



Commentaire

Décision n° 2018-707 QPC du 25 mai 2018

Époux P.

(Absence de rétrocession, dans les délais légaux, de biens préemptés par les SAFER)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 9 mars 2018 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 325 du 9 mars 2018), d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. et Mme Jean P. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 142-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Dans sa décision n° 2018-707 QPC du 25 mai 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « *et qui ne peut excéder cinq ans* » figurant à l'article L. 142-4 du CRPM conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

Créées en 1960¹, les SAFER, dont les missions sont énoncées au paragraphe I de l'article L. 141-1 du CRPM, ont pour objet principal l'installation des exploitations agricoles et la maîtrise du marché foncier rural².

Sociétés privées investies de missions d'intérêt général, elles sont soumises à un contrôle administratif permanent, exercé par l'intermédiaire de commissaires du Gouvernement auprès de chaque SAFER. Elles disposent par ailleurs, pour mettre en œuvre leurs missions, de prérogatives de puissance publique et peuvent notamment exercer un droit de préemption.

¹ Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole.

² Progressivement, elles ont en outre vu leurs missions étendues à la préservation de l'environnement. Sur l'évolution des missions, voir Alain Jallais, « Fasc. 60 : Exploitation agricole. – SAFER. – Missions. Moyens d'action », *JurisClasseur Notarial Formulaire*, 1^{er} juin 2010 (mis à jour le 11 juin 2012 par Franck Roussel), n°s 3 à 21.

1. – Le droit de préemption des SAFER

a. – Modalités générales du droit de préemption des SAFER

Les SAFER ont été dotées d'un droit de préemption par la loi du 8 août 1962³. Ce droit leur permet « *d'imposer la mise en œuvre de la politique de développement durable et d'écarter les volontés individuelles qui voudraient créer des structures qui n'y seraient pas conformes. Le droit de préemption permet aussi de réguler le marché et d'éviter la spéculation* »⁴.

Prévu par les articles L. 143-1 et suivants du CRPM, il s'exerce aujourd'hui 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. Depuis la loi du 13 octobre 2014⁵, il s'applique également à la cession du seul usufruit des biens concernés et, dans certains cas, à la cession de la nue-propriété⁶ ainsi qu'à la cession de l'intégralité des parts sociales d'une société foncière⁷.

Le droit de préemption est conféré à chaque SAFER par décret pris sur proposition du ministre chargé de l'agriculture. Ce décret détermine les zones au sein desquelles le droit de préemption peut être exercé⁸.

Afin d'assurer qu'aucune cession n'échappe à l'exercice possible du droit de préemption, il est fait obligation aux notaires ou aux cédants de parts de sociétés foncières d'informer la SAFER de toute cession entre vifs conclue à titre onéreux ou gratuit portant sur des biens ou des droits entrant dans le champ du droit de préemption.

En vertu de l'article L. 143-3 du CRPM, lorsqu'elle décide d'exercer son droit de préemption, la SAFER doit, à peine de nullité, justifier sa décision par référence explicite et motivée à l'un ou à plusieurs des objectifs définis à l'article L. 143-2 du même code :

« 1° *L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;*

³ Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole.

⁴ Norbert Olszak, « Agriculture : groupements et sociétés agricoles », *Rép. de droit des sociétés*, Dalloz, sept. 2008, § 270.

⁵ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, article 29.

⁶ Cf., sur ce point, le II, B., du commentaire de la décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*.

⁷ Cf., sur ce point, le I., A. du commentaire de la décision n° 201-748 DC du 16 mars 2017, *Loi relative à la lutte contre l'accapement des terres agricoles et au développement du biocontrôle*.

⁸ Articles L. 143-7 et R. 143-1 du CRPM.

« 2° La consolidation d'exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes [...] ;

« 3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;

« 4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;

« 5° La lutte contre la spéculation foncière ;

« 6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;

« 7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'État ;

« 8° La protection de l'environnement, principalement par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées, dans le cadre de stratégies définies par l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ou approuvées par ces personnes publiques en application du présent code ou du code de l'environnement ;

« 9° [...] la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains »⁹.

