



**HAL**  
open science

# SAFER : le temps de la rétrocession respectueux de la Constitution

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. SAFER : le temps de la rétrocession respectueux de la Constitution. *Constitutions* : Revue de droit constitutionnel appliqué, 2018, avril-juin 2018. hal-01838722

**HAL Id: hal-01838722**

**<https://hal.science/hal-01838722v1>**

Submitted on 2 Jan 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **SAFER : le temps de la rétrocession respectueux de la Constitution**

*Benoît Grimonprez  
Professeur d'Université*

### **Cons. Const. DC n° 2018-707, QPC, 25 mai 2018**

Les prérogatives des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural suscitent toujours un abondant contentieux, allant jusqu'à la sphère constitutionnelle. Il est vrai que leurs moyens d'action sont à la démesure de leurs missions d'intérêt général : œuvrer à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers ; concourir à la diversité des paysages ; contribuer au développement des territoires ruraux ; et assurer la transparence du marché foncier rural (C. rur., art. L. 141-1). Au regard de la charge (mentale) dont on l'investit, l'institution « SAFER » se voit régulièrement reprocher tout et son contraire. Accusée elle l'est, à la fois, de ne pas pouvoir efficacement lutter contre le phénomène de concentration des terres et d'entraver la libre circulation des immeubles. Désormais omniprésente sur le marché foncier rural, la SAFER est loin pour autant d'être omnipotente. Preuve en sont les tentatives désespérées du législateur d'étendre toujours plus son emprise, afin notamment d'appréhender les mutations de parts sociales de groupements agricoles (B. Grimonprez, SAFER et sociétés : trois mariages et un enterrement, Dict. perm. entr. agr., Bull. avr. 2017, p. 1).

L'arme de la préemption cristallise les tensions et les questions (prioritaires de constitutionnalité en l'occurrence) en ce qu'elle froisse inévitablement certains droits et libertés fondamentaux, au nombre desquels le droit de propriété, la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre. Le tout est de savoir si, conformément à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, ces attaques sont justifiées et proportionnées à l'objectif poursuivi. Encore récemment, le satané droit de préemption des SAFER, donnait l'occasion au Conseil de rappeler qu'« 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, les 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 » (Cons. Const., 16 mars 2017, n° 2017-748 : AJDA 2017, p. 603, comm. J.-M. Pastor et H. Paoli-Michin ; Constitutions 2017. 264, chron. J.-F. Giacuzzo : même sens : Cons. Const., 9 oct. 2014, n° 2014-701 : AJDA 2014. 1976 ; JO 14 oct. 2014, p. 16656).

Une fois n'est pas coutume, ce n'est pas l'envergure du droit de préemption de la SAFER qui est critiquée, mais le temps pendant lequel la société peut détenir les biens ruraux acquis avant de les rétrocéder. En cause, l'article L. 142-4 du Code rural et de la pêche maritime disposant que « pendant la période transitoire et qui ne peut excéder cinq ans, nécessaire à la rétrocession des biens acquis, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural prennent toutes mesures conservatoires pour le maintien desdits biens en état d'utilisation et de production ». Le nœud du litige est, plus exactement, l'absence de sanction prévue par le texte en cas de dépassement du délai de rétrocession, lacune susceptible de rendre l'obligation inefficace.

Préalablement saisie par un requérant poursuivant l'annulation d'une décision de préemption, la Cour de cassation avait jugé, dans un arrêt du 9 mars 2018, la question suffisamment sérieuse pour être transmise au Conseil Constitutionnel (Cass. 3<sup>e</sup> civ., QPC, 9 mars 2018, n° 17-23.567). La juridiction « suprême » devait donc dire si la formule légale permettant – de fait – à la SAFER de conserver un bien préempté au-delà du délai de 5 ans porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Il faut de prime abord insister sur l'importance de l'obligation pour les SAFER d'attribuer les biens dont elles s'emparent. Pour réaliser leurs missions, énonce l'article L. 141, II, 1<sup>o</sup> du Code rural, les SAFER peuvent « acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ». Quel que soit le type de biens (immeubles ou droits sociaux), et le mode d'acquisition (à l'amiable ou par préemption), la période transitoire pour procéder à la rétrocession est fixée à 5 ans (C. rur., art. L. 142-4). La loi prévoit cependant des cas de suspension et de prolongation du délai : ainsi les commissaires du gouvernement, par une décision expresse, peuvent le renouveler pour deux périodes de 5 ans supplémentaires (C. rur., art. L. 142-5).

Le délai quinquennal, il est vrai, n'est assorti d'aucune sanction particulière. Ce qu'a continuellement affirmé la Cour de cassation, pour qui son franchissement n'est pas en soi une cause de nullité ou de caducité de la préemption (Cass. 3<sup>e</sup> civ., 15 mai 2008, 07-11.945 : Bull. civ. III, n° 89). Le juge judiciaire a dernièrement réitéré cette position, en ajoutant qu'il n'a pas à contrôler l'opportunité d'un refus de la SAFER de rétrocéder un bien pour, à la place, constituer une réserve foncière (Cass. 3<sup>e</sup> civ., 17 mars 2016, n° 14-24.601 : « Attendu qu'il résulte de ce texte 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 »).

