



HAL
open science

Les droits de préemption de la SAFER

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Les droits de préemption de la SAFER. LexisNexis, 157 p., 2016, Droit & professionnels, 978-2-7110-2658-6. hal-01544134v2

HAL Id: hal-01544134

<https://ube.hal.science/hal-01544134v2>

Submitted on 3 Apr 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.

Benoît Grimonprez

Professeur à l'Université de Poitiers

Institut de droit rural

Le droit de préemption de la SAFER

A jour au 1^{er} avril 2019

Première partie

Domaine du droit de préemption de la SAFER

Introduction

1. – Inventaire des moyens d’actions des SAFER.

Pour la réalisation de leurs missions légales, les Sociétés d’Aménagement Foncier et d’Établissement Rural (SAFER) disposent d’une panoplie de moyens d’action. Elles peuvent acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, II, 1°). Faculté leur est aussi offerte de devenir propriétaires d’actions ou de parts de sociétés ayant pour objet principal l’exploitation ou la propriété agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, II, 3°). En outre, depuis la loi d’orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999, les SAFER ont la possibilité de se substituer un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés par une promesse de vente (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, II, 2°). À ces interventions sur les mutations de propriété s’ajoutent les opérations d’entremises locatives qu’elles sont autorisées à pratiquer (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, II, 4°, art. L. 142-4 et L. 142-6).

Bibliographie : B. Grimonprez, Nouvelle utopie foncière : pour une autre régulation de la maîtrise du foncier : RD rur. 2017, étude 11 ; *adde*, L’arable du futur : RD rur. 2019, dossier 26.

2. – Singularité du droit de préemption. Si les SAFER peuvent acquérir à l’amiable (vente sur adjudication ou de gré à gré), comme n’importe quel contractant, elles bénéficient, depuis la loi du 8 août 1962 (L. n° 62-933, 8 août 1962), d’un droit de préemption leur permettant de court-circuiter les transactions immobilières et de réguler le marché foncier agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1 et s.). Le droit de préemption est très rapidement devenu le pilier de l’action des SAFER, remarqué autant que redouté par les acteurs du monde rural. La raison est que, même si elles privilégient, en pratique, très largement les modes d’acquisition amiable (environ 14 % seulement du nombre des acquisitions et 8 % des surfaces achetées empruntent la voie de la préemption), l’existence de ce pouvoir exorbitant plane sur la plupart des mutations de biens ruraux qui doivent être portées à la connaissance de la SAFER locale, avec le risque qu’elle fasse valoir ses prérogatives. À cet égard, l’exercice du droit de préemption de la SAFER fait partie des questions juridiques majeures du droit rural, ainsi que de la pratique notariale à qui incombe la lourde tâche de le faire respecter. La notion de droit de

préemption appelle des précisions (Section 1), avant qu'on présente son cadre juridique (Section 2).

Section 1

Notion de droit de préemption

3. – Notion transversale. Le droit de préemption est un droit d'acquisition prioritaire d'un bien grâce auquel son titulaire prend la place de l'acquéreur initialement prévu (C. Saint-Alary-Houin, *Le droit de préemption*, LGDJ, 1979, préf. P. Raynaud). D'origine légale (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1), la prérogative a été octroyée à la SAFER sur le modèle de celle offerte au preneur à bail rural au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (C. rur. pêche marit., art. L. 412-1 ; V. notamment Ch. Dupeyron, J.-P. Théron et J.-J. Barbiéri, *Droit agraire*, 1^{er} vol., *Droit de l'exploitation*, Economica, 2^e éd., 1994, n^o 469 et s.). Il s'agit d'un droit d'ordre public (Cass. 3^e civ., 14 nov. 2007, n^o 06-19.633 : *JurisData* n^o 2007-041381 ; *Bull. civ.* 2007, III, n^o 209 ; *RD rur.* 2008, comm. 1, note S. Crevel ; *Rev. loyers* 2008, p. 107, obs. F. Roussel ; *AJDI* 2008, p. 782, obs. S. Prigent ; *Deffrénois* 2009, art. 38878, n^o 31, p. 72) comparable, dans sa structure et son fonctionnement, aux autres dispositifs de préemption en vigueur (en matière urbaine, dans les zones d'aménagement différé, les espaces naturels sensibles...).

4. – Nature juridique discutée. Le droit de préemption est généralement présenté comme une faculté légale de substitution (C. Saint-Alary-Houin, *Approche conceptuelle du droit de préemption* : *JCP N* 2011, 1260). Dans cette conception, l'exercice de la préemption chasse l'acquéreur une fois le contrat déjà formé, *post rem venditam*. L'auteur de la préemption prend littéralement la place qu'occupait le cocontractant pressenti. La jurisprudence paraît se ranger à cette analyse (Cass. 3^e civ., 13 févr. 1980 : *JCP éd. G* 1981, 19534, note P. Ourliac et M. de Juglart. – Cass. 3^e civ., 9 juill. 1980 : *Bull. civ.* 1980, III, n^o 139. – Cass. 1^{er} civ., 1^{er} juin 1983 : *RD imm.* 1984, 153, obs. J.-L. Bergel). Plusieurs arguments accèdent cette thèse, comme le fait que le nom de l'acheteur doit nécessairement apparaître dans la notification (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1), ou que la SAFER doit honorer l'ensemble des obligations dont était redevable l'acheteur évincé (pour la commission due à l'agent immobilier : Cass. 3^e civ., 9 juill. 1980, arrêt préc.). Pour autant, on ne va pas jusqu'à confondre le droit de préemption avec le droit de retrait, lequel est la faculté accordée par la loi de se substituer à l'acquéreur d'un bien

moyennant le versement d'une indemnité. Contrairement aux effets du droit de retrait, aucun rapport ne se noue entre la SAFER et l'acquéreur (absence d'indemnité), tandis que le vendeur n'a d'action en paiement que contre la SAFER, l'acquéreur étant libéré de ses obligations.

Une autre théorie voit dans le droit de préemption une sorte de droit préférentiel d'origine légale (Groslière, *Le droit de préemption [préférence ou retrait]* : JCP éd. G 1963, chron. 1769. – B. Grimonprez : *RD rur.* oct. 2015, comm. 184). La SAFER est dans ce cas censée agir *ante rem venditam*, en écartant *a priori* l'acquéreur. La vente serait directement et immédiatement conclue avec la personne qui préempte, aux conditions qui lui ont été notifiées (arg. C. rur. pêche marit., art. L. 412-8). Selon Lorvellec (L. Lorvellec, *Droit rural*, Masson, 1988, n° 71), le droit de préemption entrerait en jeu lorsqu'un contrat est sur le point d'être conclu. La loi rend à cet instant précis obligatoire l'émission d'une offre préalable au profit de la SAFER qui devient en position d'acquérir le bien en chassant l'acheteur initialement choisi. Le droit de préemption serait donc un mécanisme qui porte atteinte à la liberté de choisir son cocontractant au nom de la politique foncière.

Pour aller dans le sens de cette seconde thèse, on ajoutera que la SAFER peut préempter en faisant une contre-proposition sur le prix de vente, ce qui dément l'idée que le contrat était déjà définitivement formé (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10). Au reste, la SAFER qui préempte n'est pas systématiquement liée par les stipulations figurant dans le compromis de vente : encore faut-il qu'elles lui aient été notifiées (arg. C. rur. pêche marit., art. L. 412-8 : la communication vaut offre de vente aux conditions qui y sont contenues). De même que les dispositions de la vente visant à faire échec à ses prérogatives d'ordre public ne lui sont pas opposables (V., pour une clause de caducité de la vente : Cass. 3^e civ., 20 mai 2015, n° 14-13.188 : *RD rur.* oct. 2015, comm. 184, note B. Grimonprez). Quant au fait que la SAFER soit tenue de payer la commission due à l'intermédiaire, c'est simplement la conséquence de la notification lui étant adressée de l'ensemble des conditions de la vente. Pour finir, on rappellera que l'exercice du droit de préemption du preneur (qui a la même nature que celui de la SAFER) ne suppose pas forcément que le nom de l'acquéreur soit connu. Une telle exigence, en présence de la SAFER, est en réalité liée aux objectifs d'intérêt général qu'elle est censée poursuivre. Il n'est donc pas vrai de soutenir que la préemption est un mécanisme de substitution intervenant toujours sur un contrat définitivement formé (sur les conséquences en matière de préemption de droits réels démembres, V. *infra*, n° 35).

5. – Constitutionnalité du droit de préemption de la SAFER. Dans un arrêt du 3 avril 2014, la Cour de cassation a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel deux questions prioritaires de constitutionnalité relatives au droit de préemption de la SAFER. La première se rapportait aux articles L. 143-1 et L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime : portent-ils atteinte aux principes constitutionnels de la liberté

contractuelle et de la liberté d'entreprendre ? Pour la troisième chambre civile, la question ne présente pas de caractère sérieux, car les dispositions en cause organisent le droit de préemption accordé aux SAFER pour leur permettre de réaliser la mission d'intérêt général que la loi leur confie pour l'amélioration des structures agricoles. Aussi n'existe-t-il pas d'atteinte disproportionnée au droit de propriété et aux principes de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre.

La seconde interrogation soumise à la Cour de cassation visait les articles L. 143-6 et L. 412-5 : la discrimination qu'ils opèrent entre les fermiers en place depuis plus de trois ans en considération de la taille de leur exploitation va-t-elle à l'encontre du principe d'égalité devant la loi ? Réponse là encore négative de la Cour de cassation : les textes contestés instituent entre les preneurs en place depuis plus de trois ans, selon qu'ils sont ou non propriétaires d'une certaine surface, une différence de traitement qui tient à l'objet même de la politique agricole et des missions d'intérêt général attribuées aux SAFER (Cass. 3^e civ., 3 avr. 2014, n° 14-40.006 : *JurisData* n° 2014-006542).

Section 2

Cadre juridique du droit de préemption

6. – Pour soi ou pour autrui. Le droit de préemption de la SAFER a longtemps pris place dans un cadre juridique unique exprimant l'homogénéité des objectifs dévolus à cet instrument. L'unité du cadre a volé en éclats depuis que les SAFER sont habilitées à préempter pour le compte d'autres personnes (département, agence de l'eau) pour des finalités extra-agricoles. La distinction s'impose maintenant entre les hypothèses où la SAFER agit pour son propre compte (cadre général) et celles où elle agit pour le compte d'autrui (cadre particulier).

§ 1. – Cadre général d'exercice de la préemption

7. – *Corpus*. Le droit de préemption de la SAFER est réglé par les articles L. 143-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime, et par les dispositions réglementaires des articles R. 143-1 et suivants (mod. D. n° 2015-954,

31 juill. 2015). Certaines des conditions légales de la préemption sont directement empruntées au régime du droit de préemption du preneur rural (C. rur. pêche marit., art. L. 143-8, al. 1). Le cadre général d'exercice de la préemption est défini par des objectifs à respecter (A), ainsi que par le décret attribuant à chaque SAFER la faculté de préempter (B).

A. – Objectifs du droit de préemption

8. – Droit finalisé. Le droit de préemption de la SAFER constitue un droit légalement finalisé. Aux termes de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime, son exercice doit avoir pour objet l'une des finalités limitativement énumérées par la loi, ce que doit retranscrire la motivation de la préemption. En contemplation de ces objectifs, est contrôlée la légalité – et non l'opportunité – de la décision de préempter (sur la motivation des décisions de préemption : V. infra, n° 166 et s., et 239 et s.).

ATTENTION

Abstentionnisme. Le contrôle de la motivation ne porte que sur les décisions par lesquelles la SAFER choisit d'exercer son droit de préemption et jamais sur les situations où elle s'abstient d'intervenir : la SAFER reste toujours libre de ne pas préempter, quelles qu'en soient les raisons, bonnes ou mauvaises.

11. – Liste limitative des objectifs. La liste des objectifs de la préemption n'a cessé de s'allonger avec l'accroissement des missions des SAFER. Cela dit, le cadre de la préemption demeure toujours beaucoup plus restreint que le cadre général d'intervention des SAFER (acquisitions amiables de biens ruraux, concours technique aux collectivités...).

Initialement, l'arme de la préemption était cantonnée à des fins d'amélioration des structures foncières agricoles.

REMARQUE

Dans cet esprit, le Conseil constitutionnel, par une décision du 9 octobre 2014, a formulé une réserve d'interprétation quant aux dispositions de la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 : il prévient que le droit de préemption ne peut être mis en œuvre que pour des motifs qui « se rattachent principalement à la mission principale » agricole des SAFER (Cons. const., 9 oct. 2014, n° 2014-701 DC).

Conformément aux attributions agricoles de la SAFER, l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime mentionne toujours comme objectifs de la préemption :

« 1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ». Peu importe, à cet égard, que l'exploitant ne remplisse pas les conditions requises pour bénéficier du droit de préemption du preneur en place, l'objectif légal de maintien des agriculteurs ayant un caractère général (Cass. 3^e civ., 15 mai 2008, n° 07-13.784 : *JurisData* n° 2008-043910 ; *Bull. civ.* 2008, III, n° 87 ; *JCP N* 2008, 1241, note J.-J. Barbiéri ; *RD rur.* 2008, comm. 244, note F. Roussel ; *AJDI* 2009, p. 40, obs. S. Prigent).

REMARQUE

L'installation des agriculteurs est de nos jours présentée comme une priorité, ainsi qu'en témoigne sa place en tête des objectifs assignés à la préemption. Mais, au-delà de l'affichage, il n'existe pas vraiment de hiérarchie entre les différents objectifs légaux de l'action de la SAFER (acquisition et rétrocession) qui serait de nature à clairement orienter la politique des structures.

« 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, dans les conditions prévues à l'article L. 331-2 ».

ANALYSE

Eviction de l'agrandissement. La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 a supprimé la référence à l'agrandissement pour marquer que l'accroissement de la taille d'une entreprise ne mérite l'intervention de la SAFER que si c'est pour elle un moyen d'atteindre le seuil de viabilité. Or, vu la baisse de ces seuils dans les nouveaux schémas directeurs régionaux, il semble que la SAFER ait à l'avenir le plus grand mal à faire usage de son droit de préemption au profit d'exploitations même de taille raisonnable.

Subsiste en outre une hésitation sur le point de savoir si les objectifs visés par le 2° sont doubles ou ne forment qu'un : faut-il nécessairement que l'amélioration de la répartition parcellaire de l'exploitation soit recherchée en même temps que la consolidation de l'exploitation, ou peut-elle suffire à justifier l'exercice de la préemption ? L'enjeu est de taille dans la mesure où la réponse conditionne la possibilité pour la SAFER d'intervenir au profit de structures excédant le seuil de viabilité. La rédaction du texte, qui utilise la locution « et », puis renvoie en fin de phrase aux conditions de l'article L. 331-2, laisse penser qu'il s'agit d'un seul et même objectif.

« 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 ». L'objectif transcrit la politique d'orientation agricole, adoptée durant la seconde moitié du XX^e siècle, favorisant le modèle type de l'exploitation familiale à responsabilité personnelle. Sur ce fondement, a pu être justifiée la préemption réalisée dans le but d'installer une famille d'agriculteurs en lieu et place de l'acquéreur évincé, marchand de bestiaux, dépourvu de la qualité d'agriculteur (Cass. 3^e civ., 24 nov. 1977 : *Bull. civ.* 1977, III, n° 412).

REMARQUE

Agriculture familiale. Il est permis de s'interroger sur l'objectif de « sauvegarde du caractère familial de l'exploitation » maintenu par le législateur. On remarque qu'une telle finalité n'est plus en accord avec la réglementation du contrôle des structures, laquelle a supprimé l'idée de « contribuer à la constitution ou la préservation d'exploitations familiales à responsabilité personnelle » (C. rur. pêche marit., art. L. 331-1, 2°, ancien). En outre, la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006, en instaurant le fonds agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 311-3) et le bail cessible hors du cadre familial (C. rur. pêche marit., art. L. 418-1.), semble avoir voulu dépasser le modèle historique de l'exploitation de type familiale pour celui, plus moderne, de l'entreprise agricole (F. Roussel, *Le bail cessible hors du cadre familial, nouvel outil de stabilité de l'exploitation agricole : Dr. et patrimoine* juill.-août 2006, n° 150, p. 28). Cela étant dit, le nombre considérable de dispositions toujours liées au caractère familial de l'exploitation montre, au-delà des apparences et des slogans, que le modèle est loin d'avoir disparu (V. Analyse, *L'agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification*, Centre d'étude et de prospective, mai 2016).

« 5° La lutte contre la spéculation foncière ». Par extrapolation de cet objectif, la lutte contre la « pression foncière », soit le surenchérissement des biens ruraux à raison d'une forte hausse de la demande, a pu être reconnue par la Cour de cassation comme un motif valable justifiant l'exercice du droit de préemption de la SAFER (Cass. 3° civ., 4 mai 2010, n° 09-10.818, inédit : *RD rur.* 2010, comm. 100, obs. S. Crevel).

« 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 ».

Conformément à l'élargissement des missions dévolues aux SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, I), ont été ajoutés à l'article L. 143-2 par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 des objectifs tournés vers la protection de la forêt et de l'environnement. La préemption peut ainsi être exercée pour :

« 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 ». Le paradoxe est que, pour atteindre cet objectif légal, la SAFER n'est pas en principe admise à préempter des parcelles boisées ; elle ne peut faire valoir ses prérogatives qu'à la marge, dans des hypothèses limitativement énumérées et strictement encadrées (par ex. pour des parcelles dont le défrichement est autorisé ; pour celles situées dans un périmètre d'aménagement forestier en zone forestière : C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°. – V. *infra*, n° 71). Les moyens d'action offerts par la loi sont donc en deçà de l'objectif affiché par le même législateur.