La SAFER s'impose alors comme acheteur et s'accorde avec le vendeur sur les conditions de la cession. À défaut d'accord amiable sur le montant de l'indemnisation, celui-ci est fixé par le tribunal de grande instance¹⁰. Les commissaires du Gouvernement sont également informés de toute acquisition des SAFER et leur approbation est requise lorsque le prix est supérieur à un montant de 75 000 euros¹¹.

Le droit de préemption peut ne s'exercer que sur une partie des biens mis en vente. Le propriétaire peut alors exiger que la SAFER se porte acquéreur de

⁹ Article L. 143-3 du CRPM, qui renvoie aux articles précédents.

¹⁰ Article L. 143-1-1 du CRPM.

¹¹ Article R. 141-10 du CRPM. Le seuil est actuellement fixé par l'arrêté du 20 avril 2006 modifiant l'arrêté du 16 mai 1962 portant application du décret n° 61-610 du 14 juin 1961 relatif aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

l'ensemble des biens aliénés. S'il accepte la préemption partielle, il peut exiger que la SAFER l'indemnise de la perte de valeur des biens non acquis.

Il existe des exceptions au droit de préemption, prévues à l'article L. 143-4 du CRPM (en particulier s'agissant des cessions intrafamiliales ou au bénéfice de certaines personnes travaillant dans l'exploitation agricole cédée).

Le Tribunal des conflits a considéré que le tribunal de grande instance était compétent pour connaître du contentieux relatif à l'appréciation de la régularité de la décision de préemption¹².

b. – Modalités particulières du droit de préemption sur offre de la SAFER

En vertu de l'article L. 143-10 du CRPM, si la SAFER estime que le prix et les conditions d'aliénation du bien qu'elle souhaite préempter sont excessifs compte tenu, en particulier, des prix pratiqués dans la région pour des immeubles de même ordre, elle peut adresser au notaire du vendeur, après accord des commissaires du Gouvernement, une offre d'achat établie à ses propres conditions.

Si le vendeur ne se prononce pas, il est réputé avoir accepté l'offre après un délai de six mois¹³. S'il refuse, il peut soit retirer le bien de la vente, soit demander la révision du prix proposé par la SAFER au tribunal de grande instance¹⁴, qui se prononce dans les conditions prévues à l'article L. 412-7 du CRPM, applicable au droit de préemption du preneur du bail à ferme¹⁵. Celui-ci fixe alors, après enquête et expertise¹⁶, la valeur vénale des biens et les conditions de la vente¹⁷. L'une ou l'autre des parties a ensuite la faculté de renoncer à l'opération. Toutefois, si le vendeur le demande dans un délai de trois

¹² Tribunal des conflits, 8 décembre 1969, n° 01929.

¹³ L'article L. 143-10 du CRPM précise que si, dans un délai de six mois à compter de la notification de cette offre, le vendeur n'a ni fait savoir qu'il l'acceptait, ni retiré le bien de la vente, ni saisi le tribunal, il est réputé avoir accepté l'offre de la SAFER qui acquiert le bien au prix qu'elle avait proposé. Toutefois, en cas de décès du vendeur avant l'expiration dudit délai, cette présomption n'est pas opposable à ses ayants droit auxquels la SAFER doit réitérer son offre.

¹⁴ L'article 4 du décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 relatif aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural a modifié l'article R. 143-12 du CRPM pour y ajouter la compétence du juge de l'expropriation dans le cas prévu au troisième alinéa de l'article L. 143-7-1, à savoir le droit de préemption s'exerçant sur une fraction d'une unité foncière. En effet, « *le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière. Le prix d'acquisition fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière* ».

¹⁵ Article R. 143-12 du CRPM.

