinéa exclut du champ d'application du premier les acquisitions effectuées par un GFA, un GFR, une SAFER, une exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL) ou une association dont l'objet principal est la propriété agricole. Il en est de même pour les apports effectués à ces sociétés, groupements et associations, ainsi que pour les acquisitions, par des sociétés, de terres agricoles sur lesquelles ces sociétés sont titulaires d'un bail conclu avant le 1^{er} janvier 2016.

Le paragraphe II de l'article L. 143-15-1 prévoit qu'en cas de méconnaissance de l'obligation de rétrocession à une société de portage foncier des biens ou droits agricoles, la SAFER peut, sous six mois, soit demander au tribunal de grande instance l'annulation de la cession soit se déclarer acquéreur en lieu et place de la société.

L'article 2 de la loi déferée supprime l'interdiction faite aux SAFER de détenir une participation supérieure à 30 % du capital des sociétés agricoles.

L'article 3 prévoit que les SAFER peuvent 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.

Ainsi, cet article s'articule avec l'article 1^{er} puisque, une fois les biens ou les droits immobiliers agricoles « logés » dans la société de portage en vertu de ce dernier article, tout changement de main dans le contrôle de la société détentrice impliquait nécessairement une cession des parts sociales de la société de portage foncier. Ceci permet alors à la SAFER, en vertu de l'article 3, d'exercer son droit de préemption sur cette seconde cession, artificiellement créée par la loi.

L'article 4 complète l'article L. 143-5 du CRPM⁴ par un alinéa obligeant l'apporteur en société d'immeubles agricoles à conserver les droits reçus en contrepartie pendant un délai minimal de cinq ans, sous peine de nullité de l'apport décidée par un juge.

L'article 5 modifie l'article L. 142-4 du CRPM qui permet aux SAFER d'acquérir à l'amiable ou, sous certaines conditions, par voie de préemption, des parts de sociétés agricoles formées uniquement entre personnes physiques (GFA/GFR, EARL, groupements agricoles d'exploitation en commun – GAEC). Le nouvel alinéa introduit par la loi déferée permet à une SAFER de maintenir,

⁴ Qui ne comporte actuellement qu'un seul alinéa selon lequel : « *Sauf s'il s'agit d'un apport en société ou d'un échange non réalisé en application de l'article L. 124-1, toute condition d'aliénation sous réserve de non-préemption d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural est réputée non écrite* ».

dans le but de rétrocéder les droits sociaux ainsi acquis, sa participation au capital d'une société de personnes pendant une période qui ne peut excéder cinq ans.

C. – Les griefs des députés requérants

S'ils contestaient la conformité des articles 1^{er} à 5 de la loi déferée au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, les députés requérants n'appuyaient pas cette contestation sur des arguments précis s'agissant des articles 2, 4 et 5.

En revanche, ils soutenaient que les articles 1^{er} et 3 portaient une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété, en ce qu'ils étendent le droit de préemption des SAFER aux cessions de parts de sociétés détentrices de biens ou droits immobiliers agricoles. Ils estimaient aussi que ces articles méconnaissaient 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 SAFER ou celle de la personne à laquelle elle a rétrocédé ses parts.

II. – Analyse de constitutionnalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence en matière de droit de préemption des SAFER à l'occasion de l'examen de la loi d'avenir de l'agriculture qui, comme on l'a vu, a sensiblement modifié le cadre juridique de leur intervention.

Dans sa décision n° 2014-701 DC⁵, il a ainsi jugé que l'exercice du droit de préemption par les SAFER n'entraîne pas de privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 mais une atteinte aux conditions d'exercice de ce droit ainsi qu'à la liberté contractuelle⁶. En effet, le droit de préemption s'exerce à l'occasion de la cession volontaire du bien préempté : il ne s'agit donc pas d'une cession forcée.

Le Conseil a ensuite rappelé que le droit de préemption des SAFER ne saurait « *sans porter aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objet des missions de ces sociétés, permettre que l'exercice du droit de préemption qui leur est confié par les dispositions de l'article L. 143-1 [du CRPM] soit mis en œuvre pour des*

⁵ Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*.