« 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 ». L'objectif général de sauvegarde de l'environnement témoigne des fonctions désormais attribuées à la SAFER en matière de protection des ressources naturelles et de maintien de la diversité biologique (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, I, 2°). La loi d'avenir du 13 octobre 2014 a tenu à préciser que les interventions, en ce domaine, doivent privilégier la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées : l'intérêt écologique est donc à concilier avec la conservation de l'activité agricole, conformément au principe de complémentarité entre l'environnement et l'agriculture désormais posé par l'article L. 110-1, II, 8° du Code de l'environnement.

ATTENTION

Le « droit de préemption environnemental » doit s'inscrire dans le cadre de partenariats noués avec les pouvoirs publics. Il fallait auparavant forcément que ces projets soient approuvés par l'État ou les collectivités. Ainsi, il avait été jugé que la SAFER, lorsqu'elle préempte des terres à haute valeur environnementale, doit indiquer concrètement en quoi l'opération correspond à un projet « écologique » spécifique approuvé par l'État ou les collectivités : la localisation des parcelles en ZNIEFF n'est pas en soi suffisante pour légitimer l'exercice par la SAFER de ses prérogatives (Cass. 3° civ., 28 sept. 2011, n° 10-15.008 : *JurisData* n° 2011-020424 ; *Bull. civ.* 2011, III, n° 161 ; *RD rur.* 2011, comm. 128, obs. S. Crevel ; *JCP N* 2011, n° 46, 1299, obs. J.-J. Barbiéri. – CA Douai, 6 nov. 2012 : *Dict. perm. Entreprise agricole*, bull. n° 458, p. 9). La loi d'avenir du 13 octobre 2014 a

assoupli l'exigence dans la mesure où, maintenant, la préemption peut s'opérer dans le cadre de stratégies définies par les personnes publiques ou approuvées par elles.

Il faut ajouter que si, en matière environnementale, les prérogatives de la SAFER entrent en concurrence avec d'autres droits de préemption appartenant à des personnes publiques, ces derniers priment sans condition (C. rur. pêche marit., art. L. 143-6. – V. *infra*, n° 101).

REMARQUE

S'agissant de la procédure à observer pour l'exercice du droit de préemption à finalité environnementale, l'article R. 143-5 du Code rural et de la pêche maritime dispose désormais que la SAFER ne peut agir qu'après avoir recueilli l'avis du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement ou, le cas échéant, du directeur du parc naturel national ou régional compétent, ou du directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou pour la région Île-de-France, du directeur de l'agence des espaces verts (D. n° 2015-954, 31 juill. 2015). Ledit avis n'a pas d'effet contraignant à l'égard de la SAFER qui reste libre de son action (Circ. DEPSE/SDEA/C2002-7022, 3 mai 2002).

Les SAFER sont aussi là pour prêter une assistance technique aux collectivités publiques, ainsi qu'à l'État, pour la mise en œuvre d'opérations foncières (C. rur. pêche marit., art. L. 141-5). Ainsi l'établissement chargé de la gestion d'un parc national peut, pour l'exercice de son droit de préemption dans les espaces naturels sensibles prévu à l'article L. 215-6 du Code de l'urbanisme, obtenir le concours technique de la SAFER (C. env., art. L. 331-13 ; pour les cas de concours juridique, V. *infra*, n° 17).

Il existe enfin, à l'article L. 143-2, 9° du Code rural et de la pêche maritime, un dernier objectif de préemption : la protection et la mise en valeur des espaces

agricoles et naturels périurbains. En l'occurrence, la SAFER n'exerce plus son droit de préemption pour son propre compte, mais pour celui du département (V. *infra*, n° 18).

B. – Décret attributif du droit de préemption

12. – Habilitation administrative. La mise en œuvre par la SAFER de ses prérogatives légales suppose qu'elle ait été préalablement habilitée, par décret, à exercer son droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7 et R. 143-1. – CE, 9 nov. 2009, n° 315082 : *JurisData* n° 2009-013822 : justifiée par des considérations d'utilité publique, une telle autorisation ne porte pas atteinte au droit garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Sans l'agrément administratif, la SAFER ne dispose, pour remplir ses missions, que de la faculté d'acquiescer amiablement des biens ruraux dans les conditions du droit commun (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, II, 1^o. – V. *supra*, n° 2).

13. – Instruction des demandes et légalité des décrets. Il appartient à la SAFER de faire la demande d'habilitation, laquelle est instruite par le préfet de région (C. rur. pêche marit., art. R. 143-1, I). Celui-ci saisit pour avis la commission départementale d'orientation de l'agriculture et la chambre d'agriculture compétentes, et organise une consultation du public (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7, I, mod. L. n° 2014-1170, 13 oct. 2014). Les avis sont réputés rendus cinq semaines après la réception de leur saisine (C. rur. pêche marit., art. R. 143-1, I). L'autorité administrative transmet alors la demande au ministre de l'Agriculture, accompagnée des avis recueillis, de la synthèse des observations du public et de ses propositions. Le décret est finalement pris sur proposition du ministre de l'Agriculture (C. rur. pêche marit., art. R. 143-1, II).

C'est désormais la SAFER qui, dans sa requête, indique les zones où elle souhaite faire valoir son droit et la superficie minimale des terrains à partir de laquelle il doit s'appliquer (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7).

ATTENTION

Autrefois pris pour une durée déterminée (cinq ans), les décrets attributifs sont, depuis la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014, devenus permanents (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7, I). Ils n'ont plus comme avant à être renouvelés périodiquement. Il est cependant prévu qu'à

l'occasion du renouvellement du programme pluriannuel d'activité de la SAFER, sur demande des commissaires du gouvernement ou de la société, soient réexaminées les conditions d'exercice du droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7, II). Le ministre de l'Agriculture peut suspendre, pour une durée qui n'excède pas trois ans, le droit de préemption des SAFER qui méconnaissent le cadre légal de leurs interventions. Des manquements réitérés peuvent même entraîner le retrait de leur agrément administratif (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, *in fine* et L. 141-6).

La procédure et les exigences prévues par les textes doivent être scrupuleusement observées. Dans plusieurs décisions, le Conseil d'État a en effet déclaré illégaux des décrets attributifs renouvelés, au motif que, d'une part, les avis favorables de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et de la chambre d'agriculture ne comportaient l'exposé d'aucun motif (CE, 17 mars 2011, n° 343153 : *JurisData* n° 2011-003873), et que, d'autre part, le préfet n'avait pas indiqué précisément les zones pour lesquelles l'autorisation était sollicitée (CE, 11 juin 2003 : *RD rur.* 2003, 119. – CE, 10 janv. 2007 : *RD rur.* 2007, comm. 96, obs. F. Roussel. – CE, 19 sept. 2012, n° 352902 : *JurisData* n° 2012-020995, *RD rur.* 2012, comm. 90). Il en ressortait une annulation potentielle de l'ensemble des décisions de préemption prises sur le fondement des textes litigieux. Pour conjurer ce risque et garantir la sécurité juridique, la loi prévoit désormais que l'illégalité du décret, pour vice de forme ou de procédure, ne peut pas être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa publication. L'annulation du texte réglementaire n'est pas non plus de nature à remettre en cause les décisions de préemption devenues définitives (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7, III).

14. – Périmètre de préemption. La SAFER n'est pas forcément admise à préempter sur l'ensemble de sa circonscription territoriale. Parce que son intervention est en principe limitée aux espaces agricoles, la SAFER s'efface en zone urbaine, voire dans les espaces naturels lorsque d'autres droits de préemption sont octroyés aux collectivités publiques (par ex. « Espaces naturels sensibles » ; V. *infra*, n° [101](#)). Le décret attributif est précisément chargé, sur proposition de la SAFER, de définir les périmètres à l'intérieur desquels le droit de préemption peut effectivement jouer (C. rur. pêche marit., art. R. 143-1, al. 1^{er}).

REMARQUE

L'habitude des préfets était de procéder à l'exclusion des zones d'aménagement urbain délimitées par les documents d'urbanisme : « le béton arrête la préemption » pour reprendre l'expression du professeur Lorvellec (L. Lorvellec, *La prise en compte du développement urbain dans les procédures d'aménagement rural : RD rur.* 1990, p. 48). Le constat n'est plus forcément vrai. En effet, les décrets ont été de moins en moins exclusifs géographiquement, conduisant à une superposition des zones de préemption plus fréquente (E. Dorison, *Les droits de préemption des collectivités publiques et des SAFER face aux changements de destination des sols agricoles : RD rur.* 2008, étude 5, n° 16). Pratiquement tous les décrets attributifs ont ainsi autorisé les SAFER à exercer leur droit de préemption sur l'ensemble du territoire qu'elles couvrent. Dans ces conditions, la SAFER jouit d'une faculté subsidiaire d'acquisition de certains espaces (par ex. les espaces naturels sensibles, zones d'aménagement différé), dans l'hypothèse où la collectivité publique ne souhaite pas faire valoir ses droits.

15. – Superficie minimale de déclenchement. Chaque décret d'habilitation détermine en outre, « pour tout ou partie de ces zones [de préemption] la superficie minimale des terrains auxquels il [le droit de préemption] peut s'appliquer » (C. rur. pêche marit., art. R. 143-1, II, al. 2). Le seuil de déclenchement ne vaut que pour les surfaces n'accueillant pas de bâtiments ; les immeubles bâtis, à condition d'avoir une fonction agricole, peuvent quelle que soit leur taille être appréhendés par la SAFER.

Dans les faits, les décrets attributifs de préemption retiennent généralement des seuils de préemption différenciés en fonction du type de zones (par ex. : zones de montagne, zones viticoles AOC...) ou du type de cultures (spécialisées). Le décret a également la possibilité de ramener à zéro la superficie minimale de préemption dans des zones qu'il précise (par ex. : zones agricoles, dites NC des POS ou A des PLU...), ou pour certaines catégories de biens (par ex. : terrains enclavés), ce qui permet à la SAFER de s'emparer de petits lopins de terre afin, le cas échéant, de lutter contre le mitage du territoire rural.

REMARQUE

Dépendances immédiates de maisons d'habitation. Pour résoudre d'inextricables problèmes liés aux terrains attenants à des maisons d'habitation situées en zones à vocation agricole (V. *infra*, n° 48), la profession notariale a proposé que les décrets attributifs viennent également fixer un seuil de superficie (2 500 m²) en deçà duquel les dépendances immédiates des bâtiments d'habitation ne pourraient subir une préemption (partielle). Cette solution aurait le mérite de restaurer, sur la base d'un critère objectif, une exemption qui figurait auparavant expressément à l'ancien article R. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime. La sécurité juridique en sortirait renforcée et bien des interrogations, quotidiennes pour la pratique notariale, heureusement évitées.

16. – Domaine de la procédure d'adjudication volontaire avec offre amiable. Au décret d'habilitation revient aussi le soin de préciser le champ d'application de l'offre préalable devant être faite à la SAFER dans l'hypothèse où la vente a lieu sur adjudication volontaire. L'acte réglementaire fixe les zones ou les catégories de biens pour lesquelles le respect d'une telle procédure est obligatoire (C. rur. pêche marit., art. L. 143-12).

§ 2. – Cadre particulier de la préemption exercée pour autrui

17. – Concours juridique. Dans la logique de l'extension de leurs compétences, les SAFER prêtent désormais leur concours à d'autres acteurs locaux pour la mise en œuvre de leur politique de maîtrise foncière. Dans un premier temps, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 a permis aux SAFER d'exercer la préemption pour le compte des départements dans les zones agricoles et naturelles périurbaines (A). Spécifique, cette préemption exercée pour le compte d'autrui déroge, sur plusieurs points, au régime ordinaire de la préemption. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » a franchi une nouvelle étape en mettant le

droit de préemption des SAFER au service des agences de l'eau pour l'acquisition de terrains en zones humides (B).

A. – La préemption pour le compte du département

18. – Objectif de protection des espaces périurbains. L'exercice de la préemption pour le compte du département a lieu dans le but de protéger et de mettre en valeur les espaces agricoles et naturels périurbains (C. rur. pêche marit., art. L. 143-2, 9°. – J.-P. Meng et J.-J. Ferec, *Le droit de préemption spécifique dans les espaces agricoles et naturels périurbains : Defrénois 2007*, art. 38511, p. 24 et 107. – P.-L. Niel, *Préemption de la SAFER dans les espaces agricoles et naturels périurbains : Le Trait d'union* déc. 2008, p. 42). L'intervention de la SAFER peut se faire dans tous les périmètres délimités par le département pour sauvegarder les espaces agricoles et naturels périurbains, mais elle est exclue dans les zones correspondant à des espaces naturels sensibles (J.-Ph. Meng et J.-J. Férec, art. préc., p. 32-35). Si le terrain aliéné est touché par ce classement, seul le droit de préemption du département a vocation à s'appliquer (C. urb., art. L. 113-25, 1°).

Il convient de noter que le zonage élaboré dans le cadre du décret d'habilitation ne joue pas dans ce cas (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7-1). Un tel dispositif n'empêche pas forcément la SAFER d'intervenir pour son propre compte à l'intérieur de ces mêmes espaces. Dès lors en effet que le département n'use pas de ses prérogatives, la SAFER redevient légitime à exercer les siennes (C. urb., art. L. 113-25, *in fine*).

19. – Étendue de la préemption. L'exercice de la préemption pour le compte du département connaît un domaine élargi. Entrent dans le champ de cette préemption les aliénations à titre onéreux, quelle que soit leur forme, portant sur des terrains nus ou bâtis, ainsi que sur des droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains compris dans le périmètre délimité par le département (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7-1 et R. 143-15).

Nombre d'exemptions qui frappent le droit de préemption de la SAFER s'évanouissent lorsqu'elle représente le département. N'est d'abord pas applicable le 5° de l'article L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime, de sorte que des terrains échappant normalement à l'emprise des SAFER peuvent ici être convoités par la collectivité publique (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7-1, al. 2) : il s'agit des terrains destinés à la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales, et des terrains visant à la constitution ou à la conservation de jardins familiaux. L'ensemble des aliénations moyennant rente viagère sont, contrairement à la règle (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 2), également comprises dans le domaine de la préemption. En outre, n'est pas non plus applicable

l'article L. 143-7 du Code rural et de la pêche maritime exigeant une surface minimale pour ouvrir droit à préemption.

Dernière originalité, le droit de préemption exercé au nom du département permet d'acquérir une fraction d'une unité foncière (*i.e.* partie seulement d'un terrain) comprise dans le périmètre délimité (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7-1, al. 3. – Sur l'extension de la préemption partielle à toutes les aliénations, V. *infra*, n° 79). Comme garanties, la loi offre au propriétaire du bien le droit d'exiger que l'acquisition porte finalement sur l'ensemble de l'unité foncière ; elle donne également compétence au juge de l'expropriation pour fixer le prix de vente tenant compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction de terrain restante (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1-7, al. 3).

REMARQUE

Notion d'unité foncière. Dans un arrêt du 27 juin 2005 relatif au droit de préemption urbain, le Conseil d'État a défini l'unité foncière comme « un îlot de propriété d'un seul tenant, composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision » (CE, 27 juin 2005, *Cne de Chambéry* : *JurisData* n° 2005-068640 ; *Rec. CE* 2005, tables, p. 1134 ; *Études foncières* juill.-août 2005, p. 42, note J.-P. Demouveau. – H. Charles, *L'unité foncière dans le droit de l'urbanisme* : *RFDA* 1996, p. 575).

L'existence d'une unité foncière tient donc à deux conditions cumulatives :

- les parcelles doivent former un « îlot » d'un même tenant, présentant une continuité matérielle et géographique ;
- les parcelles doivent appartenir à un même compte de propriété, qu'il soit détenu par une seule personne ou plusieurs, en indivision ou *via* un démembrement de propriété.

20. – Particularité de la procédure. La procédure de mise en œuvre du droit de préemption pour le compte du département est sensiblement la même que celle qui existe quand la SAFER agit pour elle-même (C. rur. pêche marit., art. R. 143-15 à R. 143-19). Les aliénations de terrains et de droits sociaux à l'intérieur des espaces agricoles et naturels périurbains doivent être notifiées à la SAFER, laquelle en informe, dès réception, le président du conseil départemental (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7-1 et R. 143-15).

À compter de la transmission de la déclaration d'intention d'aliéner, le département dispose d'un délai d'un mois pour informer la SAFER de sa décision de préempter (C. rur. pêche marit., art. R. 143-15). Si la vente a lieu par voie d'adjudication, le délai est de deux semaines à partir de la transmission de la dernière enchère (C. rur. pêche marit., art. R. 143-16). Le silence gardé par le département au terme des délais légaux vaut renonciation à exercer la préemption. La SAFER recouvre alors ses propres prérogatives (C. urb., art. L. 113-25, *in fine*) : avec l'accord des commissaires du Gouvernement, elle peut exercer la préemption pour elle-même dans un délai de deux mois qui a commencé à courir depuis la réception de la déclaration d'intention d'aliéner (pour répondre aux objectifs 1° à 8° de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime : C. rur. pêche marit., art. R. 143-15, VI). Ce délai est ramené à un mois dans l'hypothèse d'une vente sur adjudication (C. rur. pêche marit., art. R. 143-16, V).

REMARQUE

Le formalisme décrit à l'article R. 143-17 du Code rural et de la pêche maritime, applicable aux « déclarations » et « notifications » (lettre recommandée avec accusé de réception ou déclaration ou notification établie en la forme électronique), ne paraît pas s'appliquer à l'information que le département adresse à la SAFER sur son intention de préempter.

La SAFER qui préempte, sur demande et au nom du département, n'a pas besoin de l'accord préalable des commissaires du gouvernement (C. rur. pêche marit., art. R. 143-15, V).

Elle peut, à cette occasion, désormais faire usage de la procédure de révision du prix de vente prévue à l'article L. 143-10 (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7-1, al. 2, mod. L. n° 2014-1170, 13 oct. 2014, art. 29).