¹⁶ L'article L. 412-7 du CRPM prévoit que les frais d'expertise sont partagés entre le vendeur et la SAFER. Si le propriétaire n'accepte pas les décisions du tribunal paritaire des baux ruraux, il peut renoncer à la vente. Dans le cas où la vente n'a pas lieu, les frais d'expertise sont à la charge de la partie qui refuse la décision du tribunal paritaire.

¹⁷ Article L. 412-7 du CRPM, auquel renvoie l'article L. 143-10.

ans à compter du jugement devenu définitif, la SAFER ne peut refuser l'acquisition du bien au prix fixé par le tribunal, éventuellement révisé si la vente intervient au cours des deux dernières années.

2. – Rétrocession des biens préemptés

La rétrocession est la vente par la SAFER des biens qu'elle a acquis par la voie amiable ou par préemption. Cette obligation a été introduite dès l'origine du droit de préemption, par la loi du 5 août 1960 portant création des SAFER¹⁸.

Il résulte du paragraphe III de l'article L. 141-1 du CRPM que le choix du rétrocessionnaire doit s'opérer au regard des missions de la SAFER, mentionnées au paragraphe I du même article. La SAFER choisit les candidats, personnes physiques ou morales, compte tenu notamment de leur situation familiale, de leur capacité financière pour acquérir le bien et le gérer, de l'existence de revenus non agricoles, de leurs compétences professionnelles et de leurs qualités personnelles, ainsi que de l'intérêt économique, social ou environnemental de l'opération¹⁹. En cas de préemption partielle, la SAFER doit les rétrocéder prioritairement à l'acquéreur évincé²⁰. La procédure à suivre dans le choix de l'attributaire est détaillée aux articles R. 142-3 et suivants du CRPM.

Suivant la nature des biens préemptés, des règles particulières de rétrocession s'appliquent. Ainsi, lorsqu'une SAFER met en vente un terrain dont les productions relèvent de l'agriculture biologique, elle le cède en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre une exploitation en agriculture biologique. Pour un terrain boisé d'une superficie inférieure à dix hectares, le propriétaire de terrains boisés contigus est prioritaire²¹.

Le Tribunal des conflits a précisé, dans le cadre d'un recours tendant à l'annulation d'une décision de rétrocession, que « *l'ensemble des litiges relatifs à la rétrocession des terres et exploitations sont de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire* »²². À cet égard, la SAFER a pu être condamnée à des dommages-intérêts dans une espèce où, ayant préempté à un prix inférieur à celui proposé, elle a rétrocédé le bien au prix qu'elle avait discuté²³.

¹⁸ Voir article 14 de la loi du 5 août 1960 précitée.

¹⁹ Article R. 142-2 du CRPM.

²⁰ Article L. 143-1-2 du CRPM.

²¹ Article L. 142-5-1 du CRPM ; le troisième alinéa précise que cette priorité d'attribution « *n'est applicable ni aux surfaces boisées mentionnées aux b et c du 6° de l'article L. 143-4 du présent code, ni aux terrains boisés attribués conjointement à un bâtiment d'habitation ou d'exploitation auquel ils sont attenants, ni aux terrains boisés attribués avec d'autres parcelles non boisées si la surface agricole est prépondérante* ».

²² Tribunal des conflits, 15 juin 1970.

²³ CA Rouen, 1^{ère} ch. civ., 4 janv. 2006 ; *JurisData* n° 2006-296616 ; *JCP N* 2006, 1384.

En vertu des dispositions objet de la QPC, la rétrocession doit intervenir dans les cinq ans de l'acquisition. Ce délai vaut pour toutes les acquisitions des SAFER, pas seulement celles réalisées au moyen de leur droit de préemption. L'article L. 142-5 du CRPM permet la suspension du délai « *dans les communes où il est procédé à l'aménagement foncier agricole et forestier jusqu'à la date de la clôture des opérations* ». Il prévoit également la prolongation de ce délai par décision expresse des commissaires du Gouvernement, pour une période de cinq ans renouvelable une fois. Toute demande de prolongation, motivée par la SAFER, est prise après avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture²⁴. En cas d'annulation de la rétrocession, un nouveau délai de cinq ans court à compter de la décision définitive²⁵.