C'est dans ce contexte – d'impunité diront certains – que le Conseil Constitutionnel s'est prononcé sur la conformité de l'article L. 142-4 du Code rural à la norme fondamentale. Comme on pouvait s'y attendre, les Sages délivrent un brevet de constitutionnalité au texte. Deux motifs les amènent à écarter toute atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle.

En premier lieu, le non-respect du délai de rétrocession n'est pas totalement dépourvu de sanction, surtout dans le cadre d'une procédure de préemption. Le Conseil rappelle que l'exercice de cette prérogative légale est conditionné par la poursuite de finalités précises (C. rur., art. L. 143-2) dont la SAFER doit faire état de façon « explicite et motivée » dans sa décision (C. rur., art. L. 143-3). Ainsi, l'obligation de rétrocéder les biens dans le délai de 5 ans garantit-elle le bien fondé de l'intervention.

Certes, aucune sanction automatique – cession du bien préempté à l'acquéreur évincé ou annulation de la préemption – n'est édictée lorsque la période transitoire est dépassée. Il n'en reste pas moins, affirme le Conseil, que la SAFER reste tenue d'attribuer les biens acquis conformément à la finalité de la préemption. Elle peut sinon être la cible de deux actions : l'une en responsabilité de la part du ou des potentiels candidats à la rétrocession subissant un préjudice du fait du manquement de la SAFER à ses obligations légales ; l'autre en annulation de la préemption de la part de l'acquéreur évincé qui pourrait tirer motif de la durée de

détention du bien préempté pour critiquer la motivation réelle de la décision. Le juge constitutionnel invite d'ailleurs la juridiction compétente à veiller « au grain », en vérifiant que la durée pendant laquelle la SAFER conserve les biens n'aboutit pas à un détournement de son pouvoir légal (sur ce point : B. Grimonprez, *Le droit de préemption de la SAFER*, LexisNexis, 2016, n° 235). Le message est clair : il appartient au juge judiciaire de prendre ses responsabilités, mais aussi aux justiciables – via leurs conseils - de correctement fonder leur requête quand ils reprochent à la SAFER une contradiction flagrante entre ses paroles et ses actes.

En tous les cas, ces abus pouvant être éventuellement commis, et indirectement sanctionnés, ne sont pas de nature à rendre inconstitutionnelle la disposition attaquée. Du reste, à imaginer même qu'elle l'ait été, à quel résultat aurait abouti ici la censure des mots litigieux « et qui ne peut excéder 5 ans » ? Sinon à permettre à la SAFER de conserver les biens dans son patrimoine sans limite de durée précise...

En second lieu, le Conseil affirme que le non-respect du délai quinquennal n'affecte pas, à lui seul, la valeur des biens détenus en pleine propriété par la SAFER ou par d'autres personnes. L'explication est qu'une fois le bien acquis – par préemption ou amiablement -, la SAFER a l'obligation d'en assurer la conservation par sa mise en valeur. A la différence d'un propriétaire ordinaire, il lui incombe de faire exploiter les immeubles grâce à un bail qui, pour le coup, déroge au statut du fermage en ce qui concerne sa durée, son renouvellement et le droit de préemption du preneur (C. rur., art. L. 142-4). En pratique, la SAFER manque rarement à son devoir dans la mesure où elle en serait la première victime, puisqu'elle ne pourrait pas rétrocéder le bien à sa valeur optimale.

Dans son considérant (n° 9), le Conseil constitutionnel ne vise toutefois que « la durée de la détention d'un bien préempté en pleine propriété ». Et pour cause, deux autres décisions de la même formation avaient tenu un discours rigoureusement inverse pour les démembrements de propriété et les titres de sociétés. D'une part, la décision n° 2014-701 du 9 octobre 2014 énonce 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 qu'ils leur sont confiées ». D'autre part, la décision n° 2017-748 du 16 mars 2017 souligne 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. 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 » (Cons. const., 16 mars 2017, préc.). Les juges semblent avoir été convaincus – par qui, par quoi ? – que la participation prolongée d'une SAFER au capital d'une société peut pénaliser son développement et son attractivité. Encore la remarque n'est-elle pertinente que si l'on parle des sociétés d'exploitation et non des sociétés purement foncières : ces dernières donnent leurs biens en location (souvent à long terme), de sorte que la personnalité du détenteur des parts a très peu d'incidence sur la rentabilité économique du groupement.

Qu'à cela ne tienne, le Conseil Constitutionnel estime que la nature des biens captés (par voie de préemption) a une incidence sur le respect dû à la propriété privée. Aucun risque de

dépréciation n'existe pour les immeubles acquis en pleine propriété par la SAFER, là où les droits réels démembrés (nue-propriété) et les droits sociaux sont susceptibles de se périmer en restant trop longtemps entre ses mains inexpertes. Sûrement parce que la SAFER ne peut pas consentir de bail sur ces derniers (ce qui n'est pas vrai pour l'usufruit, que la présente décision passe sous silence).

Sur le fond, il serait bienvenu que le législateur décide enfin d'une sanction plus énergique de l'obligation de rétrocession. La prochaine loi foncière, en intense réflexion, pourrait être l'occasion de combler ce manque. L'action des SAFER n'en serait d'aucune façon affectée (les possibilités de renouvellement du délai étant déjà suffisantes) et cesserait, de surcroît, de prêter le flanc à la critique – sur ce point tout du moins.