REMARQUE

À cette fin, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la notification, « la société peut proposer au propriétaire de faire application de la procédure de révision du prix de vente (...). Si celui-ci n'accepte pas cette offre, il peut soit retirer son bien de la vente, soit saisir le juge de l'expropriation territorialement compétent pour demander une fixation du prix de ce bien, dans les conditions prévues par le troisième alinéa de l'article L. 143-7-1 » (C. rur. pêche marit., art. R. 143-15, IV, mod. D. n° 2015-954, 31 juill. 2015).

Dans un délai de deux mois à partir de la date à laquelle la déclaration d'intention d'aliéner lui est parvenue, la SAFER notifie la décision du département au notaire chargé d'instrumenter. Elle a alors quinze jours après que ce dernier ait reçu l'information pour avertir l'acquéreur évincé (C. rur. pêche marit., art. R. 143-15, IV et R. 143-16). Les notifications doivent être communiquées par voie de lettre recommandée avec accusé de réception ou sous forme électronique (C. rur. pêche marit., art. R. 143-17). Copie est enfin adressée de la décision au maire de la commune où est situé le bien en vue d'un affichage en mairie pendant quinze jours, et le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme (C. rur. pêche marit., art. R. 143-15, IV et R. 143-16).

Selon l'article R. 143-18 du Code rural et de la pêche maritime, l'acte authentique constatant le transfert de propriété doit être dressé dans un délai de deux mois à compter de la notification par la SAFER de la décision du département de préempter.

B. – La préemption pour le compte de l'agence de l'eau

21. – Préservation des zones humides. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » a encore élargi le rayon du droit de préemption des SAFER en le mettant au service des agences de l'eau pour l'acquisition de terrains en zones humides. En effet, les agences de l'eau ont vu leurs missions étendues par cette même loi, laquelle a souhaité qu'elles développent une politique foncière de sauvegarde des zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et

de valorisation, notamment agricole, de ces espaces (C. env., art. L. 213-8-2). Dans ce but, l'agence peut apporter son aide financière à l'acquisition de ces sites par des personnes publiques ou par les conservatoires régionaux d'espaces naturels. Un autre moyen consiste pour l'agence de l'eau à acquérir elle-même la zone considérée par voie de préemption ou d'expropriation. Pour articuler les interventions, la loi a prévu que les acquisitions de zones humides agricoles se feraient par l'entremise du droit de préemption de la SAFER. Ainsi les terrains admissibles au régime de paiement unique peuvent être acquis prioritairement par la SAFER agissant sur proposition de l'agence de l'eau (C. env., art. L. 213-8-2, al. 4). Il est clair qu'en pareille occurrence, la SAFER n'agit plus pour son propre compte mais comme mandataire. Quant aux autres types de terrains (donc non-agricoles), ils sont acquis directement par l'agence dans les conditions reconnues au bénéfice du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (C. env., art. L. 322-3 à L. 322-8 : vente amiable, expropriation, droit de préemption dans les espaces naturels sensibles en cas d'inertie du département).

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 dite « biodiversité » est venue ajouter une hypothèse de délégation possible du droit de préemption des agences de l'eau au profit des SAFER. Cette faculté peut être mise en œuvre au sein des zones humides également classées comme « espaces naturels sensibles » au sens de l'article L. 215-5 du code de l'urbanisme (C. envir., art. L. 213-8-2, al. 5).

REMARQUE

Lacunes. À l'évidence improvisé, le dispositif mis en place par la loi Grenelle 2 souffre d'un manque cruel de précision (B. Grimonprez, *Agriculture et zones humides, un droit entre deux eaux : RD rur.* 2011, étude 5, spéc. n° 14). Faute d'éléments fournis par les textes, le mystère reste complet sur le champ d'application de la préemption (quelles opérations ? quels biens ?), sa mise en œuvre (accord des commissaires du gouvernement ?) et la procédure à observer (à qui notifier ? Dans quels délais ?). Pour toutes ces interrogations, on ne sait s'il faut se référer au régime général de la préemption (exercée pour son propre compte) ou à celui qui prévaut lorsque la SAFER agit pour le compte du département. En attendant que le législateur reprenne un jour sa copie, on ne peut que recommander aux parties qui négocient la cession d'une parcelle agricole située dans une zone humide de notifier leur intention d'aliéner tant à la SAFER qu'à l'agence de l'eau.

ATTENTION

En pratique, les agences de l'eau ont souvent délégué – *via* des conventions de partenariat – l'exercice de leur droit de préemption au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ce qui n'est pas pour clarifier le rôle de chacun des opérateurs fonciers.

22. – Vif du sujet : le champ d'application du droit de préemption. Le cadre juridique du droit de préemption dessiné, la première partie de l'ouvrage s'intéressera au domaine d'application du droit de préemption des SAFER lorsque celles-ci l'exercent conformément aux objectifs définis à l'article L. 143-2, 1° à 8°, du Code rural et de la pêche maritime. Le périmètre exact de la préemption résulte du croisement de plusieurs critères relatifs à la nature de l'opération conclue (Chapitre 1), aux biens qui sont aliénés (Chapitre 2), aux personnes qui sont concernées (Chapitre 3).

Domaine de la préemption quant aux actes

23. – Aliénations à titre onéreux. L'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime fait de l'existence d'une aliénation à titre onéreux le critère d'application du droit de préemption.

REMARQUE

Ancien droit. En vertu de ce principe, échappaient autrefois à la SAFER les mutations à titre gratuit, hormis le cas où elles dissimulaient une fraude. Elles étaient même dispensées de toute déclaration (Rép. min. n° 3414 : *JOAN Q* 24 sept. 2013, p. 10013). Il appartenait seulement à la SAFER suspectant l'existence d'une donation déguisée d'en prouver l'illicéité (sur le sujet, V. Rép. min. n° 1045 : *JOAN Q* 12 avr. 2011. – Rép. min. n° 017 : *JO Sénat Q* 25 oct. 2012, p. 2374 ; *RD rur.* 2012, comm. 112). L'exclusion de la préemption valait également pour les donations avec charges, sauf à ce que les charges soient équivalentes ou dépassent la valeur du bien transmis et que l'opération soit alors requalifiée en contrat de vente.

24. – Sort nouveau des aliénations à titre gratuit. La loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 a commencé par obliger à porter à la connaissance de la SAFER les mutations entre vifs à titre gratuit (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, I). Puis la loi « Macron » n° 2015-990 du 6 août 2015, dans une volonté désespérée de lutter contre certaines pratiques douteuses (semble-t-il des donations fictives réalisées au profit de gens du voyage : Rép. min. n° 1045 : *JOAN Q* 12 avr. 2011, p. 3487. – Rép. min. n° 17 : *JO Sénat Q* 25 oct. 2012, p. 2374 ; *JCP N* 2012,

n° 45, act. 956. – Rép. min. n° 86 : JO Sénat Q 2 janv. 2014, p. 17), a décidé de soumettre les donations au droit de préemption de la SAFER dans la mesure où elles sont réalisées au profit de personnes extérieures au cercle familial. Une fois de plus, modèle est pris sur le droit de préemption urbain qui, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, a été étendu aux biens cédés à titre gratuit (C. urb., art. L. 213-1-1).

D'après le nouvel article L. 143-16 du Code rural et de la pêche maritime, ouvrent droit à préemption les cessions entre vifs à titre gratuit des biens, droits réels et droits sociaux mentionnés aux premier, cinquième et sixième alinéas de l'article L. 143-1, soit :

- les immeubles à usage agricole et les terrains nus à vocation agricole ;
- l'usufruit et la nue-propriété de ces mêmes biens dans les conditions de l'article L. 143-1, alinéa 5 ;
- la totalité des parts ou actions de sociétés à objet principalement agricole.

A contrario, la préemption ne couvre pas les donations de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation, ni celles d'anciens bâtiments d'exploitation, ou encore relatives à des droits à paiement découplé (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 2).

REMARQUE

Terrains nus. Bien que l'article L. 143-16 du Code rural et de la pêche maritime ne vise pas expressément l'alinéa 3 de l'article L. 143-1 relatif à la définition des terrains nus, cette dernière ne semble pas devoir être écartée en matière de donation. En effet, l'alinéa 3 de l'article L. 143-1 ne fait que préciser l'interprétation de la notion de terrain nu, qui figure à l'alinéa 1^{er} du texte. Il paraît donc douteux de pouvoir déjouer l'exercice de la préemption en implantant simplement une installation temporaire (type bungalow) sur le terrain offert à une personne étrangère à la famille du cédant.

Par exception, la SAFER ne saurait s'immiscer dans les libéralités faites :

- entre ascendants et descendants (aucune limite de degré n'étant ici applicable) ;
- entre collatéraux jusqu'au sixième degré ;
- entre époux ou partenaires de pacte civil de solidarité ;

– entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité, ou entre ces descendants (sans qu'on sache de quels descendants il s'agit).

DISCUSSION

Apports à des groupements à but non lucratif. Se pose la question de l'application de la présente disposition aux apports de biens immobiliers faits à des associations. Ce genre d'opération fait en effet hésiter la doctrine sur leur qualification d'actes à titre onéreux ou d'actes à titre gratuit dans la mesure où la contrepartie de tels transferts de propriété (devenir membre de l'association) n'a pas forcément de valeur pécuniaire (sur les critères de distinction entre les apports commis dans une intention purement libérale et ceux pratiqués à des fins de gestion de l'immeuble : V. M. Behar-Touchais et C. Legros : *Rép. civ. Dalloz, V° Associations*, 2013, n° 59). Une réponse ministérielle, livrée en matière de droit de préemption urbain, écartait pour les apports à des associations la nature d'aliénation à titre onéreux (Rép. min. n° 666 : *JOAN Q 30 août 2005*, p. 8266). Cette position n'a cependant pas été reprise dans le Code de l'urbanisme en dépit de ses multiples remaniements.

S'agissant de la mise en œuvre, en l'occurrence, du droit de préemption, elle présente des singularités certaines. La première est que, par dérogation à l'article L. 412-8 du Code rural et de la pêche maritime, le notaire n'a pas à mentionner le prix de l'aliénation étant donné qu'elle a lieu gratuitement. Il revient à la SAFER qui décide d'acheter le bien d'indiquer l'estimation de ce dernier, faite par les services fiscaux (C. rur. pêche marit., art. L. 143-16, al. 2).

DISCUSSION

Indication du prix. Si la précision de l'absence de mention du prix paraît aller de soi s'agissant des donations, elle suscite quelques interrogations.

Une contradiction vient d'abord de ce que les règles relatives au contenu de la déclaration informative prescrivent, pour toutes les cessions (y compris gratuites), une indication du prix ou de la valeur du bien cédé (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1). Étrangement, la valeur du bien devrait donc être fournie par le donateur quand il se contente d'informer la SAFER (donation n'entrant pas dans le champ de la préemption), tandis qu'elle n'aurait pas à apparaître quand la déclaration est faite à titre de pollicitation (donation soumise à préemption). L'anomalie est patente : la formalité déclarative étant désormais unique (que l'acte fasse ou non partie de ceux exposés à la préemption), de deux choses l'une : soit le notaire doit mentionner le prix pour toutes les donations, soit il en est dispensé. Aussi, nonobstant la lettre de l'article L. 143-16 du Code rural et de la pêche maritime, la prudence voudrait que l'on inscrive toujours dans la déclaration de donation le montant estimé de la valeur du bien. En pratique toutefois, le formulaire C concernant l'information déclarative pour les cessions de biens immobiliers à titre gratuit dispense d'une telle mention.

La réflexion porte, ensuite, sur la possibilité pour le cédant qui a reçu une offre d'achat de la part de la SAFER de contester celle-ci, voire de retirer le bien du marché. À défaut d'indication du prix dans la notification, il n'est pas envisageable de considérer le contrat conclu par la simple réponse, même chiffrée, de la SAFER. Le respect élémentaire du droit des contrats suppose que l'aliénateur accepte expressément les nouvelles conditions de l'opération (qui change totalement de nature) pour que la préemption soit effective (même sens : C. urb., art. R. 213-10. – N. Loock, *Droit de préemption urbain et aliénation à titre gratuit* : JCP N 2014, n° 42, 1304). La solution pourrait être différente si une valeur du bien a été communiquée à la SAFER : en déclarant préempter aux conditions financières notifiées, la SAFER conclurait la vente à son profit sans possibilité pour le donateur (devenu vendeur) d'interrompre le processus.

La seconde originalité est que le droit de préemption de la SAFER relativement aux libéralités ne peut pas s'exercer pour n'importe quel motif. Il doit s'inscrire dans le cadre de certaines missions de la SAFER, principalement celles concernant l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire de celles-ci (C. rur. pêche marit., art. L. 143-16 ; l'esprit est celui de la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel : Cons. const., 9 oct. 2014, n° 2014-701 DC). L'emploi de l'adverbe

« principalement » semble toutefois permettre quelques écarts par rapport à cette ligne de conduite.

ATTENTION

Outre les conditions décrites à l'article L. 143-16 du Code rural et de la pêche maritime, l'application du droit de préemption de la SAFER aux mutations entre vifs suppose qu'il n'existe aucun obstacle tenant aux cas d'exemption énumérés aux articles L. 143-4 et L. 143-6 : si certains d'entre eux ne visent que les aliénations à titre onéreux et ne jouent donc pas en l'occurrence (par ex. vente moyennant rente viagère, plan de cession d'une entreprise en difficulté), d'autres peuvent effectivement concerner les donations (par ex. aliénation de parcelle boisée classée comme telle au cadastre, de terrains destinés à la construction, ou au profit d'une personne titulaire d'un droit de préemption prioritaire).

25. – Effet translatif de l'acte : exclusion des partages. Par principe, les droits de préemption ne portent que sur des actes translatifs (Cass. 3^e civ., 16 avr. 1970 : *JCP G* 1971, II, 16863, note P. Ourliac et M. de Juglart). Les opérations dont l'effet est purement déclaratif, comme le partage successoral (C. civ., art. 883), sont donc hors d'atteinte de la SAFER. Tous les actes qui empruntent les caractères du partage échappent de la même manière à la préemption : acquisition par un cohéritier des parts de ses coindivisaires (Cass. 3^e civ., 16 avr. 1970, arrêt préc.), cession de droits indivis entre indivisaires (Cass. 3^e civ., 13 oct. 2004, n° 03-12.968 : *JurisData* n° 2004-025194 ; *Bull. civ.* 2004, III, n° 169 ; *D.* 2004, p. 2935, obs. Y. Rouquet), partage entre associés de l'actif social à la suite de la dissolution de la société (C. civ., art. 1844-9). En revanche, l'aliénation d'actifs sociaux à l'un des associés en vue d'apurer le passif et avant le partage, dans la mesure où elle constitue un acte translatif, est bien soumise au droit de préemption (Cass. 3^e civ., 13 juin 2012, n° 11-16.277 : *JurisData* n° 2012-012886 ; *RD rur.* 2012, comm. 88 ; *JCP N* 2012, n° 38-39, act. 839 ; *Deffrénois* 2012, p. 974, obs. F. Delorme, décision relative au droit de préemption du fermier).

ATTENTION

Une exception concerne le partage par voie de licitation, lorsque celle-ci est réalisée au profit d'un tiers étranger à l'indivision : il s'agit en effet dans ce cas d'un acte de nature translatif (Cass. 3^e civ., 28 oct. 2009, n° 08-17.019 : *Bull. civ.* 2009, III, n° 238).

26. – Identité des contreparties. Un critère essentiel de l'application du droit de préemption est l'identité des prestations fournies par la SAFER et par l'acquéreur évincé. Le remplacement de l'un par l'autre n'est en effet concevable que si l'auteur de la préemption peut procurer la chose même qui est attendue par l'aliénateur (C. Dupeyron, J.-P. Théron et J.-J. Barbiéri, *Droit agricole, 1^{er} vol., Droit de l'exploitation*, Economica, 2^e éd., 1994, n° 492). Chaque fois que la même contrepartie ne peut pas être délivrée par la SAFER, l'acte est censé échapper à la préemption (pour les ventes avec rente viagère, V. *infra*, n° 34). La règle n'est toutefois pas absolue, comme en témoigne l'application de la préemption aux apports en société (où la SAFER est dans l'impossibilité d'offrir les parts sociales promises en contrepartie, V. *infra*, n° 39) ou à certains échanges ; mais des échappatoires existent alors pour l'aliénateur que ne pourrait satisfaire le changement de contractant (la faculté de stipuler une condition de non-exercice du droit de préemption, V. *infra*, n° 30).

27. – La vente et ses variantes. L'archétype de l'aliénation à titre onéreux est la vente, qu'il faut envisager à travers ses multiples visages possibles (Section 1). D'autres opérations, dépassant le cadre de la vente, sont également susceptibles d'entrer dans le giron de la préemption (Section 2).

Section 1

Les ventes immobilières

28. – Principe et exceptions. La plupart des ventes entrent, légalement, dans la sphère de la préemption (§ 1), sauf à ce que la loi ou la jurisprudence ne les en exclut spécialement (§ 2).

§ 1. – Les ventes normalement incluses

29. – Ventes volontaires ou forcées. Acte transférant la propriété d'un bien contre le paiement d'un prix (C. civ., art. 1582), la vente constitue l'exemple même de l'acte sujet à préemption. La raison est que la contrepartie financière peut, sans difficulté, être fournie par la SAFER qui remplace l'acquéreur (J. Carbonnier : *RTD civ.* 1961, p. 514). La forme et les modalités de la vente sont en principe indifférentes, de sorte qu'aucune distinction ne doit même être faite entre les adjudications volontaires et forcées.