La Cour de cassation a jugé que l'obligation de rétrocession dans le délai de cinq ans, « *qui n'est assortie d'aucune sanction, n'est pas édictée à peine de nullité ou de caducité de la préemption* »²⁶. Plus récemment, elle a précisé : « *il résulte de [l'article L. 142-4 du CRPM] qu'une SAFER peut rester en possession des biens acquis, à l'amiable ou par préemption, et en gérer la conservation en vue de l'accomplissement de l'ensemble de ses missions, pendant un délai de cinq ans dont le dépassement n'est assorti d'aucune sanction* »²⁷.

La SAFER peut néanmoins faire l'objet d'une action en responsabilité dans les conditions du droit commun, si la méconnaissance de ses obligations – dont la rétrocession dans un délai de cinq ans – a causé un préjudice au demandeur : l'acquéreur initial pressenti ou le candidat à la rétrocession évincé à tort peut ainsi alléguer la perte de chance d'acquérir les biens litigieux²⁸. Le premier alinéa de l'article L. 412-12 du CRPM, relatif au droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de biens ruraux, prévoit que celui « *qui a fait usage du droit de préemption est tenu aux obligations mentionnées aux articles L. 411-58 à L. 411-63 et L. 411-67 [obligations relatives au droit de reprise en fin de bail]. À défaut, l'acquéreur évincé peut prétendre à des dommages-intérêts prononcés par les tribunaux paritaires [...]* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

En février 2010, la SAFER de Bretagne a reçu une déclaration d'intention d'aliéner dans laquelle il était indiqué que les requérants, les époux P., projetaient d'acquérir une exploitation agricole, objet d'une procédure de

²⁴ Article R. 142-5 du CRPM.

²⁵ Cass. 3^{ème} civ., 23 mars 2005, n° 04-10.013.

²⁶ Cass. 3^{ème} civ., 15 mai 2008, n° 07-11.945.

²⁷ Cass. 3^{ème} civ., 17 mars 2016, n° 14-24.601.

²⁸ Pour un exemple de rejet dans la mesure où la candidature n'avait aucune chance d'être retenue, voir CA Amiens, 1^{ère} civ., 9 avril 2015, n° 13/06679.

liquidation judiciaire. Un bail d'une durée de 18 ans devait être concomitamment conclu au profit des propriétaires de cette exploitation agricole.

En avril 2010, la SAFER a exercé son droit de préemption. Les requérants l'ont assignée devant le tribunal de grande instance en vue d'obtenir l'annulation de la décision de préemption. Ils ont été déboutés par un jugement du 1^{er} octobre 2013, confirmé en appel par un arrêt du 6 avril 2017. S'étant pourvus en cassation contre cet arrêt, ils ont soulevé une QPC portant sur l'article L. 142-4 du CRPM.

Estimant qu'elle présentait un caractère sérieux « *dès lors que l'absence de sanction du dépassement du délai de cinq ans laissé à la SAFER pour rétrocéder le bien est susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété et aux libertés contractuelle et d'entreprendre* », la Cour de cassation a transmis la QPC par sa décision précitée du 9 mars 2018.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les requérants soutenaient d'abord que les dispositions contestées, en ce qu'elles n'assortissent d'aucune sanction la méconnaissance du délai de rétrocession prévu par la loi, portaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété, garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Ils revendiquaient à ce titre un droit de l'acquéreur évincé à récupérer le bien lorsqu'« *il est acquis que le projet d'aménagement fondant la préemption ne verra jamais le jour* ». Pour les mêmes raisons, ils estimaient que la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre, protégées par l'article 4 de la Déclaration de 1789, étaient méconnues.

