



**HAL**  
open science

## Droits à paiement unique et droit de préemption des SAFER

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Droits à paiement unique et droit de préemption des SAFER. Revue de droit rural, 2006, 348, pp.13-16. hal-02451289

**HAL Id: hal-02451289**

**<https://hal.science/hal-02451289>**

Submitted on 24 Jan 2020

**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.

# PRE PRINT PAPER

Luc BODIGUEL Droits à paiement unique et droit de préemption des SAFER, *Revue de droit rural*, déc. 2006, n° 348, 13-16

1. - Déjà remanié face à la montée en puissance des exigences environnementales et à la protection de l'agriculture contre la pression urbaine<sup>Note 1</sup>, le droit des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) doit désormais être adapté aux droits à paiement unique (DPU), instruments introduits lors de la révision de la politique agricole commune (PAC) en 2003<sup>Note 2</sup>.

2. - Les DPU sont déjà vieux de trois ans<sup>Note 3</sup> et nous aurions pu croire à une réaction nationale rapide, efficace et globale, propre à répondre au besoin de sécurité juridique des agriculteurs. Le Gouvernement et « le législateur » français n'ont pas choisi cette voie, préférant des dispositions éparses de valeur législative ou réglementaire, laissant le cœur national de la réforme inscrit dans un texte sans valeur juridique directe<sup>Note 4</sup>. Cet éparpillement, tant dans la nature que dans la forme des sources de droit, pouvait être justifié par les difficultés de compréhension de la réforme. Toutefois, l'argument paraît bien faible au regard de deux faits : l'État français et les partenaires de la cogestion agricole ont participé à l'élaboration de la réforme à mi-parcours et en connaissaient le contenu avant même son officialisation ; en outre, l'enjeu économique des DPU est fondamental pour les exploitants agricoles, ce qui implique une gestion opérationnelle et rapide des réformes de la PAC. Comment alors comprendre « l'amateurisme » qui semble présider à la mise en œuvre des DPU ?

3. - Les Safer ne font pas exception en ce domaine, forcées de glaner des règles dans la dernière loi d'orientation agricole<sup>Note 5</sup>, dans les lignes directrices de la déclinaison nationale<sup>Note 6</sup> et dans les clauses types proposées par le Gouvernement<sup>Note 7</sup>. Vu les incohérences ou les imprécisions juridiques, elles sont coincées dans des impasses pratiques, en attente de textes ultérieurs éventuels...

4. - Malgré ce contexte flou et fluctuant, il est possible de dresser une carte des relations entre les Safer et les DPU à compter du 15 mai 2006. Cette ambition se limite au régime juridique applicable au DPU lorsque les Safer exercent leur droit de préemption sur un bien agricole. En d'autres termes, il s'agit de repérer les points de blocage ou d'interrogation et d'apprécier la portée ou les limites du droit en la matière. À cette fin, une première analyse portera sur l'étendue et la légalité du droit de préemption des DPU par les Safer ; puis, sera observé l'impact de cette préemption sur la procédure classique de préemption/rétrocession des Safer.

## 1. PRÉEMPTION DE DPU PAR LA SAFER : NON-CONFORMITÉ DU TEXTE FRANÇAIS AU DROIT COMMUNAUTAIRE

5. - Suivant les dispositions de l'article L. 141-1 du Code rural, les Safer contribuent « *en milieu rural, à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural (...)* ». À cette fin, elles « *peuvent acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières (...)* ». Les éventuelles acquisitions qui découlent de ce droit peuvent notamment être réalisées par l'exercice d'un droit de préemption (*C. rur., art. L. 143-1*)<sup>Note 8</sup> sous réserve que la Safer ait été, d'une part, agréée par le ministre de l'Agriculture et le ministre chargé de l'Économie et des Finances et, d'autre part, autorisée à préempter (*C. rur., art. L. 141-6, L. 143-7 et R. 143-1*). Cette préemption – qu'elle soit analysée comme une cession du contrat originaire ou comme un droit prioritaire d'acquisition<sup>Note 9</sup> – a pour effet de transférer les biens préemptés dans le patrimoine de la Safer, à charge pour cette dernière de les rétrocéder dans un délai de cinq ans (*C. rur., art. L. 142-4*). Le mécanisme s'analyse ainsi en une double vente, d'abord à la Safer, ensuite au rétrocessionnaire ou attributaire<sup>Note 10</sup>.