30. – Sort des conditions de non-préemption. Il est formellement interdit de stipuler dans un projet de vente une condition de non-exercice, par la SAFER, de son droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-5). De telles clauses sont réputées non écrites, ce qui a pour effet de laisser la vente conclue au profit de la SAFER nonobstant la défaillance de la condition (préemption exercée) (Cass. 3^e civ., 18 oct. 2006, n° 05-17.327 : *JurisData* n° 2006-035406 ; *Bull. civ.* 2006, III, n° 204 ; *RD rur.* 2007, comm. 30, note F. Roussel ; *Rev. loyers* 2007, p. 39, obs. B. Peignot).

ATTENTION

Il se peut que la décision de la SAFER de préempter soit par la suite annulée ; la condition suspensive de non-exercice de la préemption redevient-elle alors efficace ? La Cour de cassation, au motif que l'annulation opère rétroactivement, considère dans ce cas que la préemption est censée n'avoir jamais existé, ce dont il résulte que l'acquéreur initial peut réactiver la vente désormais devenue parfaite (Cass. 3^e civ., 27 juin 2007, n° 06-14.329 : *JurisData* n° 2007-039768 ; *Bull. civ.* 2007, III, n° 119 ; *JCP N* 2008, 1261, note F. Roussel. – Même sens en matière de droit de préemption urbain. – Cass. 3^e civ., 22 juin 2005 : *JurisData* n° 2005-029066 ; *Bull. civ.* 2005, III, n° 142 ; *JCP N* 2006, 1205, note L. Leveneur).

Les aliénations faites sous réserve de non-préemption sont exceptionnellement admises dans le cadre des apports en société ou des échanges d'immeubles ruraux ne relevant pas de l'article L. 124-1 (C. rur. pêche marit., art. L. 143-5). La contrepartie attendue par l'aliénateur est, en l'occurrence, si spécifique qu'on lui permet de renoncer à l'opération si la SAFER vient à fausser ses prévisions.

31. – Vente à réméré. La vente à réméré, dite aussi vente avec faculté de rachat, est l'opération par laquelle le vendeur se réserve le droit, dans un délai déterminé, de reprendre la chose vendue moyennant restitution du prix et des frais (C. civ., art. 1659). Il convient, en l'absence de disposition légale particulière, de l'inclure dans le champ de la préemption.

REMARQUE

La SAFER agira cependant avec précautions en présence d'un tel pacte. Elle s'expose en effet à l'exercice du rachat, celui-ci pouvant également atteindre le bénéficiaire de la rétrocession et donc ruiner ses droits. Si elle joue pour la vente initiale, la préemption est en revanche sans objet lors du rachat (Rép. min. n° 261 : JO Sénat Q 24 juin 1978, p. 1734).

32. – Vente de « superficie ». La convention emportant création d'un droit de superficie à titre onéreux doit-elle être notifiée à la SAFER au titre de l'exercice de son droit de préemption ? Rappelons que le droit de superficie s'entend de la dissociation de la propriété du sol et de la propriété des bâtiments ou des plantations qui sont dessus. Un tel droit peut être établi par une « vente de superficie », consistant pour le propriétaire du sol à renoncer au bénéfice de l'accession (B. Grimonprez *in Rép. civ.* Dalloz, V° *Superficie*, 2013, n° 32). Bien que ni la loi, ni la jurisprudence ne l'envisagent, une telle aliénation paraît devoir entrer dans la sphère de la préemption (M.-O. Gain, *La dissociation de la propriété du sol et les plantations ou constructions* : JCP N 2001, p. 1755, n° 31. – F. Roussel *in RD rur.* 2010, prat. 1. – Pour le droit de préemption urbain, Sizaire *in JCl. Construction-Urbanisme*, V° *Division en volumes*, Fasc. 107-10, n° 48. – S. Pérignon, *La cession de volumes est-elle soumise au droit de préemption urbain ?* : Defrénois 1989, art. 34619). La solution tient à ce que le droit de superficie s'analyse en un droit de propriété immobilière à part entière, bien que limité au volume des constructions ou plantations.

DISCUSSION

D'un point de vue pratique, cela ne veut pas dire que la SAFER ait toujours la possibilité d'exercer la préemption sur des éléments dissociés du sol : encore faut-il qu'ils entrent dans la catégorie des biens « préemptables ». L'étendue du droit ou son mode d'établissement peut aussi interdire, dans les faits, à l'organisme préempteur d'agir : ainsi lorsque l'existence du droit de superficie n'est que temporaire (cas de l'adjonction à un bail), ou quand il n'y a aucun lien juridique entre les constructions objet de la superficie et la propriété du sol, faisant qu'il n'y a pas de titre d'accès au foncier. Il paraît évident, dans ces circonstances, que la SAFER ne peut pas mener à bien sa mission légale. Il n'empêche que pour qu'elle prenne position, la SAFER doit être clairement informée, par la déclaration informative, de l'ensemble des caractéristiques de l'opération projetée (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1).

33. – Bail emphytéotique. La conclusion d'un bail emphytéotique (C. rur. pêche marit., art. L. 451-1 et s.), même accompagnée de la création d'un droit de superficie temporaire sur les constructions, n'ouvre pas droit à préemption pour la SAFER. Aucune aliénation à titre onéreux n'a lieu dans ce cas, l'opération ne faisant que conférer au preneur un droit réel de jouissance sur le bien. La solution ne vaut qu'en l'absence de fraude visant à masquer, aux yeux de la SAFER, l'existence d'une véritable vente (Cass. 3^e civ., 2 juin 1977, n° 76-10.610 : *JurisData* n° 1977-098245 ; *Bull. civ.* 1977, III, n° 245. – Cass. 3^e civ., 27 nov. 2002 : *Constr.-Urb.* 2003, comm. 78, obs. P. Benoit-Cattin).

ATTENTION

Formalités d'usage. L'aliénation par l'emphytéote de son droit réel pose la question des formalités à accomplir auprès de la SAFER. L'opération correspondant à une cession d'un droit réel immobilier portant sur un bien rural doit à l'évidence être déclarée à la société (C. rur. pêche marit.,

art. L. 141-1-1). Il est en revanche peu probable que l'information permette l'application du droit de préemption, l'objet aliéné (un droit réel de jouissance) ne faisant pas partie de ceux que la SAFER peut capter prioritairement (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1). Les seuls droits réels immobiliers démembrés soumis à préemption sont l'usufruit et la nue-propriété dans certaines conditions.

§ 2. – Les ventes spécialement exclues

34. – Ventes avec rentes viagères. Les ventes conclues moyennant rentes viagères obéissent à un régime spécial dans la mesure où le caractère personnel de la contrepartie s'oppose à toute substitution. À l'instar d'un bail à nourriture (M. Hérial, *L'évolution récente du droit de préemption de la SAFER* : JCP N 1979, I, p. 69), l'acquéreur prend l'engagement de fournir au vendeur des prestations en nature (loger, soigner) durant le reste de sa vie. Cela a longtemps justifié que ces conventions échappent presque totalement à l'emprise des SAFER. La loi n° 77-1459 du 29 décembre 1977 a redéfini le périmètre de l'exemption. Désormais, l'article L. 143-4, 2° du Code rural et de la pêche maritime n'exclut le droit de préemption que pour les rentes viagères « servies pour la totalité ou pour l'essentiel sous la forme de services personnels ». Ces prestations en nature ne sont en effet réalisables ni par la SAFER, ni par l'attributaire du bien. Il en va autrement des rentes constituées en argent ou en denrées, pouvant être versées par n'importe quel acheteur, et qui n'ont dès lors aucune raison d'échapper au droit de préemption. Comme l'indique la formule légale « pour l'essentiel », l'exception ne vaut que si le paiement du prix a lieu exclusivement ou presque au moyen de services personnels.

CONSEIL PRATIQUE

A déclarer. En pareil cas, l'exclusion du droit de préemption ne dispense pas l'aliénateur de toute formalité. Ce dernier doit en principe, par l'intermédiaire de son notaire, respecter l'obligation de déclaration préalable énoncée par l'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime.

35. – Ventes réalisées dans le cadre des procédures collectives. Les ventes ordonnées dans le cadre d'une procédure collective sont soustraites aux droits de préemption institués par le Code rural et de la pêche maritime (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 7°, qui renvoie aux anciens articles de la loi du 25 janvier 1985). Le Code de commerce exclut expressément de la préemption les cessions d'activités réalisées au sein d'un plan de sauvegarde (C. com., art. L. 626-1, al. 5), ce qui vaut pour celles intégrant un plan de redressement (C. com., art. L. 631-22. – Cass. com., 19 mai 2010 : *JurisData* n° 2010-006634 ; *Dict. perm. Entreprise agricole*, bull. n° 431, p. 4, note J.-J. Barbiéri). Depuis l'ordonnance n° 2008-1345 du 18 décembre 2008, l'exemption profite aux plans de cessions totale ou partielle d'une entreprise arrêtés au cours de la liquidation judiciaire (C. com., art. L. 642-5, al. 4. – Cass. 3° civ., 10 juin 2009, n° 08-13.166 : *JurisData* n° 2009-048518 ; *Bull. civ.* 2009, III, n° 141 ; *RD rur.* 2009, comm. 129, note J.-J. Barbiéri. – Cass. com., 19 mai 2010, arrêt préc.). Ce n'est là que la conséquence du transfert des dispositions relatives à la cession d'entreprise au sein de la partie du Code de commerce consacrée à la liquidation judiciaire.

PRÉCAUTION À PRENDRE

Dans ces hypothèses où la SAFER est tenue à l'écart, le notaire chargé d'instrumenter prendra tout de même le soin de déclarer l'opération au titre de celles qui ne sont pas soumises à préemption (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1).

ATTENTION

Retour en force. En dehors des exclusions limitativement prévues par la loi, le droit de préemption retrouve son empire. Ainsi s'applique-t-il aux

réalisations ponctuelles d'actifs intervenues en phase de liquidation judiciaire : sont concernées les cessions de biens isolés opérées en dehors de tout plan, à l'instar de la vente de gré à gré autorisée par le juge-commissaire (C. com., art. L. 642-18. – Cass. com., 15 oct. 2002, n° 98-21.669 : *RD rur.* 2003, comm. 187 ; *JCP N* 2003, 660, obs. Rakotovahni ; *JCP N* 2003, 1342, obs. B. Grimonprez. – Cass. com., 30 avr. 2003, n° 02-10.368 : *JurisData* n° 2003-018802 ; *Bull. civ.* 2003, III, n° 94 ; *LPA* 2003, n° 246, note Ph. Roussel-Galle. – CA Rouen, 5 juin 2008 : *JurisData* n° 2008-369716. – CA Bordeaux, 15 juin 2009 : *RD rur.* 2010, comm. 32, note C. Lebel. – *Contra* CA Dijon, 1^{er} juin 1999 : *JCP N* 2001, 269, obs. B. Grimonprez). En l'occurrence, l'objectif n'étant plus de préserver l'intégrité de l'entreprise (unité économique), mais de désintéresser les créanciers en réalisant les actifs, il est normal que la SAFER recouvre ses droits sur les biens préemptables (B. Grimonprez, obs. préc.). En revanche, l'exercice de la préemption ne peut avoir pour effet de modifier les conditions de la vente amiable autorisée par le juge-commissaire pendant la phase de liquidation judiciaire : autrement dit, la SAFER ne peut pas entamer de procédure de révision du prix de la vente (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10 et R. 143-12), même si elle estime le coût de l'opération exagéré (Cass. 3^e civ., 19 sept. 2012, n° 10-21.858 : *JurisData* n° 2012-020887 ; *RD rur.* 2012, comm. 70, note S. Crevel ; *Deffrénois* 2012, art. 40639, note J.-J. Barbiéri et F. Delorme ; *RTD imm.* 2013/1, p. 69, obs. B. Grimonprez).

REMARQUE

Force est de constater que la position de la SAFER sur l'échiquier juridique dépend de la façon dont le mandataire judiciaire présente le projet de cession des actifs. En le qualifiant de « cession de l'entreprise agricole » ordonnée par le tribunal – alors même qu'aucune activité économique ne continue –, il neutralise automatiquement l'action de la SAFER, reléguée au rang de candidat ordinaire à la reprise. Tandis qu'en rangeant l'opération parmi les cessions d'actifs isolés, il permet à la SAFER de rentrer en possession de tous ses moyens.

36. – Cessions de droits démembrés. L'application du droit de préemption à la cession de droits démembrés de propriété a toujours été un point sensible. La loi ne l'admettait pas pour la SAFER, alors même qu'elle reconnaît expressément au fermier le droit d'acheter en cas de vente de la nue-propiété ou de l'usufruit du bien loué (C. rur. pêche marit., art. L. 412-2). À rebours de cette position, et arguant d'une lecture littérale de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime, la doctrine estimait que la SAFER n'a pas vocation à s'emparer d'un droit réel démembré ; et la jurisprudence la suivait dans ce raisonnement, autant pour les ventes de la nue-propiété (Cass. 3^e civ., 6 nov. 1970 : *Bull. civ.* 1970, III, n° 59 ; *Defrénois* 1971, art. 29882, n° 57, obs. J.-L. Aubert. – Cass. 3^e civ., 6 févr. 1974 : *Bull. civ.* 1974, III, n° 66. – Cass. 3^e civ., 7 févr. 1996, n° 93-19.591 : *JurisData* n° 1996-003607 ; *Defrénois* 1997, p. 537, obs. F. Roussel), que pour celles de l'usufruit (V. toutefois, s'agissant de la vente d'une propriété agricole avec réserve, au profit du vendeur, d'un droit d'usage et d'habitation partiel, *infra*, n° 37). La préemption, selon la lettre de la loi, ne pouvait porter que sur des biens immobiliers (autrefois un « fonds ») et non sur des droits (Rép. min. n° 1139 : *JOAN Q* 20 févr. 2007, 1773). À l'argument de texte s'ajoutait, chez les juges, une motivation tirée des objectifs légaux de la préemption (Cass. 3^e civ., 6 nov. 1970, arrêt préc. – Cass. 3^e civ., 3^e civ., 6 févr. 1974, arrêt préc.) ; l'idée étant que la SAFER ne peut pas remplir correctement ses missions en acquérant uniquement un droit réel démembré, car elle ne pourrait alors rétrocéder qu'un bien rural amputé de son utilité et par conséquent impropre à satisfaire les besoins de l'attributaire (réflexion moins vraie pour l'acquisition d'un usufruit). Vu cependant la multiplication des montages frauduleux, un décret n° 2012-363 du 14 mars 2012 avait fait obligation au notaire de déclarer, pour information, à la SAFER les aliénations de l'usufruit ou de la nue-propiété de biens ruraux immobiliers (C. rur. pêche marit., art. R. 143-9, al. 6, réd. D. n° 2012-363, 14 mars 2012, art. 1^{er}, 8).

REMARQUE

La fraude corrompt tout. Les décisions judiciaires réservaient cependant le cas de la fraude visant à faire échec au droit de préemption. La manœuvre, que la SAFER avait la charge de prouver, pouvait ressortir du caractère concomitant des ventes de l'usufruit et de la nue-propiété, ou du

caractère artificiel du démembrement de la propriété par la suite reconstituée sur la tête du même acquéreur. Mais aucune annulation n'était automatique : par exemple, à défaut de montrer que les vendeurs, ayant aliéné la nue-propriété de terres, entendaient céder à bref délai l'usufruit qu'ils s'étaient réservés, la SAFER ne pouvait pas remettre en cause l'opération (Cass. 3^e civ., 7 févr. 1996, arrêt préc.). De même, la cour d'appel qui a souverainement retenu que le caractère frauduleux du montage contractuel n'était pas démontré – une cession de nue-propriété accompagnée d'un bail rural – en a déduit à bon droit que l'opération ne saurait être qualifiée de vente de la pleine propriété moyennant rente viagère et qu'elle n'est donc pas soumise au droit de préemption de la SAFER (Cass. 3^e civ., 18 févr. 2014, n° 12-29.648 : *JurisData* n° 2014-003858 ; *JCP N* 2014, n° 11, act. 39 ; *RD rur.* 2014, comm. 96, obs. S. Crevel ; *RTD imm.* 2014/2, p. 46, obs. B. Grimonprez).

Face aux stratégies de contournement des droits de la SAFER, difficiles à endiguer, il a été proposé d'étendre expressément le droit de préemption aux aliénations de droits démembreés (V. Prop. de loi AN n° 1188, 26 juin 2013, art. 2). C'est le choix qui a finalement été opéré, non sans discussion, par la loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014. En vertu du nouvel article L. 143-1, alinéa 5 du Code rural et de la pêche maritime, le droit de préemption de la SAFER s'applique en cas d'aliénation à titre onéreux (et même gratuit : art. L. 143-16) de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens immobiliers à usage ou vocation agricole. Admise plus tardivement au cours des débats parlementaires, la préemption de la nue-propriété est cependant plus strictement encadrée. Elle ne peut intervenir de la part de la SAFER que dans trois hypothèses limitatives :

- soit lorsqu'elle détient déjà l'usufruit du même bien ;
- soit lorsqu'elle est en mesure d'acquérir l'usufruit concomitamment. Le cas de figure reste relativement vague : que signifie être en mesure (faut-il une promesse) ? et concomitamment ? ; il suffit donc d'aliéner d'abord la nue-propriété, puis l'usufruit quelque temps plus tard, pour paralyser le droit de préemption ;
- soit lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse pas deux ans (ce qui exclut tous les usufruits viagers dont le terme est incertain).

Étant donné l'extension du droit de préemption de la SAFER à certaines mutations à titre gratuit, les donations de la nue-propriété (donc avec réserve d'usufruit) sont exposées, dans les mêmes conditions, à l'intervention de la SAFER.

Deux situations sont en revanche expressément exemptées du droit de préemption par l'article L. 143-4, 8° du Code rural et de la pêche maritime : il s'agit de l'acquisition de la nue-propriété d'un bien par ses usufruitiers et de l'acquisition de l'usufruit d'un bien par ses nus-propriétaires.