Le Conseil constitutionnel a précisé la version du texte dont il était saisi, en recherchant celle applicable au litige. Le litige à l'occasion duquel la QPC a été posée prenait sa source dans l'absence de rétrocession d'un bien préempté par la SAFER en avril 2010. Les dispositions de l'article L. 142-4 du CRPM étaient donc applicables dans la rédaction de cet article issue de la loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992 (paragr. 1).

Par ailleurs, compte tenu des griefs des requérants, le Conseil a restreint le champ de la QPC aux mots « *et qui ne peut excéder cinq ans* », dans la mesure où le reste des dispositions de l'article est relatif aux mesures conservatoires pouvant être prises par la SAFER durant cette période transitoire (paragr. 4).

A. – La jurisprudence constitutionnelle [quant au droit de préemption]

* L'article 2 de la Déclaration de 1789 proclame : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.* » L'article 17 de la même Déclaration proclame également : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

De jurisprudence constante, si la loi critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789. En l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi²⁹.

* La liberté d'entreprendre recouvre à la fois la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique³⁰ et la liberté dans l'exercice de cette profession et de cette activité³¹. La liberté contractuelle protège les conditions de formation et d'exécution des contrats. Compte tenu de la proximité du contrôle exercé à l'égard de ces deux libertés et du droit de propriété, il arrive souvent que le Conseil constitutionnel procède à un contrôle commun à ces exigences constitutionnelles³².

Le Conseil juge à cet égard, qu'« *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789, 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* »³³. Par conséquent, toute limitation de ces libertés doit être justifiée par une exigence constitutionnelle³⁴ ou par un motif d'intérêt général³⁵.

²⁹ Cf., pour un exemple récent : décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018, précitée, cons. 10.

³⁰ Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l'initiative économique (Conditions d'exercice de certaines activités artisanales)*.

³¹ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle)*, cons. 7.

³² Cf., récemment, décision n° 2017-649 QPC du 4 août 2017, *Société civile des producteurs phonographiques et autre (Extension de la licence légale aux services de radio par internet)*, paragr. 10 à 13.

³³ Décision n° 2017-649 QPC du 4 août 2017 précitée, paragr. 6.

³⁴ Par exemple un objectif de valeur constitutionnelle. Pour la liberté d'entreprendre : décision précitée n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, cons. 4 à 10. En l'espèce, il s'agissait de l'objectif de valeur constitutionnelle de droit, pour toute personne, de disposer d'un logement décent. Pour la liberté contractuelle : décision n° 2015-511 QPC du 7 janvier 2016, *Société Carcassonne Presse Diffusion SAS (Décisions de la commission spécialisée composée d'éditeurs en matière de distribution de presse)*, cons. 7 et 9. En l'espèce, il s'agissait de l'objectif de pluralisme et d'indépendance des quotidiens d'information politique et générale.

* Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à deux reprises sur le droit de préemption exercé par les SAFER.

Dans sa décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a jugé que « *le 1° de l'article 29 donne une nouvelle rédaction du paragraphe I de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime relatif aux missions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ; qu'il dispose que ces sociétés ont pour mission de "favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations 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" ; qu'il dispose en outre qu'elles "concourent" à la diversité des systèmes de production, à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique, qu'elles "contribuent" au développement durable des territoires ruraux et qu'elles "assurent" la transparence du marché foncier rural ; que le législateur n'a pas entendu modifier ces dispositions relatives à l'objet de ces sociétés en définissant, à l'article L.143-2 du même code, les objectifs de leur droit de préemption ; que les dispositions de cet article L. 143-2 n'ont pas pour objet et ne sauraient, 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 soit mis en œuvre pour des motifs qui ne se rattachent pas principalement à leur mission de favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations 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 ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime sont conformes à la Constitution* » (cons. 21)³⁶.