6. - Vu leur nature juridique – des biens mobiliers susceptibles d'appropriation privée temporaire<sup>Note 11</sup> –, les DPU ne peuvent pas faire partie des biens préemptés. En effet, l'article R. 143-1 du Code rural dispose que la Safer ne peut préempter que les « *biens mobiliers tels que cheptels mort ou vif, stocks nécessaires à l'exploitation ou tout autre élément ou investissement réalisé en vue d'améliorer le fonds ou de diversifier et de commercialiser la production, attachés [aux] immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une opération d'aménagement foncier prévue par l'article L. 121-1 ou compris dans un espace naturel et rural (...)* [ou aux] bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation ou les bâtiments d'exploitation ayant conservé une vocation agricole ou forestière, lorsque l'activité

forestière est l'accessoire de l'activité agricole » (V. aussi C. rur., art. R. 143-2). Or, les DPU ne sont pas des accessoires du foncier, terres et bâtiments agricoles : ils sont cessibles, indépendamment de la vente des terres, sous réserve de prélèvements au bénéfice de la réserve<sup>Note 12</sup>. Leur nature et leur régime juridiques les excluent donc du champ d'application du droit de préemption des Safer, comme cela est d'ailleurs rappelé dans les débats du Sénat sur la dernière loi d'orientation agricole<sup>Note 13</sup>. Le fait que la vente porte sur un fonds rural au sens de la loi n° 2006-11 ne modifierait pas cette conclusion, le droit de préemption étant alors exclu<sup>Note 14</sup>.

7. - Afin de surmonter partiellement cet obstacle juridique, l'objet de la préemption des Safer a été élargi lors du vote de la loi n° 2006-11, conformément à la motion des Safer lors de leur congrès national à Metz le 23 novembre 2005 : « Lorsque l'aliénation à titre onéreux porte de façon conjointe sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement unique créés en application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, ce droit de préemption peut s'exercer globalement sur l'ensemble ainsi constitué aux seules fins d'une rétrocession conjointe des terrains et des droits ainsi acquis, selon des modalités fixées par décret (...) » (C. rur., art. L. 143-1). En d'autres termes, sous réserve du décret d'application qui n'est pas encore publié, le « législateur » français propose l'équation suivante : si un propriétaire exploitant ou bailleur notifie à la Safer une vente de tout ou partie de ses terres et de ses DPU, la Safer peut exercer son droit de préemption sur l'ensemble des biens, objets de la vente initiale, à condition de rétrocéder tous les biens préemptés.

8. - À première lecture, ce texte paraît assez explicite et semble apporter une sécurité juridique aux transactions. Pour assurer leur mission – « améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles » – (C. rur., art. L. 141-1), les Safer doivent garantir à l'attributaire une structure viable. Or, dans la majorité des situations, l'installation ou le maintien de ces agriculteurs n'est économiquement viable que si les droits à aides publiques sont maintenus lors du transfert du foncier. Jusqu'au vote de la loi n° 2006-11, le découplage total des DPU de la production et de la terre et la possibilité de ventes de DPU sans terre, risquaient donc d'avoir de graves conséquences : atteinte à la viabilité économique des exploitations préemptées par les Safer en l'absence de DPU. Autrement dit, l'efficacité et peut-être la survie de l'action des Safer en matière de préemption de biens agricoles ne peuvent être assurées que si les Safer maîtrisent directement ou indirectement le transfert des DPU avec les terres préemptées. Ce « contrôle » est d'autant plus fondamental qu'il assure au rétrocessionnaire l'assurance d'une rente, certes conditionnée et soumise aux aléas des évolutions de la PAC, mais bien réelle à ce jour. Le nouvel article L. 143-1 du Code rural vise ainsi à assurer la pérennité de l'intervention des Safer et rend à la politique d'aménagement rural un effet utile. Au regard de la politique française d'aménagement rural, l'extension du droit de préemption de la Safer aux DPU cédés avec la terre, apparaît donc fondée.