DISCUSSION

Des questions fondamentales ne manqueront pas de se poser à propos de cette nouvelle extension du droit de préemption.

La première : que faut-il entendre par aliénation d'un droit réel démembré ? La constitution originaire, au stade où l'on scinde la propriété, d'un usufruit sur la tête d'une personne fait-elle partie des aliénations ? Il semble qu'une réponse positive s'impose : il y a bien aliénation quand le propriétaire concède l'usufruit à une personne qui n'avait pas la jouissance de la chose (constitution *per translationem* : F. Terré et P. Simler, *Droit civil, Les Biens*, Dalloz, 9^e éd., 2014, n° 786 ; ; sur cette problématique plus générale : B. Grimonprez, *La cession de droits réels démembrés, in La recodification du droit de la vente en France et en Espagne*, LGDJ, 2019, à paraître : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01913088/document>).

La seconde : faut-il considérer, quand la SAFER préempte un droit d'usufruit, qu'elle se substitue dans l'acte d'aliénation originaire et acquiert le droit avec ses qualités initiales, notamment son caractère viager s'il était constitué au profit d'une personne physique ? Ou alors faut-il admettre que la SAFER acquiert directement le droit, par la réponse à l'offre qui lui est faite, et que l'usufruit est ainsi établi au profit d'une personne morale pour une durée maximale de trente ans (C. civ., art. 619) ? Les caractéristiques originaires de l'usufruit sont en effet un point essentiel dès lors qu'elles perdurent au stade de la rétrocession du droit, nul ne pouvant céder plus de droit qu'il n'en possède. La réponse à cette question dépend finalement de la nature que l'on prête au droit de préemption : droit de substitution ou droit de préférence légal ? L'analyse ici en terme de substitution aurait pour conséquence que le sort de l'usufruit dont s'empare la SAFER (dans le but de le rétrocéder) dépendrait de la durée de vie de l'acquéreur évincé, solution qui à notre sens défie toute logique.

CONSEIL PRATIQUE

Luxe de détails. Qu'elles entrent ou non dans le champ de la préemption, les cessions d'usufruit ou de nue-propiété doivent être préalablement portées à la connaissance de la SAFER, avec d'innombrables précisions relatives à la consistance et à la valeur des droits, à la durée de l'usufruit et à son mode d'exploitation et aux pouvoirs des titulaires des droits (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, I et R. 141-2-1, al. 4).

En outre, demeurent toujours exclues du domaine de la préemption les opérations consistant à céder, au profit de la même personne, la nue-propiété dans un premier temps, et l'usufruit dans un second temps, sous réserve que ces aliénations n'aient pas lieu à des dates trop rapprochées (ce qui attesterait de la fraude).

Récemment, ce sont les aliénations concomitantes de l'usufruit et de la nue-propiété d'un bien rural qui ont été la cible d'attaques judiciaires. A plusieurs reprises, la jurisprudence n'a pas hésité à requalifier l'opération en vente de la pleine propriété soumise, comme telle, au droit de préemption de la SAFER, et ce indépendamment de la démonstration de toute fraude.

C'est ce qui a été jugé pour la double cession faite au profit du même acquéreur (Cass. 3e civ., 15 déc. 2016, n° 15-27.518 : *JurisData* n° 2016-026968 ; JCP N 2017, note B. Grimonprez). Même solution pour la transmission réalisée par un unique propriétaire à deux personnes ayant entre elles une communauté d'intérêts (ex. même famille) (Cass. 3e civ., 24 mai 2017, n° 16-11.530 : *JurisData* n° 2017-013777 ; RD rur. 2017, comm. 192, obs. H. Bosse-Platière, F. Collard et B. Travely ; Cass. 3e civ., 15 févr. 2018, n° 16-21.240 : *JurisData* n° 2018-002872 ; RD rur. 2018, comm. 84, obs. S. Crevel ; v. encore : Cass. 3e civ., 31 mai 2018, n° 16-25.829 : *JurisData* n° 2018-009089 ; RD rur. 2018, comm. 136, obs. H. Bosse-Paltièrre, F. Collard et B. Travely).

Pour un autre arrêt, aux termes duquel le recours à la vente démembrée pour faire échec au droit de préemption de la SAFER suffisait, en l'espèce, à démontrer la fraude (Cass. 3e civ., 12 avr. 2018, n° 17-13.856 : *JurisData* n° 2018-005914).

37. – Réserve d'un droit d'usage et d'habitation. Dans un arrêt remarqué, la Cour de cassation a décidé que le droit de préemption était applicable à une vente faite avec réserve d'un droit d'usage et d'habitation (Cass. 3^e civ., 19 nov. 2008 : *JurisData* n° 2008-045984 ; *Bull. civ.* 2008, III, n° 182 ; *JCP N* 2009, 1060, note J.-J. Barbiéri ; *JCP N* 2009, 1352, note F. Roussel ; *Rev. loyers* 2009, p. 76, analyse B. Peignot). En l'espèce, la déclaration faite à la SAFER mentionnait que le vendeur conservait le droit d'user et d'habiter la maison, et une partie du terrain adjacent. Malgré l'amputation de la jouissance, les juges concluent que l'intention des parties a été de vendre le bien en pleine propriété, en excluant toute création d'un usufruit. La solution semble trouver une bonne part de sa justification dans les circonstances de la cause, ce qui rend sa portée incertaine. Comme à son habitude, la cour s'est appliquée à vérifier l'adéquation du droit réel de jouissance avec la possibilité pour la SAFER de poursuivre ses objectifs légaux. De leur compatibilité, la cour déduit que le droit de préemption s'applique. Il apparaît au final que c'est moins la nature intrinsèque du droit d'usage et d'habitation (qui est une variété d'usufruit : C. civ., art. 625 et s. – V. S. Piedelièvre : *Rép. civ.* Dalloz, V° *Usage-Habitation*, n° 13) que son étendue qui est déterminante pour savoir si démembrement de la propriété il y a réellement.

REMARQUE

Avec l'élargissement de la préemption aux cessions de certains droits réels démembrés (V. *supra*, n° 36), la question perd de son acuité. La leçon demeure cependant que la rétention, par le propriétaire du bien, d'un droit réel de jouissance ne signifie pas toujours que la propriété a été démembrée et que l'aliénation soit qualifiée de cession de la nue-propriété (avec les conditions qui s'ensuivent pour que la préemption joue : C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 5). L'idée doit bien être gardée à l'esprit dans la mesure où la jurisprudence admet désormais officiellement la création de droits réels de jouissance spéciale pouvant porter sur des utilités particulières d'un bien (Cass. 3^e civ., 31 oct. 2012 : *Bull. civ.* 2012, III, n° 159 ; *D.* 2013, 53, note L. d'Avout et B. Mallet-Bricout ; *RTD civ.* 2012, 553, obs. T. Revet ; *RD imm.* 2013, 80, obs. J.-L. Bergel ; Cass. 3^e civ., 8 sept. 2016, n° 14-26.953).

ATTENTION

Objectif nul. Au-delà de la question de la nature du droit permettant l'exercice de la préemption, la légalité de l'intervention de la SAFER dépend de la conformité de la rétrocession aux objectifs légaux. Devraient pouvoir être remises en cause les acquisitions incapables d'offrir au rétrocessionnaire l'utilité et la stabilité nécessaires à l'installation, au maintien ou à l'amélioration d'une exploitation agricole.

37-1. – Vente à caractère personnel ou à des conditions particulières

Une question épineuse est récemment venue sur le devant de la scène juridique : la SAFER qui projette d'exercer son droit est-elle contrainte par l'ensemble des conditions stipulées dans la vente ?

Il faut dire, tout d'abord, que l'opposabilité à la SAFER des conditions contractuelles suppose leur mention dans la déclaration d'intention d'aliéner. L'article L. 412-8, alinéa 2 du Code rural est parfaitement clair : la « communication vaut offre de vente aux prix et conditions qui y sont contenues », et « les dispositions de l'article 1589, alinéa 1er du Code civil (relatif à la formation de la vente) sont applicables à l'offre ainsi faite » ; de plus, l'acceptation se fait « aux prix, charges et conditions communiquées » (C. rur., art. L. 412-8, al. 3). C'est dire que la vente formée par voie de préemption l'est uniquement sur la base de la notification, et non sur celle du contenu du compromis qui reste ignoré de la SAFER. De ce point de vue, il est abusif de parler de substitution dans la mesure où la SAFER, en préemptant, conclut un contrat à des conditions qui lui sont propres.

A partir de là, toutes les conditions de la vente, parce qu'elles sont notifiées, deviennent-elles automatiquement opposables au titulaire du droit de préemption ? En allant plus loin, peut-on assortir l'aliénation de n'importe quelles modalités, même les plus spécieuses, et faire ainsi échec au jeu de la préemption ? Le fait est que se développent des conventions – plus ou moins honnêtes – prescrivant à l'acquéreur des obligations éminemment spéciales (location du bien acheté à telle ou telle personne physique ou société, acquisition de parts de coopératives, exploitation du fonds selon certaines méthodes, réserve de jouissance (chasse) au profit du vendeur...). Or la SAFER, dans la plupart des cas, n'est pas en mesure d'assumer

ces charges, pour la simple et bonne raison que la préemption est un droit finalisé dont l'exercice est strictement encadré par la loi. Tant et si bien que le destin du bien accaparé prioritairement échappe aux prévisions du contrat qui a opéré son transfert (v. l'obligation de rétrocession au profit de candidats spécifiques). A cette aune, comment traiter les clauses dont la teneur n'est pas compatible avec l'exercice d'un droit réputé d'ordre public ?

On se risquera à plusieurs observations. La première est que les parties demeurent libres de conclure l'acte de leur choix (ex. vente avec rente viagère servie en nature, apport en société, échange...), quand bien même l'économie de l'opération serait de nature à empêcher la préemption de s'abattre. La volonté contractuelle est immunisée du moment qu'elle poursuit un dessein cohérent et légitime. C'est l'esprit d'une décision de la Cour de cassation qui a pu considérer que la vente réservant aux vendeurs la jouissance d'une parcelle de dix ares avec, en contrepartie de cet usage, l'engagement d'entretenir l'intégralité du terrain vendu revêtait un caractère essentiellement personnel, de nature à paralyser l'intervention de la SAFER (*Cass. 3e civ., 6 oct. 2016, n° 14-29.217 : JurisData n° 2016-022497*).

La seconde réflexion est qu'il est toujours possible, pour la SAFER prise au piège du contrat, d'arguer de la fraude. De cette façon la société qui a accepté l'offre pourrait néanmoins faire tomber la stipulation qui n'a d'autre but que de faire échec à ses prérogatives. Indiscutable sur le principe, la sanction est toutefois délicate à mettre en œuvre, car suppose que la SAFER prouve l'intention des parties de tourner la loi.

Une dernière voie, qui mérite d'être suivie, est pour la SAFER de n'accepter l'offre que sous condition de révision de ses modalités, comme l'y autorise l'article L. 143-10 du Code rural. Même s'il a davantage trait au montant du prix, ce texte vise aussi l'hypothèse de conditions de l'aliénation exagérées. Or, certaines obligations stipulées à la charge de l'acquéreur, parce qu'exorbitantes, pourraient être analysées comme telles et justifier que la SAFER formule une offre d'achat à ses propres conditions. L'avantage de passer par cette procédure ante-contractuelle est de sauvegarder les prérogatives légales de la SAFER, sans sacrifier les principes élémentaires du droit des contrats (le vendeur ayant la possibilité de retirer le bien de la vente). Reviendrait au juge, en cas de différend, de trancher en éliminant les conditions qui lui paraissent injustifiées.

Section 2

Les autres formes d'aliénation

38. – Dation en paiement. Toutes les formes d'aliénation sont en principe incluses dans le domaine du droit de préemption, dans la mesure où la contrepartie peut être fournie par la SAFER. La réflexion vaut pour la dation en paiement bien qu'il s'agisse *a priori* d'un mode d'extinction d'une obligation. Celui-ci consiste pour le débiteur à payer au moyen d'une chose autre que celle prévue (en nature plutôt qu'en argent) ; la dation « n'est possible que par la volonté du débiteur, qui accepte de céder ainsi un bien dont il est propriétaire » (J. Carbonnier, *Droit civil*, t. 4, *Les obligations*, PUF, 22^e éd., 2000, n° 328). Ce peut être le cas, par exemple, du propriétaire d'un bien rural qui choisit de le transférer à un tiers pour éponger une dette qu'il a envers lui (Cass. 3^e civ., 8 juill. 1980 : *RD rur.* 1981, p. 69. – Cass. 3^e civ., 4 avr. 1968 : *Bull. civ.* 1968, III, n° 148, pour le droit de préemption du preneur).

39. – Apports en société. À ne pas confondre avec la cession de parts sociales (V. *infra*, n° 57), l'opération consistant à apporter un bien rural à une société tombe sous le coup de la préemption (arg. C. rur. pêche marit., ancien art. R. 143-4). À titre exceptionnel, l'opération est autorisée à contenir une condition suspensive de non-préemption permettant à l'apporteur de renoncer au transfert de son bien en cas de volonté de la SAFER d'exercer ses prérogatives (C. rur. pêche marit., art. L. 143-5).

REMARQUE

Apports faits à un GFA ou un GFR de famille. Une exclusion du droit de préemption est prévue par l'article L. 322-8, alinéa 3 du Code rural et de la pêche maritime pour les apports faits à un GFA ou un GFR (C. rur. pêche marit., art. L. 322-22, al. 3) constitué entre membres d'une même famille jusqu'au quatrième degré inclus, ainsi que pour les apports réalisés par un propriétaire exploitant lesdits biens. Dans cette hypothèse, l'apporteur doit cependant établir une déclaration de l'opération auprès de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1).

Afin de lutter contre la création de sociétés fictives, la loi offre à la SAFER, qui n'a pas souhaité préempter lors d'un apport d'un bien rural, un droit de regard sur le fonctionnement du groupement bénéficiaire (C. rur. pêche marit., art. L. 143-9). Pendant une période de cinq ans à compter de l'apport, la SAFER peut recevoir de l'administration des impôts la communication de la répartition du capital de la société entre associés en vue de permettre, le cas échéant, d'agir en annulation de l'apport (LPF, art. L. 164).

La loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles a entendu renforcer le contrôle par la SAFER des biens qui sont apportés à des sociétés agricoles (sur l'analyse de ce texte : *B. Grimonprez, SAFER et sociétés : trois mariages et un enterrement : Dict. perm. entr. agr. Bull. avr. 2017, p. 1. - S. Besson, H. Bosse-Platière, F. Collard et B. Traveley, SAFER : une associée qui vous veut du bien (L. n° 2017-348, 20 mars 2017, relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles)*). L'article L. 143-5 du Code rural et de la pêche maritime a été complété pour dire que, si l'opération a été conclue sous condition suspensive de non-préemption et que celle-ci est satisfaite (le transfert de propriété devenant effectif), l'apporteur doit prendre l'engagement de conserver la totalité des droits sociaux qu'il a reçus en contrepartie de cet apport pendant au moins cinq ans à partir de la date de l'opération. L'apporteur est alors tenu de joindre l'engagement à la déclaration de la mutation adressée à la SAFER.

40. – Fusions et scissions de sociétés. Les opérations de fusion et de scission de sociétés ne font pas partie des aliénations de biens immobiliers couvertes par l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime. La raison est que ces restructurations entraînent la transmission, non pas d'un bien, mais de l'ensemble du patrimoine (actif et passif) social de la personne morale absorbée ou scindée (C. civ., art. 1844-4 ; C. com., art. L. 236-3, I. – O. Barret, *À propos de la transmission universelle du patrimoine d'une société*, in *Mél. M. Jeantin*, Dalloz, 1999, p. 109). Aucune formalité auprès de la SAFER n'est donc à accomplir à l'occasion de ces transferts d'universalités.

REMARQUE

Pour des raisons similaires, la dissolution d'une société unipersonnelle ne déclenche pas l'ouverture du droit de préemption de la SAFER. L'associé unique se voyant attribuer l'intégralité du patrimoine du défunt groupement (transmission universelle sans liquidation pour les associés personnes

morales : C. civ., art. 1844-5, al. 3), les conséquences habituellement attachées à l'effet translatif ne se manifestent pas (V. A. Cathelineau : *JCl. Société Traité*, Fasc. 31-10, V° *Liquidation des sociétés*, 2013, n° 27).

41. – Retrait partiel d'actif. La question de l'exercice du droit de préemption se pose à l'occasion d'une opération de retrait partiel d'actif. Rappelons qu'il s'agit d'une réduction de capital d'une société au moyen du retrait d'un bien correspondant à la valeur des parts sociales annulées. Cette opération échappe classiquement au droit de préemption dans la mesure où on la qualifiait de partage partiel et anticipé du capital social, ce qui en fait un acte déclaratif et non pas translatif (C. civ., art. 1844-9).

La discussion a cependant été relancée depuis que la Cour de cassation a exprimé son refus d'analyser en un acte de partage, au sens de l'article 1844-9 du Code civil, la simple réduction de capital accompagnée d'une répartition des droits sociaux aux associés (Cass. 3^e civ., 15 janv. 1997 : *Bull. civ.* 1997, III, n° 15 ; *JCP G* 1997, II, 22842, note A. Couret ; *D.* 1997, jurispr. p. 216, note P. Malaurie). Nonobstant, il ne semble pas que la SAFER ait vocation à s'immiscer dans ce genre d'opération sociale, même lorsqu'elle donne lieu à l'attribution d'un immeuble à l'associé qui se retire. Si le caractère translatif de l'acte ne semble pas discutable, son caractère onéreux est plus problématique (V. F. Collard et M.-P. Madignier, *Droit de préemption de la SAFER et réduction de capital social : RD rur.* 2013, étude 19, n° 8 et s.) : en l'occurrence, la contrepartie de l'aliénation réside uniquement dans l'annulation des droits sociaux, contrepartie que la SAFER (qui ne détient pas de parts sociales) serait bien en mal d'« honorer » si elle décidait de se substituer à l'ancien associé ! Même à considérer que la SAFER peut désormais préempter s'agissant de mutations à titre gratuit (C. rur. pêche marit., art. L. 143-16), l'originalité de l'opération, indissociable de la décision – purement interne à la société – de réduire le capital, semble devoir exclure l'intervention de la SAFER (sauf preuve d'une fraude).