Dans la même décision, contrôlant la possibilité pour les SAFER d'exercer leur droit de préemption respectivement sur l'usufruit et sur la nue-propriété de certains biens, le Conseil constitutionnel a jugé : « *Considérant d'une part, qu'en autorisant les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural à exercer leur droit de préemption sur l'usufruit des biens susmentionnés, 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*

³⁵ Décision n° 2015-529 QPC du 23 mars 2016, *Société Iliad et autre (Obligation de distribution des services d'initiative publique locale)*, cons. 7 et 9.

³⁶ Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, cons. 21. L'article L. 143-2 a été contrôlé en application de la jurisprudence dite « néo-calédonienne », qui permet au juge constitutionnel d'apprécier la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine.

seul fait que la propriété de ces biens est démembrée ; qu'eu égard aux garanties qui entourent la mise en œuvre du droit de préemption et, en particulier, les exclusions précitées prévues par l'article L. 143-4 [il s'agit d'exclusions relatives aux cessions entre héritiers ou indivisaires ainsi qu'entre usufruitiers ou nue-propriétaires], 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 ;

« Considérant, d'autre part, que l'exercice, par une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, de son droit de préemption sur la nue-propriété est possible soit lorsque cette société détient déjà l'usufruit du bien, soit lorsqu'elle est en mesure de l'acquérir concomitamment, soit lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans, soit "dans le but de la rétrocéder, dans un délai maximal de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens" ; que, dans les trois premiers cas, les dispositions contestées encadrent précisément les conditions d'exercice du droit de préemption sur la nue-propriété d'un bien en fixant des conditions qui sont en adéquation avec l'objectif poursuivi ; que toutefois, 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 qu'ils leurs sont confiées ; que, par suite, au cinquième alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, les mots "ou dans le but de la rétrocéder, dans un délai maximum de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens" doivent être déclarés contraires à la Constitution » (cons. 23 et 24)³⁷.

Trois enseignements peuvent être tirés de cette décision. En premier lieu, en formulant, au considérant 21, une réserve d'interprétation, sous le double chef du droit de propriété et de la liberté contractuelle, le Conseil constitutionnel a indiqué que le droit de préemption n'est conforme à la Constitution que pour autant qu'il est bien exercé conformément aux fins d'intérêt général propres aux SAFER.

En deuxième lieu, au considérant 23, la déclaration de conformité à la Constitution de la disposition relative à la préemption de l'usufruit montre que les garanties prévues par le législateur sont suffisantes. Si elles recouvrent notamment la subordination de la préemption aux finalités d'intérêt général

³⁷ Décision précitée, cons. 23.

propres aux SAFER ou l'exclusion de certaines cessions du champ d'application de ce droit de préemption, aucune garantie supplémentaire de nature à assurer que le délai de rétrocession de l'usufruit préempté sera respecté n'est exigée. Il en va de même, au considérant 24, des trois premiers cas dans lesquels peut être préemptée la nue-propriété du bien.

En dernier lieu, la censure, au même considérant 24, de la disposition autorisant la SAFER à préempter la nue-propriété d'un bien dans le but de la rétrocéder dans un délai de cinq ans à l'usufruitier, montre que le Conseil constitutionnel est plus exigeant en ce qui concerne la préemption de la nue-propriété par une SAFER. En effet, la préemption de la nue-propriété, contrairement à celle de l'usufruit, est plus difficile à justifier puisqu'elle ne permet pas l'installation d'un agriculteur. Dès lors, cette préemption doit avoir pour but, relativement proche dans le temps, la réunion de la nue-propriété et de l'usufruit. Or, si cette réunion était certaine dans les deux premiers cas mentionnés plus haut (lorsque la SAFER détient la nue-propriété ou lorsque l'usufruit doit prendre fin dans les deux ans), ce n'était pas le cas dans la troisième hypothèse. Dans cette situation, l'absence de garantie légale assurant le respect du délai de rétrocession pèse donc plus lourd. S'y ajoute le fait que la valeur de la nue-propriété évolue dans le temps. Ceci conduit donc le Conseil constitutionnel à estimer que l'atteinte au droit de propriété résultant de la préemption est disproportionnée s'il n'y a pas de certitude de réunion de l'usufruit et de la nue-propriété.