9. - Cette justification est cependant bien fragile dès lors que le droit des Safer de préempter des DPU avec les terres agricoles est confronté au droit communautaire. Suivant l'article 33 du règlement n° 1782/2003, seuls les « agriculteurs ont accès au régime de paiement unique », ce qui renvoie à l'article 2 du même texte. Or, si les Safer correspondent à la première partie de la définition d'agriculteur – « une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi qu'à ses membres » – elles répondent plus difficilement aux autres éléments de qualification : l'existence d'unités de production gérées par une Safer qui y exercerait une activité agricole entendue comme « la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (...) ». En effet, s'il arrive que la Safer gère des biens agricoles en les donnant à bail pour une période maximum de cinq ans (C. rur., art. L. 142-4), son activité ne relève pas de l'exploitation directe d'unités de production agricole. En ce sens, suivant une interprétation littérale du règlement n° 1782/2003, la Safer ne peut pas être considérée comme « agriculteur »<sup>Note 15</sup>.

10. - Même dans le cas où l'on dépasse la lettre du texte, il est bien difficile de trouver un objectif ou une disposition communautaire propre à démontrer que les Safer peuvent être reconnues au rang des agriculteurs : les titulaires de DPU sont les exploitants ; la gestion foncière comme la propriété de la terre est indifférente ; l'objectif est d'apporter une compensation à la baisse des prix agricoles, donc d'apporter un complément de revenus à ceux qui produisent, etc.

11. - Le droit français n'apporte pas non plus d'aide en la matière : l'article L. 311-1 du Code rural relatif à la définition de l'activité agricole sur le plan juridique ne permet pas d'y intégrer les Safer et les articles L. 411-1 et suivants ne donnent aucune indication en la matière. D'ailleurs, même si le « législateur » procédait à la reconnaissance du statut d'agriculteur des Safer, la conclusion ne changerait pas. En effet, seule la définition communautaire du règlement n° 1782/2003 a vocation à s'appliquer dans le domaine des aides publiques de la PAC<sup>Note 16</sup>.

12. - La confrontation du nouvel article L. 143-1 du Code rural et du règlement n° 1782/2003 aboutit donc à une impasse : la disposition française concernant la préemption par la Safer des DPU avec les terres n'est manifestement pas conforme au droit communautaire alors même qu'elle est indispensable pour répondre à la mission des Safer et aux objectifs de la politique d'aménagement rural. Certains pourraient penser qu'il faut attendre le décret prévu pour l'application de cette disposition ; pourtant, ce décret ne modifiera rien puisque son fondement légal sera toujours contraire au droit communautaire suivant la hiérarchie des normes.

13. - Prudence oblige, il ne reste donc aux Safer qu'un seul choix : ne préempter que les terres, à charge de convaincre le « cessionnaire-proprétaire-titulaire de DPU » de céder ses DPU directement à l'attributaire. C'est d'ailleurs ce que semble suggérer le contrat type<sup>Note 17</sup> publié par le ministère de l'Agriculture relatif à la « cession définitive de DPU au nouvel exploitant des terres lors d'une acquisition amiable ou par préemption de terres par la Safer suivie d'une rétrocession »<sup>Note 18</sup>. En effet, ce « contrat » ou « clause » s'appuie sur la préemption des terres déjà réalisée pour procéder au transfert direct des DPU à l'acquéreur des biens préemptés. Le problème de la non-conformité de la préemption des DPU par la Safer semble ainsi *a priori* contourné. À l'analyse cependant, cette technique juridique semble vouée à l'échec dès lors que les DPU seront valorisés<sup>Note 19</sup> : en effet, comment ne pas douter de la capacité de persuasion des Safer dans le cas où les titulaires de DPU ne jouent pas le jeu de la gratuité ou de la vente à prix symbolique telle qu'elle est promue par le ministère et les syndicats ?

14. - À ce constat s'ajoute le fait que le droit de préemption des Safer sur les DPU n'est pas étendu aux cessions de DPU sans terre. Par conséquent, tout cédant, souhaitant faire fructifier ses DPU et rendre particulièrement inopérante l'intervention de la Safer, pourra décider de vendre ses terres sans les DPU.

15. - L'apport de la loi d'orientation agricole de 2006 n'est donc pas si évident et on peut se demander ce qui a changé depuis la déclaration d'intention inscrite dans la *Déclinaison nationale* de juillet 2005<sup>Note 20</sup> : « Dans la quasi-totalité des transactions foncières réalisées par l'entremise de la Safer, les clauses et le contrat de cession permettront le transfert des DPU au nouvel exploitant. Il faudra toutefois prévoir un programme spécifique dans les quelques cas où, du fait de l'exercice du droit de préemption de la Safer, l'exploitant final, choisi en considération de l'intérêt économique, social voire environnemental de l'opération, n'aura pu objectivement parvenir à conclure un contrat de cession avec le propriétaire préempté ». Il faudrait donc organiser un « programme »...