⁶ Décision n° 2014-701 DC précitée, cons. 18.

motifs qui ne se rattachent pas principalement à leur mission de favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitation agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations »⁷.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'en autorisant les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural à exercer leur droit de préemption sur l'usufruit des biens [immobiliers agricoles], les dispositions contestées ont pour objet de permettre que l'accomplissement, par ces sociétés, de leurs missions d'intérêt général ne puisse être tenu en échec du seul fait que la propriété de ces biens est démembrée* ». Compte tenu de cet objet, et « *eu égard aux garanties qui entourent la mise en œuvre du droit de préemption et, en particulier, les exclusions [prévues au bénéfice des acquisitions effectuées par des cohéritiers sur licitation amiable ou judiciaire, des cessions consenties à des parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus, ou à des cohéritiers ou à leur conjoint survivant ainsi que de certains actes conclus entre indivisaires], l'instauration d'un droit de préemption à l'occasion d'une cession du seul usufruit ne porte pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* »⁸.

En revanche, si le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la disposition autorisant l'exercice du droit de préemption sur la nue-propriété d'un bien lorsque la SAFER en possède déjà l'usufruit, lorsqu'elle est en mesure de l'acquérir concomitamment ou lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans, il a censuré la même disposition autorisant l'exercice de ce droit de préemption sur la nue-propriété dans le seul but « *de la rétrocéder, dans un délai maximal de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens* ». En effet, le Conseil constitutionnel a considéré que « *eu égard à l'incidence de la durée de la détention de la nue-propriété sur la valeur de celle-ci et en l'absence de garantie légale faisant obstacle à ce que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural conservent la nue-propriété de biens au-delà du délai de cinq ans prévu par ces dispositions, la faculté donnée à ces sociétés d'exercer leur droit de préemption sur la nue-propriété dans le but de la rétrocéder à l'usufruitier porte aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard des missions* » qui leur sont confiées⁹.

Enfin, dans cette même décision du 9 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a jugé contraire au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre une disposition soumettant l'agrandissement d'exploitations agricoles à un régime d'autorisation

⁷ Décision n° 2014-701 DC précitée, cons. 21.

⁸ Décision n° 2014-701 DC précitée, cons. 23.

⁹ Décision n° 2014-701 DC précitée, cons. 24.

administrative, dont l'objectif était principalement de favoriser l'installation d'agriculteur et, subsidiairement, de consolider ou maintenir les exploitations agricoles. Après avoir observé que ces dispositions qualifiaient « *d'agrandissement d'exploitation agricole toute prise de participation, quelle que soit son importance* », le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'en ne réservant pas cette qualification aux prises de participation conduisant à une participation significative dans une autre exploitation agricole, ces dispositions ont porté au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* »¹⁰.

De la même manière, le Conseil a déclaré contraire à la Constitution des dispositions qui avaient pour effet d'interdire aux sociétés d'exploitation agricole, pendant la période de cinq ans suivant l'attribution de leur autorisation d'exploiter, d'ajuster le volume de leur main-d'œuvre en fonction des besoins de leur exploitation compte tenu des fluctuations de l'activité économique, sauf à s'exposer au risque de voir leur autorisation d'exploiter remise en cause. Il a estimé que ces dispositions faisaient en effet « *peser sur les choix économiques des sociétés d'exploitation agricoles et sur leur gestion des contraintes qui portent tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* »¹¹.

2. – La conformité à la Constitution de l'article 3 de la loi déferée

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné en premier lieu l'article 3 étendant le droit de préemption des SAFER aux cessions partielles de parts de sociétés détentrices de biens ou droits immobiliers agricoles ou associés.

Il a tout d'abord rappelé la formulation de principe relative au droit de propriété et à la liberté contractuelle qu'il avait utilisée dans sa décision précitée sur la loi d'avenir pour l'agriculture, en l'étendant toutefois aussi à la liberté d'entreprendre : « *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* » (paragr. 5).

Puis, fort classiquement, il s'est attaché à identifier l'objectif poursuivi par le législateur avant d'examiner les atteintes éventuellement portées aux exigences

¹⁰ Décision n° 2014-701 DC précitée, cons. 36 et 37.

¹¹ Décision n° 2014-701 DC précitée, cons. 43.

constitutionnelles précitées ainsi que les garanties apportées en compensation pour finalement apprécier si les premières étaient ou non disproportionnées au regard de l'objectif assigné aux dispositions en cause.

Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a observé que l'article 3 visait à « *éviter que l'accomplissement, par [les SAFER], 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* » (paragr. 6). Cet article était ainsi motivé par la volonté d'éviter tout contournement du droit de préemption des SAFER.