* Dans sa décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017, le Conseil a suivi le même raisonnement, en s'attachant, d'une part, aux garanties de nature à assurer que le droit de préemption s'exercera conformément à sa destination, à la protection de certaines situations particulières et à l'impact de la période transitoire sur la valorisation du bien préempté.

Il a ainsi précisé que 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.*

« *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.

« 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.

« 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.

« Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre »³⁸.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a notamment relevé que, dans la mesure où le droit de préemption pouvait porter sur des parts minoritaires d'une société foncière, la SAFER ne serait pas en mesure, à l'issue du délai de rétrocession, d'en faire un usage conforme à sa destination, en permettant l'installation d'un agriculteur ou le maintien ou la consolidation d'une exploitation agricole.

* Dans une décision ultérieure³⁹, le Conseil constitutionnel s'est à nouveau attaché à la nécessité d'un lien étroit entre le droit de préemption et l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur. Il s'est prononcé à cet égard sur le droit de préemption instauré au profit de la commune afin de protéger le locataire ou l'occupant de bonne foi du risque de se voir signifier leur congé à l'échéance du bail ou à l'expiration du titre d'occupation par le nouvel acquéreur de l'immeuble, à la suite d'une opération spéculative, facilitée par la division de l'immeuble. Le Conseil a considéré :

« D'une part, si en instaurant ce droit de préemption, le législateur a poursuivi [l'objectif d'intérêt général susmentionné], il n'a en revanche pas restreint l'usage que la commune est susceptible de faire du bien ainsi acquis. En particulier, il n'a imposé à la commune aucune obligation d'y maintenir le

³⁸ 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*, paragr. 6 à 10.

³⁹ Décision n° 2017-683 QPC du 9 janvier 2018, *M. François P. (Droit de préemption en cas de vente consécutive à une division d'immeuble)*

locataire ou l'occupant de bonne foi à l'échéance du bail ou à l'expiration du titre d'occupation.

« D'autre part, [...] à défaut d'accord amiable, le prix de vente est fixé par le juge de l'expropriation et [...] le propriétaire ne peut reprendre la libre disposition de son bien, en l'absence de paiement, qu'à l'échéance d'un délai de six mois après la décision de la commune d'acquiescer ce bien au prix demandé, la décision définitive de la juridiction de l'expropriation ou la date de l'acte ou du jugement d'adjudication »⁴⁰.

Le Conseil, qui s'est ainsi attaché aux garanties de nature à assurer que le bien préempté soit utilisé conformément à la destination du droit de préemption ainsi qu'aux contraintes pesant sur le prix de vente du bien, en a déduit que les dispositions contestées portaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

* Le Conseil constitutionnel a été saisi par ailleurs de l'article L. 421-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en ce qu'il permet à l'expropriant de faire échec au droit de rétrocession de l'exproprié par la réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique sans que cette faculté soit limitée en nombre ou dans le temps, ni même que la réquisition soit suivie d'une telle déclaration. Dans une décision du 15 février 2013, le Conseil a considéré *« qu'en prévoyant que la réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique permet à elle-seule de faire obstacle à une demande de rétrocession formée par l'ancien propriétaire ou ses ayants droit, le législateur a entendu fixer des limites à l'exercice du droit de rétrocession afin que sa mise en œuvre ne puisse faire obstacle à la réalisation soit d'un projet d'utilité publique qui a été retardé soit d'un nouveau projet d'utilité publique se substituant à celui en vue duquel l'expropriation avait été ordonnée ; qu'il n'a ainsi pas méconnu les exigences constitutionnelles résultant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »*⁴¹.