16. - Malgré cette impasse juridique, il reste que le nouvel article L. 143-1 du Code rural pourrait être mis en œuvre sans que la question de sa conformité au droit communautaire ne soit effectivement soulevée. Les conditions de la préemption et de la rétrocession doivent alors être interrogées...

## **2. LA PROCÉDURE DE PRÉEMPTION/ATTRIBUTION FACE AUX DPU : ENTRE INDIFFÉRENCE ET DOUTES**

17. - Le fil conducteur des futurs développements est le suivant : observer les principales étapes de la procédure de préemption/rétrocession des Safer et vérifier les éventuelles questions de fait ou de droit posées par le transfert de DPU lié à une préemption de la Safer.

### **A. - Des exigences de motivation indifférentes à la présence de DPU**

18. - L'exigence de motivation des décisions de préemption et de rétrocession, sous peine de nullité, reste identique que l'intervention de la Safer porte ou non sur des DPU (*C. rur.*, art. L. 143-3). En effet, la lecture des objectifs légaux<sup>Note 21</sup> pouvant fonder ces décisions (*C. rur.*, art. L. 143-2) et de la jurisprudence<sup>Note 22</sup> qui s'y rapporte ne permet pas de conclure au rôle spécifique des DPU...

19. - Toutefois, cette indifférence est relative. Lorsqu'elle préempte, la Safer a généralement un projet d'attribution mais, conformément à la loi, elle doit préalablement à l'attribution annoncer son intention « *de mettre en vente les fonds acquis par préemption ou à l'amiable* » (*C. rur.*, art. L. 143-3. – V. aussi notamment *C. rur.*, art. R. 142-3 et

R. 142-11). S'en suit un contentieux désormais assez classique sur le choix des attributaires portant essentiellement sur l'égalité de traitement entre les différents candidats. La préemption de DPU ne vient pas directement ajouter à ce contentieux mais peut venir fortement gêner la pratique dans le seul cas où la Safer ne préempte que les terres (donc hors de l'article L. 143-1 du Code rural) : d'une part, si elle ne réussit pas à convaincre le cédant de vendre directement ses DPU à l'attributaire final *via* la clause de « cession définitive de DPU au nouvel exploitant des terres lors d'une acquisition amiable ou par préemption de terres par la Safer suivie d'une rétrocession », l'opération risque d'échouer ou de perdre de son intérêt économique pour le rétrocessionnaire ; d'autre part, comme l'attributaire final n'est pas automatiquement celui auquel correspond le projet initial de la Safer lors de son intention de préempter<sup>Note 23</sup>, il faut que le propriétaire cédant, titulaire de DPU, accepte d'attendre la fin de la procédure et ses éventuels revirements. En revanche, si la Safer a préempté les DPU avec la terre, le rétrocessionnaire bénéficiera du « lot préempté », les motifs d'attribution étant alors indifférents à la présence des DPU.

## **B. - Révision du prix : des DPU perturbateurs**

20. - En revanche, la question de la révision éventuelle du prix originaire ressurgit. Cette possibilité est organisée par les articles L. 143-10 et R. 143-12 du Code rural : la Safer souhaitant préempter, doit adresser « au vendeur, après accord des commissaires du Gouvernement, une offre d'achat établie à ses propres conditions » dès lors « qu'elle estime que le prix et les conditions d'aliénation sont exagérés, notamment en fonction des prix pratiqués dans la région pour des immeubles de même ordre ».

21. - Dans certaines situations, il se peut que le cessionnaire ait évalué le fonds vendu en tenant compte de la présence des DPU en distinguant ou non la valeur des DPU de celle de la terre. Vu les usages locaux portant sur les immeubles, la Safer peut alors demander une réduction du prix en ne tenant compte que de la valeur des biens immobiliers, ce qui pourrait entraîner le retrait du bien de la vente soit immédiatement par le vendeur suite à l'offre d'achat de la Safer portant réduction du prix, soit à l'initiative du vendeur ou de la Safer<sup>Note 24</sup> dans le cas où le vendeur a saisi le tribunal de grande instance en révision du prix proposé par la Safer<sup>Note 25</sup>.