CONSEIL PRATIQUE

Quand bien même la SAFER ne serait pas dotée en l'occurrence de son droit d'acquérir préférentiellement le bien, la prudence recommande de lui déclarer la cession à titre d'information (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1).

REMARQUE

Dans la mesure où elle ne représente pas un acte d'aliénation à titre onéreux, la distribution de dividendes par une société à ses associés, même faite en nature, n'est pas concernée par le droit de préemption de la SAFER, ni par l'obligation déclarative d'ailleurs.

42. – Échanges de biens ruraux. Tous les échanges d'immeubles ruraux ne sont pas logés à la même enseigne. Alors que les échanges civils (C. civ., art. 1702) demeurent soumis au droit de préemption, ceux réalisés en application de l'article L. 124-1 du Code rural et de la pêche maritime y échappent (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 1^o). La raison est que les opérations de la seconde catégorie (échanges ruraux) sont assimilées, depuis la réforme du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, aux échanges réalisés par voie d'aménagement foncier agricole et forestier (C. rur. pêche marit., art. L. 124-1). L'intervention de la SAFER est donc inutile s'agissant de mutations participant déjà à l'amélioration des conditions d'exploitation.

REMARQUE

A tout le moins informer. Pour autant, la généralité de l'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime oblige le notaire chargé d'instrumenter à adresser à la SAFER une déclaration préalable.

Deux catégories d'échanges immobiliers sont visées par l'article L. 124-1 du Code rural et de la pêche maritime : ceux qui s'inscrivent dans un périmètre

d'aménagement foncier (C. rur. pêche marit., art. L. 124-5) ; et ceux qui, en l'absence de périmètre d'aménagement foncier, portent sur des immeubles ruraux situés « soit dans le même canton, soit dans un canton et dans une commune limitrophe de celui-ci. En dehors de ces limites, l'un des immeubles échangés doit être contigu aux propriétés de celui des échangistes qui le recevra » (C. rur. pêche marit., art. L. 124-3).

L'existence d'une soulte, destinée à compenser la différence de valeur vénale entre les immeubles, n'a pas pour effet de ramener l'échange exclu dans le giron de la préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 124-3 et L. 124-7). Il n'y a que si l'opération présente un caractère frauduleux – dans le cas où la soulte, par son importance, excède la valeur de l'immeuble échangé – que la requalification en contrat de vente pourra être prononcée, restaurant alors les droits de la SAFER.

ATTENTION

Condition de non-préemption. Lorsque les échanges ne bénéficient pas de l'exemption, la loi reconnaît exceptionnellement aux parties le droit de stipuler que l'opération est conclue sous réserve du non-exercice de la préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-5). Il s'agit de permettre à l'échangiste de renoncer à l'opération projetée dans l'hypothèse où la préemption s'abat, afin d'éviter que l'acte ne soit dénaturé par l'intervention de la SAFER dans l'impossibilité de fournir la contrepartie attendue par le cédant.

43. – Expropriation. Enfin, les opérations d'expropriation font s'interroger sur l'existence possible d'une préemption de la part de la SAFER. De la même manière que la loi l'exclut en matière de bail rural (C. rur. pêche marit., art. L. 412-1), on doit refuser que l'utilité publique fondatrice d'un tel transfert forcé de la propriété soit contrecarrée par l'intervention de la SAFER (V. Ch. Dupeyron, J.-P. Théron et J.-J. Barbiéri, *Droit agraire*, 2 vol., *Droit foncier*, Economica, 1988, n° 222, p. 135. – M. Hérial, *L'évolution récente du droit de préemption de la SAFER : JCP N 1979, I, p. 69, spéc. n° 37, p. 77*). La même réflexion vaut en cas de cession amiable consentie après déclaration d'utilité publique ou de cession amiable antérieure à une telle déclaration, lorsqu'elle résulte d'une ordonnance du juge de l'expropriation (V. CA Douai, 29 nov. 1979 : *JCP N 1981, prat. 8016, note J.-*

P. Moreau. – V. M. Hérial, *L'évolution récente du droit de préemption de la SAFER*,
préc.).

Domaine de la préemption quant aux biens

44. – *Intuitus rei.* L'existence du droit de préemption dépend ensuite de la nature des biens aliénés. Largement remanié par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014, l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime précise les biens sur lesquels peut s'exercer l'action de la SAFER (Section 1), dont il faut soustraire certains, énumérés par l'article L. 143-4 (Section 2). La vente globale de biens, qu'ils soient tous ou non soumis au droit de préemption, soulève la délicate question de la préemption partielle (Section 3).

Section 1

Biens susceptibles de préemption

45. – Immeubles et meubles. Le droit de préemption couvre des biens de nature différente : s'appliquant principalement aux biens ruraux immobiliers (§ 1), il s'étend aussi parfois à certains biens mobiliers (§ 2), dont les parts sociales et les droits à paiement décauplé.

§ 1. – Biens immobiliers

46. – Biens bâtis ou non. Au terme de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime, le droit de préemption s'exerce sur les aliénations de biens immobiliers agricoles bâtis (B) comme non bâtis (A).

A. – Immeubles non bâtis

47. – Terrains à usage agricole. Les biens immobiliers entrant dans le champ du droit de préemption sont ceux qui, au jour de la vente, ont un usage agricole ainsi que les terrains nus ayant une vocation agricole. La première catégorie (qui englobe d'ailleurs les biens bâtis comme non-bâtis) ne pose guère de problème : il suffit que l'immeuble serve actuellement à une activité agricole (terres arables, pâturages, vergers et vignes : C. rur. pêche marit., art. L. 311-1) pour être « préemptable » par la SAFER.

48. – Terrains nus à vocation agricole. La seconde catégorie des terrains à vocation agricole a toujours posé plus de difficultés (L. Lorvellec, *Droit rural*, éd. Masson, 1987, n° 73, p. 39). Modifiant profondément le raisonnement, la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 a posé, au sujet de ces biens, deux critères de la préemption.

Le premier est celui de la **vocation agricole des terrains**, maintenant définie positivement et objectivement par rapport à leur localisation géographique et leur statut urbanistique. Sont ainsi qualifiés comme tels les terrains situés dans une zone agricole protégée (C. rur. pêche marit., art. L. 112-2), ceux à l'intérieur d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (C. urb., art. L. 143-1), ou ceux inclus dans une zone agricole ou une zone naturelle et forestière délimitée par un document d'urbanisme. En l'absence de ce genre de document, la vocation agricole des surfaces ressort du fait qu'elles sont situées dans les secteurs ou parties non encore urbanisés des communes, à l'exclusion des bois et forêts (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 1). Il convient donc désormais, en présence de terres non actuellement exploitées, de se référer aux documents d'urbanisme ou au classement dont la zone a pu faire l'objet pour déterminer leur vocation ou non agricole.

ATTENTION

Domaine du législatif. Le décret n° 2015-954 du 31 juillet a logiquement abrogé l'ancien article R. 143-2 qui précisait les critères de la vocation agricole des terrains, ainsi que ceux privés de cette vocation. Seule la loi détermine à présent, au regard du droit de l'urbanisme, le caractère du terrain.

REMARQUE

Zones de non-droit. Pris à la lettre, le texte fait référence aux zones agricoles et naturelles et forestières des documents d'urbanisme (PLU par exemple), ce qui n'englobe pas les zones à urbaniser dites AU, même si elles peuvent correspondre à des espaces encore vierges de toutes constructions. Cela dit, les zones NB des POS, en ce qu'elles font partie des zones naturelles, caractérisent la vocation agricole des terrains.

Le second critère légal réside dans le **caractère nu du terrain**. Même dans les secteurs dits agricoles en effet, tous les immeubles ne peuvent en réalité être cultivés, parce que des aménagements ou des équipements les rendent incompatibles avec une éventuelle activité agricole. Il faut donc que le terrain non actuellement exploité soit nu, c'est-à-dire non construit ou non équipé, pour entrer dans le champ de la préemption.

Toutefois, le nouvel article L. 143-1, alinéa 3 du Code rural et de la pêche maritime prend soin d'énoncer que « sont assimilés à des terrains nus les terrains ne supportant que des friches, des ruines ou des installations temporaires, occupations ou équipements qui ne sont pas de nature à compromettre définitivement leur vocation agricole ».

La règle reprend en partie ce qui avait déjà été jugé, à savoir que des terres couvertes de friches ou apparemment laissées à l'abandon restent « préemptables » si rien ne démontre que leur destination agricole a disparu au jour de la vente (CA Versailles, 24 juin 1999, n° 9179-96 : *Bull. inf. C. cass.* 15 mai 2000, n° 651. – CA Riom, 20 avr. 2006 : *RD rur.* 2006, comm. 44). L'interrogation subsiste néanmoins pour les parcelles garnies de bois (sans être formellement classées boisées au cadastre) : sont-elles toujours nues ? Tout dépend, nous semble-t-il, si les éléments arborés compromettent ou non la vocation agricole des terres, ce qui sera dans les faits très variable.

À l'instar également de l'ancien article R. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime, la présence d'aménagements permanents empêche de considérer le bien comme un terrain nu à vocation agricole. Cela peut viser le terrain à bâtir qui a déjà fait l'objet de travaux de viabilisation et d'aménagements. L'importance de l'aménagement par rapport à la surface du terrain d'assiette est déterminante. Cela dit, la loi ne pose pas de proportion, de sorte qu'un équipement qui occupe une

partie non négligeable du terrain (même inférieure à 50 % de sa superficie) peut lui faire perdre sa vocation agricole. Il convient en outre de s'interroger, dans chaque cas, sur le point de savoir si la SAFER peut remplir les objectifs que lui assigne la loi en se portant acquéreur dudit bien (comment pourrait-elle, par exemple, rétrocéder une parcelle partiellement équipée d'un parking ?).

Cependant, à la différence du droit antérieur, les terrains simplement affectés à une activité extra-agricole ne sont plus exemptés de la préemption si l'occupation n'empêche pas une future exploitation agricole. Se trouve donc « enterrée » la jurisprudence privant automatiquement la SAFER de ses droits en présence de terrains d'agrément (jugé qu'était sans rapport avec une destination agricole la parcelle, plantée de nombreux types d'arbres et équipée d'un bungalow, qui servait de terrain de loisir : Cass. 3^e civ., 4 mars 2009, n° 08-11.281 : *JurisData* n° 2009-047252 ; *Bull. civ.* 2009, III, n° 59 ; *Rev. loyers* 2009, p. 293, obs. B. Peignot ; *RD rur.* 2010, comm. 13, obs. F. Roussel. – Même sens pour un jardin, garni d'un potager et d'arbres fruitiers trentenaires destinés à la consommation personnelle des propriétaires : Cass. 3^e civ., 28 sept. 2011, n° 10-14.004 : *JurisData* n° 2011-020416 ; *JCP N* 2011, 1295, note J.-J. Barbiéri).

ANALYSE

Dépendances immédiates des bâtiments d'habitation. L'ancien article R. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime ayant été abrogé par le décret du 31 juillet 2015 sans que ses dispositions ne soient reprises, les dépendances immédiates des bâtiments d'habitation ne faisant pas partie d'une exploitation agricole ne sont plus soustraites au droit de préemption de la SAFER. Le raisonnement à tenir lors de l'aliénation de ce type de bien est désormais le suivant.

Soit les dépendances sont aliénées seules : elles peuvent alors entrer dans la catégorie des terrains nus à vocation agricole, « préemptables » dans la mesure où le seuil de superficie à partir duquel la SAFER jouit du droit de préemption est atteint.

Soit les dépendances sont aliénées en même temps que le bâtiment d'habitation, ce que le vendeur est parfaitement libre de décider, sans avoir à faire une quelconque ventilation du prix entre les éléments cédés (Rép. min. n° 504 : *JOAN Q* 1^{er} janv. 2001, p. 40). Il faut dans ce cas se demander :

– si l'on a affaire à la cession d'un unique bien et si celui-ci peut être qualifié de terrain nu (solution peu évidente du fait de la présence de bâti) ;
– ou si, la vente portant sur plusieurs catégories de biens (dont des terrains à vocation agricole), la SAFER peut être amenée à faire valoir son droit de préemption sur la seule partie non bâtie susceptible d'accueillir une future activité agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1-1).

L'absence de disposition claire à ce sujet entretient malheureusement le flou sur le sort d'opérations aussi banales que la vente de surfaces accompagnant des maisons d'habitation à la campagne. D'où l'intérêt, pour clore la discussion, d'introduire, par le biais des décrets attributifs, un seuil de superficie en dessous duquel les dépendances immédiates des bâtiments d'habitation échapperaient à la préemption (V. *supra*, n° 15).

49. – Condition de superficie des terrains. La préemption concernant les terrains peut jouer quelles que soient en principe leurs dimensions, « sous réserve du I de l'article L. 143-7 » (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 1^{er}). S'il n'existe pas de surface maximale qui empêcherait la SAFER d'intervenir, il peut cependant exister, pour les terrains uniquement, une surface minimale en deçà de laquelle la préemption ne s'applique pas (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7). Le seuil de déclenchement du droit de préemption est fixé pour chaque SAFER par le décret d'habilitation (C. rur. pêche marit., art. R. 143-1. – V. *supra*, n° 15). Il convient, cela dit, de préciser que la superficie minimum applicable peut être différente selon la zone de situation des biens (zone viticole AOC, zone de montagne...), ou de leurs caractéristiques particulières (par ex. cultures spécialisées comme la tabaculture). La condition de surface minimale est aussi parfois inexistante ; ainsi quand le décret attributif a décidé de ramener à zéro la superficie ouvrant droit à préemption (par ex. biens non bâtis situés dans une zone urbanistique particulière : zone agricole, dite NC, des POS ou A des PLU), ou quand la parcelle est enclavée (C. civ., art. 682).

CONSEIL PRATIQUE

Formalité déclarative. Les aliénations portant sur des parcelles non bâties d'une superficie inférieure au seuil de préemption doivent néanmoins faire l'objet d'une déclaration préalable d'opération. Bien que le notaire ne soit pas tenu de mentionner l'exemption en pareil cas (vu qu'il ne s'agit pas

de l'un des obstacles à la préemption prévus aux articles L. 143-4 et L. 143-6, art. R. 141-2-1), il lui est chaudement recommandé de le préciser dans la déclaration (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1).

B. – Bâtiments situés sur l'exploitation

50. – Bâtiments d'habitation. Sont susceptibles d'être préemptés les bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 2 et R. 143-2. – V. Rép. min. n° 177 : *JOAN Q* 11 juin 2013, p. 6063). Aucune limite de superficie ne vient en l'occurrence amputer le droit de préemption ; le seuil de préemption ne vaut en effet que pour les éléments non bâtis. La soumission des bâtiments d'habitation aux pouvoirs de la SAFER a pour but d'éviter le démantèlement des exploitations (C. rur. pêche marit., art. L. 143-2, 6°). Il faut que ces locaux servent à l'hébergement du chef de l'exploitation ou de ses membres, quel que soit leur statut.

D'un côté, il est indiscutable que la vente d'une résidence principale à usage d'habitation, étrangère à toute exploitation agricole, n'ouvre pas le droit de préemption de la SAFER (même si elle est située en zone agricole). On peut cela dit s'interroger sur la nécessité d'informer la SAFER d'une telle mutation. Seules en principe les cessions portant sur des « biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières » sont concernées par l'obligation déclarative (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1). En l'absence de définition de la notion de « bien rural », on peut hésiter à faire entrer la maison d'habitation dans cette catégorie. Il semble pourtant qu'on puisse la qualifier comme telle au regard de sa localisation géographique (et des documents d'urbanisme). Le raisonnement s'opère en effet à partir des biens que la SAFER est habilitée à acquérir à l'amiable en vertu de l'article L. 141-1 du Code rural et de la pêche maritime ; or elle peut, dans le cadre de ses missions générales, acheter des biens non agricoles situés en milieu rural pour mener des actions en faveur du développement durable des territoires ruraux (par exemple, logement dans le village d'un exploitant voisin).

REMARQUE

Rural ou pas. Des raisons pratiques louables – mais sans fondement textuel – conduisent néanmoins les représentants des SAFER et du notariat à exclure du champ de la déclaration les biens situés en zone urbaine des documents d'urbanisme, sauf s'ils font partie de ceux soumis au droit de préemption de la SAFER (V. infra, n° 118). Cette interprétation restrictive de la notion de bien rural pourrait cependant avoir pour conséquence de réduire mécaniquement les moyens d'action des SAFER dans le domaine du développement rural.

ATTENTION

Impossibilité de fait. La loi permet aussi théoriquement à la SAFER de préempter des bâtiments d'habitation situés dans des zones à destination agricole lorsqu'ils ont servi à une activité agricole dans les cinq dernières années en vue de leur rendre un usage agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 2). Dans les faits, il est cependant exclu que d'anciens bâtiments d'exploitation reconvertis et transformés en locaux d'habitation puissent revenir à leur état initial (sauf à considérer, pour admettre la préemption, qu'ils peuvent dorénavant servir à une activité agricole par rattachement). La préemption est d'autant moins évidente que la SAFER ne peut pas enclencher, dans ce cas précis, l'action en révision du prix de la vente de l'article L. 143-10 (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 2).