B. – L'application à l'espèce

Le Conseil a d'abord rappelé, de façon classique, que des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général peuvent être apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (paragr. 5).

⁴⁰ Décision n° 2017-683 QPC précitée, paragr. 11 et 12.

⁴¹ Décision n° 2012-292 QPC du 15 février 2013, *Mme Suzanne P.-A. (Droit de rétrocession en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique)*, cons. 6.

Il a ensuite exposé le droit de préemption dont disposent les SAFER (paragr. 6) et développé les objectifs qui justifient l'exercice de ce droit : l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs, la sauvegarde du caractère familial des exploitations agricoles, la lutte contre la spéculation foncière ainsi que certains objectifs de remembrement rural ou de mise en valeur et de protection des paysages (paragr. 7). Le Conseil a rappelé l'obligation faite aux SAFER, par l'article L. 143-3 du code rural et de la pêche maritime, de justifier toute décision de préemption « *par référence explicite et motivée* » à l'un de ces objectifs (même paragr.).

Le Conseil a constaté, à cet égard, que l'intention du législateur en instaurant cette obligation de rétrocession sous cinq ans, est de garantir une utilisation du droit de préemption conforme à ces objectifs (paragr. 7).

Prenant acte du fait que le dépassement du délai prévu par les dispositions contestées n'entraîne pas la cession automatique du bien préempté à l'acquéreur évincé ou l'annulation de la préemption (paragr. 8), le Conseil a néanmoins rappelé que cette absence de sanction ne libère pas la SAFER de son obligation de rétrocession.

La situation du bien préempté se distingue ici, dans le cas général, de celle de la préemption portant sur des parts minoritaires d'une société foncière, qui ne permettait pas nécessairement à la SAFER de procéder ensuite à une rétrocession conforme à son objet, puisqu'elle ne pouvait décider seule de l'utilisation qui serait faite de cette société foncière (décision n° 2017-748 DC précitée). Elle se distingue également de la préemption par la SAFER de la nue-propriété d'un bien qui ne peut se justifier, au regard des objectifs poursuivis par la SAFER, que si cette nue-propriété est ensuite réunie avec l'usufruit (décision n° 2014-701 DC précitée).

Les requérants faisaient valoir que faute de sanction, il n'était pas possible d'empêcher un détournement du droit de préemption. Toutefois, sur ce point, distinguant le fait et le droit, le Conseil constitutionnel a rappelé, conformément à une jurisprudence constante⁴², que l'éventualité d'un détournement de la loi ou d'un abus lors de son application ne l'entache pas d'inconstitutionnalité (paragr. 8).

S'attachant ensuite aux voies de droit ouvertes aux personnes lésées, le Conseil a rappelé qu'elles peuvent exercer une action en responsabilité dans les conditions du droit commun afin d'obtenir réparation du préjudice que leur causerait une rétrocession tardive (paragr. 8). Il a ajouté à cet égard qu'il

⁴² Cf. décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, cons. 30.

appartient aux juridictions compétentes, par ce biais, de veiller à ce qu'une durée excessive de détention du bien ne conduise pas à la méconnaissance de l'objet du droit de préemption.

Enfin, le Conseil a précisé que la durée de la détention d'un bien préempté en pleine propriété, au-delà du délai légal de rétrocession, par la SAFER, qui est tenue de prendre toute mesure conservatoire nécessaire, n'a pas à elle seule d'incidence sur sa valeur ni sur celle des biens détenus par d'autres personnes (paragr. 9). Ce point distinguait également la situation dont relevait la présente QPC de celle de la préemption de la nue-propriété qui avait donné lieu à une censure, à raison, notamment, des conséquences qu'une durée de détention excessive pouvait avoir sur la valeur de la nue-propriété (décision n° 2014-701 DC).

Le Conseil en a déduit que les dispositions contestées ne portent pas au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi (paragr. 10) et il a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution (paragr. 11).