22. - Plus largement, la question centrale porte sur la nature juridique des biens pouvant faire l'objet de la demande initiale de révision du prix. Les biens immobiliers sont explicitement visés ; mais qu'en est-il des DPU, biens mobiliers ? La question reste incertaine : l'article L. 143-1 du Code rural constituant une exception, l'interprétation restrictive pourrait s'imposer ; mais, comment alors justifier que les biens mobiliers attachés aux immeubles préemptés fassent indirectement l'objet d'une révision du prix global de la vente ? Une observation pratique s'imposerait en la matière pour voir comment les biens mobiliers attachés aux immeubles préemptés sont pris ou non en compte dans les demandes de révision du prix.

23. - En pratique, cette interrogation pourrait être évitée du fait de la « ruse », programmée par le Gouvernement, consistant à transférer les DPU directement par le biais d'une « clause » entre le vendeur initial et le rétrocessionnaire des terres préemptées correspondantes. Toutefois, rien ne dit que ce système fonctionnera longtemps.

## **C. - Absence de prélèvement sur les DPU en cas de préemption de DPU**

24. - Lors d'un transfert de DPU, un prélèvement est effectué afin de contribuer à une caisse de solidarité appelée « réserve », organisée par département. Longtemps dans l'incertitude, le montant exact de ces prélèvements vient d'être partiellement clarifié<sup>Note 26</sup>.

25. - S'agissant d'un transfert de DPU avec la terre (seul cas autorisé par l'article L. 143-1 du Code rural), en principe, le prélèvement devrait être de 3 à 10 % selon le nombre d'hectares transférés (*C. rur., art. D. 615-69, I, nouveau*). Toutefois, l'acquisition de DPU par les Safer est considérée comme un « *Transfert[s] définitif[s] de droits à paiement unique soumis à des conditions spéciales* ». À ce titre, les Safer bénéficient d'une exonération totale : « *Le prélèvement n'est pas effectué sur les droits préemptés par une société d'aménagement foncier et d'établissement rural en application de l'article L. 143-1 (...)* » (*C. rur., art. D. 615-73, II*).

26. - Cette disposition est ambiguë. Doit-on comprendre qu'il n'y aura ni prélèvement lors du transfert des DPU dans le patrimoine des Safer, ni lors de la rétrocession ? Ou faut-il prévoir un prélèvement lors de la rétrocession, ce qui semble répondre à un souci de non-discrimination entre les agriculteurs acquéreurs de DPU ? En pratique et en droit, ce problème ne se pose pas si l'attributaire est un « jeune agriculteur » au sens du droit français ou un « agriculteur



qui commence à exercer une activité agricole » au sens du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 ; dans les deux cas, en effet, le droit communautaire autorise les États à ne pas effectuer de prélèvement, ce que reprend le décret n° 2006-1326. Mais dans les autres cas, la question reste posée... Tout dépend de la primauté accordée à la politique d'aménagement rural face au principe d'égalité devant la loi et les règlements.

**27.** - La Safer ayant un périmètre géographique<sup>Note 27</sup>, il peut se trouver que les DPU soient historiquement rattachés à des surfaces admissibles situées sur plusieurs départements, dont une partie peut se trouver hors de la zone géographique de la Safer. Dans ce cas, la Safer peut-elle préempter les DPU ? Le principe suivant lequel les DPU sont indépendants des terres et le nouvel article D. 615-63 paraissent répondre à cette interrogation. En effet, si au départ, « *les droits à paiement unique sont rattachés géographiquement à chacun des départements où sont situées* » les terres admissibles, le rattachement à un seul département est possible, dès lors les DPU sont « *transférés à titre définitif conjointement à des terres agricoles admissibles localisées dans l'un des départements de localisation des droits (...)* » ; les droits « *sont alors rattachés géographiquement au seul département de localisation des terres agricoles admissibles transférées à titre définitif* ».