D'un autre côté, il n'est pas toujours aisé de savoir si une maison d'habitation fait ou non toujours partie d'une exploitation ; par exemple quand elle est demeurée longtemps inoccupée et laissée à l'abandon (CA Pau, 1^{er} ch., 28 juin 2004 : *JCP N* 2006, 1268, note F. Roussel), ou quand elle a perdu tout lien avec la ferme (location

à part), ou enfin quand cette dernière n'est plus en activité depuis longtemps. La vente séparée des moyens d'habitation du reste des terres risque de soulever le problème. Le critère de l'étendue de la préemption réside dans l'attachement ou non des locaux à l'exploitation agricole au moment de la vente (Ch. Dupeyron, J.-P. Théron et J.-J. Barbiéri, *Droit agraire*, 2^e vol., *Droit foncier*, Economica 1988, n^o 237 et 238, p. 139. – Cass. 3^e civ., 18 févr. 1981 : *Bull. civ.* 1981, III, n^o 37. – Cass. 3^e civ., 31 mai 2007 : *Bull. civ.* 2007, III, n^o 97 ; *JCP N* 2007, 1237, note F. Roussel ; *Rev. loyers* 2007, p. 352, obs. B. Peignot).

REMARQUE

La vente en bloc de l'exploitation (terres et bâtiments) est moins problématique dans la mesure où elle fait présumer l'unité (physique et économique) des différents éléments cédés (Ch. Dupeyron, J.-P. Théron et J.-J. Barbiéri, *Droit agraire*, 2^e vol., *Droit foncier*, préc., n^o 237, p. 139). La SAFER a, dans un tel cas, vocation à s'emparer du tout, conformément à l'objectif de conservation d'exploitations viables existantes (C. rur. pêche marit., art. L. 143-2, 6^o). Elle pourrait aussi décider de ne préempter qu'une partie des biens cédés ensemble, comme la loi l'y autorise dorénavant dans les conditions de l'article L. 143-1-1 du Code rural et de la pêche maritime (V. *infra*, n^o 70).

51. – Bâtiments d'exploitation. Depuis la loi d'avenir n^o 2014-1170 du 13 octobre 2014, les bâtiments d'exploitation soumis à préemption sont ceux qui ont actuellement un usage agricole et ceux qui, ayant récemment perdu cette utilisation, sont susceptibles de la retrouver (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 1 et 2).

La première catégorie correspond à la solution traditionnelle. Seuls auparavant les bâtiments ayant conservé une utilisation agricole au jour de la notification pouvaient être convoités par la SAFER (Cass. 3^e civ., 31 mai 2007, n^o 06-13.874 : *Bull. civ.* 2007, III, n^o 97 ; *JCP N* 2007, 1237, obs. F. Roussel ; *Rev. loyers* 2007, p. 352, obs. B. Peignot ; *Deffrénois* 2007, p. 1625, obs. B. Gelot). Concernant ces bâtiments-là, il n'existe aucune condition de zonage « agricole » spécifique, sauf précision particulière donnée par le décret attributif. Aucun seuil de surface minimale ne peut non plus venir restreindre les droits de la SAFER. À cet égard, on prêtera attention aux bâtiments d'exploitation qui ont pu être transformés en gîtes

ruraux ou en tables d'hôtes. Certes ces bâtiments ne servent plus à une activité agricole par nature, mais ils peuvent constituer les supports d'une activité agricole par rattachement si l'hébergement ou la restauration conserve un lien économique avec l'exploitation agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 311-1). Appartenant toujours à un agriculteur en activité, ces bâtiments seront censés conserver un usage agricole ; ce qui ne sera plus admis s'ils sont devenus la propriété d'un non-exploitant.

La seconde catégorie est celle des bâtiments ayant été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole et que la SAFER peut préempter afin de leur rendre cet usage (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 2). Il s'agit du régime autrefois réservé aux bâtiments sis en zone de montagne (régime maintenu : art. L. 143-1, al. 7), et que la loi d'avenir du 13 octobre 2014 a souhaité étendre à l'ensemble du territoire. La volonté des parlementaires a été de permettre l'intervention de la SAFER sur des biens laissés à l'abandon ou reconvertis vers d'autres usages qui, avant cela, passaient à travers les mailles de la préemption (CA Pau, 28 juin 2004 : *JCP N* 2006, n° 35, 1268, obs. F. Roussel). Celle-ci est dorénavant possible, mais à trois conditions. Il faut d'abord que les immeubles soient situés dans les zones ou espaces conférant aux terrains une vocation agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 1). Les bâtiments doivent ensuite avoir été utilisés pour une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé l'aliénation. Enfin, la préemption doit avoir pour objet de redonner aux bâtiments l'usage agricole perdu. Dans ce cas précis, la loi dispose que la procédure de préemption avec révision du prix (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10) n'est pas applicable.

CONSEIL PRATIQUE

Preuve à se ménager. Le critère de l'utilisation agricole des bâtiments invite le praticien à s'entourer d'un maximum d'informations sur l'affectation des biens, non seulement au moment de la vente (Cass. 3^e civ., 18 févr. 1981 : *Bull. civ.* 1981, III, n° 37), mais aussi durant les cinq années qui la précèdent. Il recueillera auprès du vendeur toutes les pièces permettant de justifier la présence ou l'absence d'activité agricole au sein des bâtiments : attestations, factures comme quoi, par exemple, d'anciens hangars servent désormais de garages pour des caravanes ou des bateaux. Sachant que l'existence de la moindre activité agricole dans les bâtiments au cours de la période quinquennale précédant l'aliénation risque de les faire retourner dans le giron de la préemption (à condition que la zone soit propice). Dans

le cas de locaux appartenant à un agriculteur à la retraite, la preuve et la date de sa cessation d'activité devraient normalement suffire pour savoir si l'opération ouvre ou non la faculté d'acquies de la SAFER (D.-G. Brelet, *Utiles précisions concernant le champ d'application du droit de préemption de la SAFER* : JCP N 2010, 1196, n° 7). La difficulté peut toutefois naître s'il continue encore à exploiter une parcelle de subsistance. Même réduite, l'activité risque de maintenir l'affectation agricole des bâtiments. Lorsque les bâtiments n'ont vraiment plus d'utilisation agricole ou que celle-ci est trop ancienne, le notaire chargé de la vente doit simplement la déclarer, pour information, à la SAFER locale (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, 1).

52. – Immeubles en copropriété. Certains immeubles bâtis ne peuvent jamais faire objet d'une préemption. Il en est ainsi des parties communes des immeubles en copropriété. Dans une situation d'indivision forcée et perpétuelle, les parties communes ne peuvent pas être détachées de l'immeuble qu'elles desservent et aliénées séparément (Cass. 3^e civ., 27 mai 2010, n° 09-65.338).

Ne pourrait-on, en revanche, concevoir l'exercice d'un droit de préemption sur un lot de copropriété lors de sa cession ? Le développement de l'agriculture urbaine amène à se poser la question plus sérieusement dès lors qu'une partie privative, comprise dans le lot aliéné, fait l'objet d'un usage agricole. Aucun obstacle juridique ne semble alors se dresser face à la préemption d'un tel bien rural immobilier. Les SAFER se désintéresseront-elles toujours de ce marché urbain porteur d'une nouvelle manière de produire ? (V. B. Grimonprez et D. Rochard [ss dir.], *Agriculture et ville : vers de nouvelles relations juridiques*, LGDJ, 2016).

§ 2. – Biens mobiliers

53. – Meubles ayant un lien avec l'exploitation. Le droit de préemption de la SAFER n'a en principe vocation à s'appliquer qu'aux immeubles. Pourtant certains meubles, parce qu'étroitement liés à l'exploitation du fonds rural, peuvent parfois être interceptés par la SAFER lorsqu'elle fait usage de la préemption.

54. – Meubles immobilisés par destination. Le droit de préemption joue pour les biens ayant perdu leur caractère mobilier du fait de leur attachement à un bien immobilier à usage agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 1^{er}). La catégorie des immeubles par destination est entrée, avec la loi du 5 janvier 2006, dans le champ légal de la préemption. Encore faut-il, pour que celle-ci s'applique, que les meubles continuent à suivre le sort de l'immeuble et ne soient pas détachés et

vendus séparément (CE, 10 avr. 2002 : *RD rur.* 2002, p. 264, obs. J.-M. Gilardeau et C. Pitaud ; *Ann. loyers* 2002, p. 1591, obs. J. Lachaud).

ATTENTION

L'extension de la préemption ne vaut que pour les meubles attachés à des immeubles à usage agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 1^{er}). Aucune immobilisation par destination n'est possible en présence d'immeubles à vocation agricole.

L'immobilisation recouvre deux hypothèses décrites par l'article 524 du Code civil (mod. L. n° 2015-177, 16 févr. 2015) : celle des meubles placés pour le service et l'exploitation du fonds immobilier, et celle des effets mobiliers attachés au fonds à perpétuelle demeure.

Les premiers sont les objets qui, volontairement affectés à l'immeuble, en deviennent l'accessoire indispensable. Le nouvel article R. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime en donne une liste (qui ne nous semble pas exhaustive) : les cheptels mort ou vif, les stocks nécessaires à l'exploitation, ou tout autre élément ou investissement réalisé en vue d'améliorer le fonds (par ex. tonneaux garnissant le chai pour élever les vins) ou de diversifier et de commercialiser la production (ce qui pourrait potentiellement inclure des éléments incorporels ; pour le fonds agricole, V. *infra*, n° 55).

Seront ainsi susceptibles de faire l'objet du droit de préemption de la SAFER, s'ils sont aliénés avec et en même temps que des biens immobiliers soumis à préemption, les animaux placés par le propriétaire sur son fonds à titre d'accessoires nécessaires à l'exploitation de celui-ci (C. civ., art. 524 : déclarant, depuis la loi du 16 février 2015, que ces animaux sont soumis au régime des immeubles par destination. – *Adde*, Cass. req., 19 oct. 1938 : *DH* 1938, p. 613, qualifiant d'immeubles par destination soixante vaches sur un troupeau de quatre-vingts bêtes, comme suffisant à la culture ou l'élevage. – Cass. com., 12 nov. 1996 : *Bull. civ.* 1996, IV, n° 268 ; *RD rur.* 1998, p. 204, n° 1, obs. F. Roussel, refusant cette qualité aux animaux destinés à la reproduction ou à l'embouche).

Les stocks sont d'une nature variable selon leur rôle. Il faut partir du principe que les stocks destinés à être commercialisés restent meubles (pour un stock de Cognac : Cass. 1^{re} civ., 1^{er} déc. 1976, n° 75-14.882 : *JCP G* 1977, II, 18735, concl.

Gulphe ; *RTD civ.* 1978, p. 158, obs. C. Giverdon). C'est la raison pour laquelle ils figurent dans le fonds agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 311-3, al. 3). Les stocks s'« immobilisent » en revanche quand ils ne sont pas voués à circuler et deviennent nécessaires – et non simplement utiles – à l'exploitation (pour des serres horticoles : Cass. 3^e civ., 5 mai 1981, n° 79-15.966 : *RTD civ.* 1982, p. 164, obs. C. Giverdon).

Bien que non expressément visés par les textes du Code rural et de la pêche maritime, les meubles attachés à perpétuelle demeure suivent à l'évidence le sort de l'immeuble. Ce sont ceux que des liens matériels durables (scellement, intégration) unissent à l'immeuble (C. civ., art. 525). Ont par exemple été réputées immeubles des serres incorporées à une propriété et affectées à son exploitation de manière définitive (Cass. 3^e civ., 6 janv. 1972 : *D.* 1972, 398).

CONSEIL PRATIQUE

Au diable les textes. Indépendamment de la qualification de certains éléments de l'exploitation agricole et de leur caractère « préemptable », le vendeur est désormais tenu de déclarer leur cession à la SAFER. Les nouveaux articles L. 141-1-1 et R. 141-2-1 prescrivent en effet au notaire ou cédant d'informer la SAFER, deux mois avant la date envisagée pour l'aliénation, des mutations de biens et droits mobiliers à caractère rural ou agricole. À suivre les textes à la lettre, et aussi étrange que cela puisse paraître, la vente comme la donation isolée d'un engin agricole (tracteur, moissonneuse) doit être portée à la connaissance de la SAFER sous peine de sanction. Cela dit, en réalité, aucun formulaire n'est prévu pour la déclaration de l'aliénation de ce genre de biens. Face à des textes mal pensés et rédigés, la pratique est tenue de prendre congé de la théorie.

55. – Aliénation du fonds agricole. En tant qu'universalité de fait (donc meuble incorporel), et à défaut d'immobilisation, le fonds agricole ne paraît pas exposé à la préemption lors de son aliénation (*JO Sénat* CR 4 nov. 2005, p. 6639 et 6643. – E. Clerget et C. Gasselín, *Fonds agricole et droit de préemption de la SAFER : Defrénois* 2009, art. 38036, p. 897 et s.). L'existence d'un fonds agricole peut néanmoins modifier le statut des immeubles par destination (matériel et cheptel de l'exploitation). En les incluant volontairement dans le fonds, l'exploitant est censé supprimer leur attachement à l'immeuble (V. toutefois, Cass. com., 31 mars

2009, n° 08-14.180 : *Bull. civ.* 2009, IV, n° 47 ; *JCP E* 2009, 1899, note F. Planckeel ; *RTD civ.* 2010. 139, obs. T. Revet : qualifiant d'immeubles par destination les meubles affectés à l'exploitation d'un hôtel). Il s'ensuit que la préemption ne peut plus leur être étendue et que leur cession devient libre.

REMARQUE

L'hésitation quant aux droits de la SAFER peut venir du fait que l'aliénation du fonds agricole et des terres se fait de manière concomitante. Il existe alors deux manières de voir.

- Soit l'on considère que le fonds agricole peut faire partie des biens mobiliers affectés à l'immeuble, auquel cas il devient « préemptable » au même titre que l'élément principal. La rédaction de l'article R. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime autorise une telle interprétation puisqu'il fait référence à « tout autre élément ou investissement réalisé en vue d'améliorer le fonds ou de diversifier et de commercialiser la production », attaché aux biens immobiliers. Aussi, la vente globale du foncier et du fonds agricole pourrait ouvrir droit pour la SAFER à préemption sur l'ensemble. Leur aliénation séparée rompt en revanche tout lien d'attachement et fait irrémédiablement sortir le fonds agricole du domaine de la préemption.

- Soit le fonds agricole, parce que de nature incorporelle, ne peut jamais être analysé comme un immeuble par destination, de sorte qu'aucun droit de préemption ne saurait s'appliquer à lui, ni aux éléments qui le composent.

56. – Droits à paiement découplé. Comme autres meubles sur lesquels peuvent s'exercer les prérogatives de la SAFER, il y a les droits à paiement découplé résultant du régime d'aide de la politique agricole commune. La solution a seulement été admise avec la loi du 5 janvier 2006. Le souci de garantir la viabilité des exploitations lors de leur transfert a justifié l'extension du droit de préemption aux droits à paiement unique (DPU), puis aux droits à paiement de base (DPB) (L. Bodiguel, *DPU et droit de préemption des SAFER : RD rur.* 2006, étude 33. – F. Roussel, *Droits à paiement unique et SAFER : RD rur.* 2005, étude 20 et *JCP N* 2007, act. 124. – E. Dorison, *Les nouvelles mesures juridiques et fiscales intéressant le droit des SAFER en 2006 : RD rur.* 2007, étude 19). Mais comme les DPB ne sont pas accessoires au foncier, la SAFER ne peut prétendre s'en emparer que si leur

aliénation se fait conjointement avec les terres (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 4). La préemption ne peut alors intervenir que globalement, sur l'ensemble, à la condition impérative que la SAFER les rétrocède comme elle les a acquis (ensemble). Les juges du fond ont ainsi pu dire que lorsque le vendeur d'un immeuble rural s'engage dans un acte unique de vente à céder gratuitement des DPU et que l'opération est entièrement notifiée à la SAFER, la préemption peut porter sur le tout (CA Riom, 17 sept. 2009 : *JurisData* n° 2009-010894).

REMARQUE

La SAFER agricultrice. De récents arrêts ont dans ce prolongement admis que la SAFER pouvait, si elle détenait des terres éligibles, prétendre à l'attribution de DPU au titre de sa qualité d'exploitant agricole au regard du droit de l'Union européenne (CE, 8 févr. 2012, n° 336641 : *JurisData* n° 2012-002631. – CE, 24 avr. 2013, n° 349304 : *RD rur.* oct. 2013, comm. 177, obs. F. Robbe).

Les modalités de la rétrocession consécutive à la préemption de l'ensemble foncier-droits à paiement sont précisées à l'article D. 142-1-1 du Code rural et de la pêche maritime (D. n° 2006-1824, 23 déc. 2006, mod. par D. n° 2015-1018, 18 août 2015. – F. Roussel, *SAFER et droits à paiement unique*, art. préc). Le texte autorise notamment la rétrocession des biens préemptés en plusieurs lots. Si elle procède de la sorte, la SAFER peut rétrocéder proportionnellement à ces lots les DPB acquis conjointement. La répartition des DPB doit être proportionnelle à la valeur unitaire des lots rétrocédés.

Lorsque la rétrocession de foncier s'opère au profit d'un non-exploitant, ce dernier doit s'engager à louer les biens et les DPB au même preneur, lequel doit avoir été agréé par la SAFER (C. rur. pêche marit., art. D. 142-1-1).

CONSEIL PRATIQUE

En cas d'aliénation séparée (de la terre), et sans fraude, des droits à paiement de base, le droit de préemption de la SAFER ne peut être exercé. Aucune formalité ne semble en l'occurrence requise dès lors que ces droits incorporels ne font pas partie de ceux énumérés à l'article L. 141-1, II du Code rural et de la pêche maritime (biens ruraux, terres, exploitations agricoles) pour lesquels toute aliénation doit être déclarée à la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, I et R. 141-2-1).