Dans un second temps, il a relevé que, dans la mesure où le droit de préemption prévu par l'article 3 peut s'exercer à partir du moment où les parts 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* ». En effet, supposons que la société qui se rend acquéreur de la société détentrice des biens ou des droits agricoles dispose déjà de 40 % des parts de cette société et qu'elle achète 11 % de parts supplémentaires. Le droit de préemption de la SAFER se limite à ces 11 % ce qui ne permet ni à la SAFER de prendre le contrôle de la société en cause, ni même forcément de détenir une minorité de blocage en son sein. Bien plus, il s'avère que, dans un tel cas, « *[l]a 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* » (paragr. 7). En effet, la rétrocession des parts préemptées s'effectuera, dans ce cas, soit au bénéfice de l'acquéreur initialement évincé, ce qui n'aura eu pour effet que de retarder sa prise de contrôle de la société agricole, soit au bénéfice d'un autre acquéreur qui acceptera de détenir une part de capital insusceptible, dans la plupart des cas, de lui permettre de prendre le contrôle de ladite société. Il n'est donc pas assuré que l'exercice par la SAFER de son droit de préemption lui permette, *in fine*, de réaliser les objectifs qui lui sont assignés.

Or, comme on l'a vu précédemment, le droit de préemption n'est conforme à la Constitution qu'à la condition d'être utilisé à de telles fins.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs souligné que « *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* », alors que, « *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* » (paragr. 8). Cette

motivation fait écho à celle qu'a retenue le Conseil dans sa décision précitée du 9 octobre 2014 au sujet du droit de préemption exercé sur la nue-propiété d'un bien agricole.

Enfin, le Conseil constitutionnel a constaté que le législateur n'a exempté du droit de préemption que les seuls associés des GFA en place depuis plus de dix ans, qui exerceraient leur droit de préférence pour acquérir par priorité les parts sociales cédées (paragr. 9). Cette exemption était ainsi particulièrement restreinte, alors même qu'on pouvait concevoir que ce droit de préférence puisse s'exercer au sein d'autres types de structures d'exploitation agricole ou pour des durées d'association moins longues que dix ans. En effet, il est vraisemblable que, dans la plupart des cas, l'associé qui exerce son droit de préférence souhaite la poursuite de l'exploitation agricole de la société.

Le Conseil constitutionnel a conclu de tout ce qui précède que les dispositions contestées portaient une atteinte manifestement disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. Il a donc déclaré contraire à la Constitution l'article 3 de la loi déferée, ainsi que, par voie de conséquence, le troisième alinéa de l'article 1^{er}, qui avait pour objet de permettre l'exercice du droit de préemption sur les parts de la société de portage foncier lorsque celle qui la détient change de main (paragr. 10).

3. – La conformité à la Constitution de l'article 1^{er} de la loi déferée

Pour une part, l'article 1^{er} était motivé par le souci de rendre possible l'exercice par les SAFER du droit de préemption créé par l'article 3. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a pas estimé que l'article 1^{er} était inséparable de l'article 3 et que la censure de ce dernier devait entraîner celle du premier – à l'exception, comme on l'a vu, du troisième alinéa de celui-ci.

En effet, le Conseil a considéré que les dispositions de l'article 1^{er} se justifiaient aussi par la volonté du législateur de « *faciliter l'exercice par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de leur droit de préemption [sur la totalité des parts sociales d'une société détentrice de biens ou droits immobiliers agricoles] ou de leur faculté d'acquisition amiable de ces biens ou droits* ». Il a notamment relevé l'avantage que présentait, pour la SAFER, le fait d'isoler les biens et les droits en cause au sein d'une société dédiée, ainsi que l'intérêt qui s'attachait à soumettre les sociétés, par ce truchement, à l'obligation d'information sur les cessions réalisées (paragr. 12).

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs observé que le législateur avait sensiblement limité le champ d'application des dispositions en cause, puisque, d'une part, celles-ci ne s'appliquent qu'aux acquisitions ou apports portant la

superficie totale de terres agricoles détenues par la société en cause au-delà d'un certain seuil ; et que, d'autre part, les principales sociétés à objet agricole en sont exemptées (paragr. 13 et 14).

Il en a conclu que le reste des dispositions de l'article 1^{er} ne méconnaît ni la liberté d'entreprendre, ni le droit de propriété, ni aucune autre exigence constitutionnelle et l'a déclaré conforme à la Constitution (paragr. 15).