#### **D. - Un discutable droit au maintien des DPU dans le patrimoine de la Safer**

**28.** - Selon l'article L. 143-1 du Code rural, la préemption des DPU avec les terres par les Safer n'est possible qu'aux « *seules fins d'une rétrocession conjointe des terrains et des droits ainsi acquis (...)* ». En d'autres termes, la préemption doit être suivie d'une rétrocession. La disposition semble claire... Cependant, les dispositions de l'article L. 142-4 du Code rural autorisent les Safer à maintenir les biens préemptés dans leur patrimoine pendant au moins cinq années, période qui doit être « *nécessaire à la rétrocession des biens acquis* » (C. rur., art. L. 142-4 et R. 142-5). Généralement, il s'agit de mettre les biens en attente d'autres opérations de préemption ou d'acquisition amiable dans un but d'aménagement foncier ou d'installation d'agriculteurs. Dans ce cas, la préemption est bien suivie d'une rétrocession mais le pas de temps est beaucoup plus important. Alors faut-il faire prévaloir l'idée d'une préemption immédiatement suivie d'une rétrocession ou l'article L. 143-1 est-il compatible avec la période transitoire de cinq ans ?

**29.** - Dans le premier cas se pose un problème de hiérarchie des normes. Les deux dispositions sont de rang et d'effet juridique équivalents, ce qui interdit toute exclusion de l'une par l'autre à moins d'une disposition explicite. Or, l'article L. 143-1 du Code rural n'impose pas la simultanéité des deux opérations. Un décret d'application est prévu mais il ne pourra pas exclure l'application d'une norme qui lui est supérieure (C. rur., art. L. 142-4).

**30.** - Dans le second cas, le maintien des biens préemptés, terres plus DPU, suppose de « *consentir à cet effet les baux nécessaires, lesquels, à l'exception des baux en cours lors de l'acquisition, ne sont pas soumis aux règles résultant du statut des baux ruraux en ce qui concerne la durée, le renouvellement et le droit de préemption* » (C. rur., art. L. 142-4). Or, la location des DPU par la Safer pose une fois encore la question de l'absence de statut d'agriculteur de la Safer conformément à la définition communautaire du règlement n° 1782/2003<sup>Note 28</sup>.

#### **E. - Rétrocession et contrôle des structures : les DPU sources de viabilité économique pour l'exploitation**

**31.** - Conformément à l'article L. 142-2 du Code rural, les opérations de préemption et de rétrocession sont soumises au respect de la réglementation concernant le contrôle des structures visée aux articles 188-1 à 188-10 du Code rural<sup>Note 29</sup>. Si les DPU n'ont pas automatiquement un impact, leur absence est susceptible de peser dans le cas d'une demande d'autorisation d'exploiter puisque la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) vérifie notamment la viabilité de l'exploitation et, à ce titre, se doit de prendre en compte le montant des aides susceptible de bénéficier à l'exploitant demandeur.

**32.** - Si le droit de préemption des DPU avec les terres des Safer permet de valider la viabilité économique de l'exploitation, la difficulté des Safer à imposer la vente des DPU systématiquement avec les terres préemptées relance ce débat. Un élément cependant peut venir pallier cette difficulté : l'octroi de DPU par la réserve, ce qui n'implique pas de suspendre la décision de rétrocession puisque la Cour de cassation considère que « les textes n'imposent pas qu'au jour où une Safer prend une décision de rétrocession, l'agriculteur dont l'installation est envisagée doive remplir les conditions pour s'installer immédiatement »<sup>Note 30</sup>.

**33.** - Comme le montrent ces développements, la réforme de la PAC et l'arrivée des DPU sont sources d'interrogations nouvelles sur le droit de préemption des Safer et il est parfois délicat de proposer des règles claires aux praticiens. Des questions restent en suspens et toutes n'ont sans doute pas été posées.

**34.** - S'il n'est pas encore possible de répondre à toutes ces questions « techniques », une conclusion générale peut être avancée : dans le cas où la non-conformité de l'article L. 143-1 du Code rural au droit communautaire est confirmée, il ne restera plus à la Safer qu'à négocier pour que ses préemptions de biens immobiliers agricoles soient liées à des ventes « directes » de DPU entre les vendeurs initiaux et les attributaires finaux. Or, l'importance de ces contrats dépendra essentiellement de l'attitude des vendeurs, titulaires de DPU. Le droit de préemption des Safer sort donc largement affaibli de leur incapacité juridique à devenir titulaires de DPU, renforçant ainsi le champ des actions amiables au détriment des interventions forcées. ■

---

Note 1 L. n° 2005-157, 23 févr. 2005, relative au développement des territoires ruraux : JO 24 févr. 2005, p. 3073. – Sur l'intervention des Safer dans la protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, V. C. urb., art. L. 143-1 et s. et C. rur., art. L. 143-2 et L. 143-7-1. – V. aussi C. rur., art. L. 141-1 nouveau suivant lequel les Safer « concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ». – V. notamment J.-F. Struillou, *Le droit de préemption des Safer dans les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains* : *Trait d'union* 2006, n° 2, p. 20.

Note 2 Cons. UE, régl. (CE) n° 1782/2003, 29 sept. 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 : JOUE n° L. 270, 21 oct. 2003, p. 1.

Note 3 Deux articles fondamentaux pour comprendre les DPU et la réforme à mi-parcours de la PAC, J.-M. Gilardeau, *Réforme de la PAC : en attendant les droits à paiement unique* : *RD rur.* 2004, étude 1 et D. Bianchi, *Y a-t-il encore quelque chose de « commun » dans la nouvelle Politique agricole commune ?* : *RTDE* 2005, p. 623.

Note 4 *Min. Agr., Gestion des droits à paiement unique (DPU). Déclinaison nationale*, 28 juill. 2005.

Note 5 L. n° 2006-11, 5 janv. 2006, d'orientation agricole : JO 6 janv. 2006, p. 229 ; *RD rur.* 2006, études 2 à 15.

Note 6 *Min. Agr., Gestion des droits à paiement unique (DPU). Déclinaison nationale, préc.*, p. 12, 15 et 19.

Note 7 Clauses 2006 : Bail de droits à paiement unique (DPU) en accompagnement d'une mise à disposition auprès de la Safer de foncier suivie d'une location ; Contrat de cession définitive de droits à paiement unique (DPU) au nouvel exploitant des terres lors d'une acquisition amiable ou par préemption de terres par la Safer suivie d'une rétrocession.

Note 8 Notons que le droit de préemption de la Safer ne joue qu'à défaut d'exécution d'autres droits de préemption, notamment celui du preneur, V. C. rur., art. L. 143-6.

Note 9 L'analyse classique considère que le droit de préemption est un droit de préférence d'origine légale alors que certains auteurs préfèrent la qualification de cession de contrat ; pour connaître des termes du débat, V. P. Malaurie, L. Aynes, *Les obligations* : *Defrénois* 2005, p. 481.

Note 10 Ce qui est totalement différent des effets juridiques de la substitution pouvant aussi être utilisée par les Safer au bénéfice d'un exploitant devenant directement propriétaire des biens « négociés » par la Safer (C. rur., art. L. 141-1, II, 2°).

Note 11 F. Collart-Dutilleul, *La nature juridique des droits à paiement unique* : *RD rur.* 2005, étude 11. – L. Bodiguel, *Réflexions sur la réforme de la politique agricole commune et les droits à paiement unique* : *Gaz. Pal.* 2005, 4, doct. p. 2535.

Note 12 V. notamment B. Peignot, *Les effets de la PAC sur la politique foncière* : *Colloque Rennes*, 8 sept. 2006, p. 3.

Note 13 Sénat, *débats sur la loi d'orientation agricole*, 4 nov. 2005, p. 6643.

Note 14 J. Lachaud, *Le droit de préemption des Safer après les lois du 23 février 2005 et du 5 janvier 2006* : *Gaz. Pal.* 2006, 4, doct. p. 2302.

Note 15 Du même avis, V. F. Roussel, *Transfert de DPU après le 15 mai 2006 (modèles de clauses et modes opératoires)* : *RD rur.* 2006, étude 28, § 4.

Note 16 D'ailleurs, le problème de l'articulation de la définition française et communautaire des activités agricoles se pose à d'autres niveaux, V. L. Bodiguel et M. Cardwell, *Évolution de la définition de l'agriculture pour une agriculture évoluée (Approche comparative Union européenne/Grande Bretagne/France)* : *RMCUE* 2005, p. 456.

Note 17 L'Administration parle de « clause » et non de contrat ; sur ce jeu de langage aussi, un débat pourrait s'engager...

Note 18 Il existait un « modèle 3 » relatif aux cessions de DPU sans terre suite à une « perte » des terres avant le 15 mai 2006, perte pouvant notamment être due à l'intervention d'une Safer (suite *Min. Agr., Gestion des droits à paiement unique (DPU). Déclinaison nationale, préc.*, p. 12) ; de même, existe une clause dite « Achat à la Safer entre 2000 et 2006 de terres préalablement préemptées » permettant de demander l'attribution de DPU par la réserve nationale pour l'exploitant ayant acquis une terre auprès de la Safer. Dans ces deux cas, le droit de préemption des DPU par la Safer n'est pas concerné. Sur les cinq clauses actuellement « en vigueur » pour le transfert de DPU, V. F. Roussel, *Transfert de droits à paiement unique après le 15 mai 2006 (modèles de clauses et modes opératoires)* : *RD rur.* 2006, étude 28. – V. aussi ces documents sur le site du ministère de l'Agriculture :

[www.agriculture.gouv.fr/spip/ressources.themes.europeetinternational.politiqueagricolecommune.modulepacdpu\\_a5170.html](http://www.agriculture.gouv.fr/spip/ressources.themes.europeetinternational.politiqueagricolecommune.modulepacdpu_a5170.html)

Note 19 Sur l'évaluation, V. J.-L. Parmentier, *Quelques repères sur les DPU dans le cadre expertal* : *Trait d'union* 2006, n° 2, p. 32.

Note 20 *Min. Agr., Gestion des droits à paiement unique (DPU). Déclinaison nationale, préc.*, p. 19.

Note 21 Motifs de préemption et de rétrocession : installation, réinstallation ou maintien des agriculteurs, agrandissement et amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes, préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public, sauvegarde du caractère familial de l'exploitation, lutte contre la spéculation foncière, conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation, mise en valeur et protection de la forêt, réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics, protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Note 22 Notons à ce sujet que la Cour de cassation exige des juges du fait des « données concrètes permettant de vérifier la réalité de l'objectif allégué », V. Cass. 3e civ., 7 nov. 2001, n° 00-14.477, *Safer Poitou-Charentes c/ GFA Moulin de L'aumône* : *Juris-Data* n° 2001-011581 ; *Bull. civ.* 2001, III, n° 128, mais rejette tout contrôle de l'opportunité de la préemption, V. Cass. 3e civ., 7 déc. 2004, *Leboulanger c/ Hamon* : *RD rur.* 2005, comm. 47. – À ce sujet, V. E. Proust, *Droit de préemption et de rétrocession des Safer. Actualité jurisprudentielle* : *Bull. inf. C. cass.* 15 avr. 2005, p. 3.

Note 23 La décision de préemption peut comporter le nom d'un candidat, ce qui ne présume pas de l'attributaire final, V. Cass. 3e civ., 10 mars 1999, n° 97-13.970, *Épx Curtet c/ Safer Franche-Comté* : *Juris-Data* n° 1999-000986 ; *Bull. civ.* 1999, III, n° 68. – V. M. Casassus, *La motivation des décisions prises par les Safer* : *RD rur.* 2003, p. 618.

Note 24 Ce retrait de la Safer est limité : « le vendeur le demande dans un délai de trois ans à compter d'un jugement devenu définitif, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural 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 » (C. rur., art. L. 143-10).

Note 25 Notons 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 société d'aménagement foncier et d'établissement rural qui acquiert le bien au prix qu'elle avait proposé » (C. rur., art. L. 143-10).

Note 26 D. n° 2006-1326, 31 oct. 2006, portant application de l'article 46 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 modifié définissant les prélèvements appliqués sur les transferts de droits à paiement unique et de l'article 30 du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 modifié, et modifiant le Code rural : *JO* 1er nov. 2006, p. 16214 ; *RD rur.* 2006, *comm. infra*.

Note 27 V. par exemple D. 24 avr. 2006, autorisant (...) la [Safer] Maine-Océan à exercer le droit de préemption (...) : *JO* 26 avr. 2006, p. 6289.

Note 28 V. *supra* partie 1. – Cette impossibilité pour la Safer de sous-louer les DPU a été relevée plusieurs fois, V. notamment *Dict. perm. Entreprise agricole*, *bull. spéc.* 368, déc. 2004, n° 27-2°.

Note 29 V. E. Lemonnier, *Safer et contrôle des structures* : *RD rur.* 2003, p. 621.

Note 30 Cass. 3e civ., 23 févr. 2005, n° 04-10.948, *Jalade c/ Castanie* : *Juris-Data* n° 2005-027098 ; *Bull. civ.* 2005, III, n° 45 ; *RD rur.* 2005, *comm.* 216.

PRE PRINT PAPER