57. – Parts sociales des sociétés à objet agricole. En raison de leur nature mobilière, les parts sociales n'étaient pas soumises, lors de leur aliénation, au droit de préemption (Cass. 3^e civ., 28 juin 1995 : *RD rur.* 1995, p. 90). À la différence des apports en société, les cessions de droits sociaux échappaient donc à l'emprise des SAFER (D. Rochard, *Sociétés agricoles et SAFER : Le Trait d'union* sept. 2009, n° 3). Cette mise à l'écart, somme toute parfaitement logique, était cependant de plus en plus critiquée, car faisait échapper toute une part du marché foncier rural aux organes de régulation. D'où les propositions d'étendre le domaine de la préemption à certaines opérations sociétaires, malgré toutes les difficultés techniques que la mesure comporte (gestion puis rétrocession des parts. – V. Prop. de loi AN n° 1188, 26 juin 2013, art. 2).

La loi d'avenir pour l'agriculture a franchi le pas en ouvrant le droit de préemption de la SAFER en cas d'aliénation à titre onéreux de la totalité des parts ou actions d'une société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, lorsque l'exercice de ce droit poursuit l'installation d'un agriculteur (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 6). L'intervention de la SAFER, à l'occasion de ce type de transaction, est donc subordonnée à trois conditions :

- que le transfert porte sur l'intégralité des titres sociaux ;
- que la société ait un objet principalement agricole (qu'il s'agisse de l'exploitation ou de la propriété agricole), peu importe la forme du groupement (civil ou commercial). L'objet d'un groupement renvoie traditionnellement à son objet social (V., pour l'article L. 411-37 : L. Lorvellec et F. Collart-Dutilleul, *Les baux ruraux*, Sirey, 1993, n° 258), c'est-à-dire à son programme statutaire, et non à son activité réelle. Toutefois, on peut deviner que le législateur a ici voulu viser l'objet en général, au point de le confondre avec l'activité sociale. S'ensuit que

lorsque la société dont l'objet social n'est pas spécifiquement agricole (SCI par exemple créée pour administrer un patrimoine immobilier), abrite en fait essentiellement des biens de nature agricole, il se pourrait que la SAFER invoque quand même cette distorsion pour faire valoir ses prérogatives ;

- que la préemption ait pour finalité l'installation d'un agriculteur.

ATTENTION

L'article L. 143-16 du Code rural et de la pêche maritime étend l'exercice du droit de préemption aux mutations de l'intégralité des parts sociales faites à titre gratuit.

Remarque

La loi n° 2017-348 du 30 mars 2017 avait tenté d'étendre le champ de la préemption aux cessions partielles des parts ou actions de sociétés dont l'objet principal est la propriété agricole (*B. Grimonprez, SAFER et sociétés : trois mariages et un enterrement : Dict. perm. entr. agr. Bull. avr. 2017, p. 1*). Plusieurs conditions étaient posées. D'une part, l'intervention ne pouvait avoir comme objectif que l'installation, le maintien ou la consolidation d'exploitations agricoles. D'autre part, le droit de priorité ne s'ouvrait que lorsque le projet d'acquisition avait pour effet de conférer au cessionnaire la majorité du capital ou une minorité de blocage au sein de la société. Or, le Conseil constitutionnel a estimé ces garde-fous insuffisants au regard des atteintes disproportionnées que le dispositif inflige au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre (*DC n° 2017-748, 16 mars 2017*). Le raisonnement est que la loi ne garantit pas à la SAFER qui préempte les titres une position majoritaire dans le capital de la société. Si bien qu'au stade de la rétrocession des parts, elle ne pourra pas toujours satisfaire l'objectif d'installation d'un agriculteur, ou même de maintien et de consolidation d'exploitation agricole. L'autre motif de la censure tient à la durée de détention des parts sociales par la SAFER, susceptible aux dires des juges d'affecter la valorisation de la société (*A. Laumonier, L'impossible droit de préemption de la SAFER en matière de cessions partielles de droits sociaux - (à propos de la censure constitutionnelle de l'article 3 de la loi n° 2017-348 du 30 mars 2017) : RD rur. 2018, étude 16*).

Sur le plan des formalités à accomplir, des mentions spéciales sont requises dans la déclaration en cas d'aliénation de la totalité des droits sociaux d'un groupement à objet agricole. Le notaire ou le cédant doit alors transmettre à la SAFER les statuts de la société dont les titres sont cédés, le bilan et le compte de résultats des trois derniers exercices, l'avant-contrat de cession, les contrats en cours, les conventions de garantie d'actif et de passif, et s'il y a lieu, tout engagement faisant peser sur la société une incidence financière ainsi que tout élément relatif à sa situation contentieuse (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, al. 2).

Le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 a ajouté que la SAFER peut demander au notaire ou au cédant, dans les deux mois de la déclaration, des éléments d'information complémentaire nécessaires à l'appréciation des conditions de transmission des parts ou actions. Le délai de deux mois offert à la SAFER pour préempter est alors suspendu à compter de la réception de cette demande. Il reprend son cours à compter du moment où la SAFER reçoit les documents sollicités ou se voit informée des raisons pour lesquelles le cédant ou le notaire est dans l'impossibilité de les lui fournir (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, al. 3).

REMARQUE

Obstacles pratiques. La réalisation pratique de la préemption de droits sociaux s'avère néanmoins délicate (de l'aveu même des SAFER !). Certaines formes sociales (GAEC, EARL) ne peuvent pas comprendre, dans leur rang, de personnes morales ; tandis que d'autres groupements ne connaissent pas la forme unipersonnelle, obligeant par là même la SAFER devenue seule associée à transformer la structure... On craint aussi la multiplication des stratégies de contournement par la cession, en plusieurs fois ou à des personnes différentes (voire créées pour la circonstance), du capital des sociétés. Autant de fraudes que la SAFER aura à combattre, pour des résultats qui risquent d'être médiocres.

ATTENTION

En dehors des hypothèses légales de préemption qui devraient s'avérer rares en pratique, la SAFER ne pourra pas s'emparer de parts sociales sans le consentement de celui qui les cède. Il convient, à cet égard, de ne pas se méprendre sur l'objet de certaines interventions. En effet, lorsqu'une vente de biens immobiliers agricoles notifiée à la SAFER impose, au titre des conditions particulières, l'acquisition des parts sociales cédées, la SAFER qui achète l'immeuble ne préempte pas les parts sociales ; leur transfert correspond dans ce cas simplement à l'exécution des charges et conditions de la vente immobilière (Cass. 3^e civ., 18 déc. 2012, n° 11-28.135 : *JurisData* n° 2012-034339 ; *RD rur.* 2013, comm. 111, note B. Travely, H. Bosse-Platière et F. Collard ; *RTD imm.* 2013/2, obs. B. Travely).

Même en l'absence de droit de préemption de la SAFER, les cessions de parts sociales de sociétés agricoles sont soumises à l'obligation déclarative désormais posée par l'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime. La formalité incombe au cédant si la cession ne se fait pas par l'intermédiaire d'un notaire (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1). La communication doit mentionner la désignation cadastrale, la localisation et les caractéristiques des parcelles dont la société (dont les parts sont cédées) est propriétaire ou qu'elle exploite.

L'information devant être délivrée deux mois avant la date envisagée pour la cession, il convient impérativement de la réaliser avant l'établissement définitif de l'acte de cession des droits sociaux sur la base d'un avant-contrat négocié entre les parties.

À noter que les cessions d'actions de sociétés admises aux négociations sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation sont dispensées de l'obligation déclarative (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, al. 1^{er}).

58. – Acquisition amiable des parts sociales. Amputée la plupart du temps de ses prérogatives exorbitantes, la SAFER demeure habilitée à acquérir, à l'amiable, des actions ou parts de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, notamment par dérogation à l'article L. 322-1 du Code rural et de la pêche maritime, la totalité ou une partie des parts de groupements fonciers agricoles ou de groupements fonciers ruraux (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, II, 3^o, mod. L. n° 2014-1170, 13 oct. 2014, art. 29).

Section 2

Biens insusceptibles de préemption

59. – Exclusions légales. Selon l'article L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime, les acquisitions de certains terrains non-agricoles échappent au droit de préemption (§ 1). À ces cas d'exemption, il faut ajouter celui concernant les biens faisant l'objet d'un bail cessible (§ 2).

§ 1. – Terrains sans vocation agricole

60. – Article L. 143-4, 5° et 6° du Code rural et de la pêche maritime. Le Code rural et de la pêche maritime prend soin d'écarter du champ d'intervention de la SAFER les terrains à aménager, les jardins familiaux et les surfaces boisées.

A. – Terrains à aménager

61. – Construction, aménagements industriels et extraction de substances minérales. Échappent tout d'abord au droit de préemption les acquisitions de terrains destinés à la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales. Il a été jugé qu'un projet d'aménagement d'une industrie de tourisme n'entraîne pas dans ce cadre (CA Toulouse, 28 avr. 2008 : *JurisData* n° 2008-370568). L'exemption est toutefois circonscrite par la loi dans certaines limites posées à l'article R. 143-3 du Code rural et de la pêche maritime (texte non affecté par le décret du 31 juillet 2015).

62. – Principe de non-cumul des exemptions. La jurisprudence décide que l'acquéreur ne peut pas se prévaloir de plusieurs exemptions à la fois (par ex., terrain à bâtir et terrain d'une superficie inférieure au seuil de préemption) pour prétendre acheter librement les biens (Cass. 3^e civ., 15 juin 1983 : *Bull. civ.* 1983, III, n° 142. – Cass. ass. plén., 5 déc. 1986, n° 85-10.335 : *Bull. civ.* 1986, ass. plén., n° 13 ; *D.* 1988, somm. p. 85, obs. E.-N. Martine). L'exception nationale, en effet, a un champ d'application différent de l'exception prévue localement par le décret attributif (V. ainsi Rapport de la Cour de cassation 1986, Paris, Doc. fr., 1987, p. 158), et implique, en outre, le respect de certains engagements (V. *infra*, n° 63) non requis lorsque l'exemption est fondée sur la superficie.

REMARQUE

En dépit de la référence faite par l'article R. 143-3, alinéa 4, du Code rural et de la pêche maritime à la notion de « notification préalable de l'opération », les acquisitions de terrains destinés à la construction ou à des aménagements industriels sont uniquement soumises à déclaration préalable comme opération non soumise à préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 5°, a], et R. 141-2-1), accompagnée de l'engagement de l'acquéreur de changer la destination du bien au plus tard dans les trois ans (V. *infra*, n° 63).

63. – Engagement de construire dans les trois ans. Une condition, commune à toutes ces situations, est que l'acquéreur des terrains s'engage à leur donner la destination prévue dans un délai qui ne peut – désormais – excéder trois ans (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 4 ; réd. D. n° 2012-363, 14 mars 2012). Autrefois de cinq ans, ce délai a été ramené à trois ans maximum par le décret du 14 mars 2012 ; il court à compter de la date de réception par la SAFER de la déclaration (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 4).

La jurisprudence ne manque pas de contrôler la réalité de l'engagement, lequel doit être joint à la déclaration adressée à la SAFER. Les juges se montrent très scrupuleux. Ils exigent une souscription personnelle de l'acquéreur, condition non satisfaite si la déclaration émane du notaire du vendeur (Cass. 3^e civ., 19 févr. 1997 : *Bull. civ.* 1997, III, n° 41). L'engagement doit surtout être ferme et précis, ce qui invalide les simples déclarations d'intention (Cass. 3^e civ., 12 nov. 1974 : *Defrénois* 1975, p. 1185, note B. Peignot. – Cass. 3^e civ., 4 oct. 1978 ; *JCP N* 1979, II, p. 157). L'engagement de construire doit être satisfait dans un délai maximum de trois ans. Le délai est de rigueur, à tous les sens du terme : il n'est pas susceptible de suspension ni de prolongation, sauf peut-être cas de force majeure impérieux ; au bout des trois ans, l'acquéreur qui n'a pas réalisé les aménagements promis peut être évincé par la SAFER agissant en nullité de la vente.

1° Terrains destinés à la construction

64. – Conditions de superficie. L'absence de préemption est en l'occurrence subordonnée à des conditions de superficie qui varient selon la catégorie de construction envisagée (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 5).

S'agissant du projet de **construire des maisons individuelles**, l'exemption ne vaut que pour les terrains d'une contenance inférieure, soit à 2 500 m² par maison, soit à la surface minimale prévue par la réglementation si elle est supérieure. Autrement dit, le terrain qui dépasse ces seuils ne jouit plus de l'exemption légale et peut être acquis en totalité par la SAFER (et non seulement sur l'excédent : Cass. ass. plén., 5 déc. 1986, n° 85-10.335 : *Bull. civ.* 1986, ass. plén., n° 13. – Cass. 3^e civ., 24 sept. 2014, n° 13-20.577 : *JCP N* 2014, act. 1016, note J.-J. Barbiéri). Le but est ici d'éviter que de trop grandes superficies ne soient aliénées (surtout dans des zones non couvertes par des documents d'urbanisme) dans le but d'y construire des maisons individuelles, sans que la SAFER ne puisse faire valoir ses droits.

S'agissant en revanche de la **construction d'immeubles collectifs**, l'exemption vaut sans limite de superficie, à la condition que les bâtiments couvrent, avec leurs cours et jardins, la totalité des terrains acquis (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 5).

Enfin, lorsque la **construction concerne des immeubles non affectés à l'habitation pour les trois quarts au moins** de leur superficie totale (celle des immeubles), seules les surfaces occupées par les bâtiments et par leurs dépendances nécessaires sont soustraites au droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 5). Cette disposition ne précise pas la nature de la construction pouvant profiter de l'exemption, ce qui semble pouvoir concerner tout type d'ouvrage dont la destination n'est pas l'habitation. Le texte est pourtant écrit dans un esprit de changement d'affectation du bien, et ne devrait logiquement pas pouvoir s'appliquer à des bâtiments agricoles.

2° Terrains destinés aux aménagements industriels

65. – Étendue de l'exception. Selon l'article L. 143-4, 5^o, a), du Code rural et de la pêche maritime, les acquisitions de terrains destinés aux aménagements industriels ne peuvent faire l'objet du droit de préemption de la SAFER. Peu de précisions existent cependant sur la notion d'« aménagements industriels ». Selon une réponse ministérielle, les opérations tendant à l'acquisition d'un fonds destiné à la construction d'entrepôts commerciaux devraient se voir étendre le bénéfice de l'exemption (V. Rép. min. : *JOAN Q* 1^{er} août 1964, p. 2580 ; *JCP N* 1984, IV, 3764, 7). Les juges du fond ont également tendance à interpréter largement le domaine de cette exception. Certains ont par exemple relevé que le classement d'un terrain dans une zone où l'utilisation industrielle est actuellement interdite (par ex. zone A du PLU) ne fait pas obstacle à la souscription par l'acquéreur d'un engagement de l'englober dans une exploitation industrielle (par ex. un centre d'enfouissement) dans le délai légal (CA Colmar, 2^e ch. civ., sect. A, 7 mars 1997 : *JurisData* n° 1997-056646 ; *Bull. inf. C. cass.* 15 nov. 1997, n° 1335, p. 37). Il n'est pas prévu de revenir sur l'étendue de cette exemption justifiée, selon le ministère de

l'Agriculture, par l'intérêt collectif de tels projets d'installations par ailleurs extrêmement réglementés (Rép. min. n° 307 : JOAN Q 13 août 2013, p. 8663).

REMARQUE

Le bénéfice de l'exemption n'est, dans ce cas, subordonné à aucune limite de surface.

3° Terrains destinés à l'extraction de substances minérales

66. – Carrières. Les acquisitions de terrains destinés à l'extraction de substances minérales peuvent également bénéficier d'une exemption du droit de préemption de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 5°, a]). L'exception a été introduite par la loi du 29 décembre 1977, et vise le cas des exploitations de carrières de charbon, de plomb, de cuivre... (L. n° 77-1459, 29 déc. 1977, art. 4 : JCP N 1977, III, 466451. – V. J.-L. Aubert, *Les modifications apportées au droit de préemption des SAFER par la loi du 29 décembre 1977* : *Deffrénois* 1978, art. 31651, p. 337 et s., spéc. n° 16, p. 351-352).

67. – Conditions de l'exemption. L'exemption de droit de préemption de la SAFER est, en l'occurrence, uniquement subordonnée à la souscription, par l'acquéreur, de l'engagement de donner aux terrains acquis cette destination dans un délai de trois ans. Cet engagement, ferme, précis et personnel doit être joint à la notification préalable (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 4). La déclaration d'affecter le bien à l'usage de carrières doit émaner de l'acquéreur, et non du notaire du vendeur (V. Cass. 3° civ., 19 févr. 1977 : *Bull. civ.* 1997, III, n° 41). L'engagement de l'acquéreur constitue une condition nécessaire et suffisante, vu qu'il n'existe pas ici de limite maximale de surface.

B. – Jardins familiaux

68. – Projet individuel. Les acquisitions par des particuliers de terrains visant à la constitution ou à la conservation de jardins familiaux sont hors du champ de la préemption. La loi pose pour cela des conditions strictes : la parcelle doit être comprise à l'intérieur d'une agglomération et avoir une superficie qui n'excède pas 1 500 m² ; elle doit sinon être située dans une zone affectée à l'existence de jardins

familiaux par des documents d'urbanisme ou une décision de la collectivité publique (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 5°, b).

REMARQUE

Une cour d'appel a été approuvée d'avoir d'écarté le droit de préemption de la SAFER sur des parcelles classées en zone NCA, dévolues spécialement aux jardins familiaux, quand bien même les dispositions d'urbanisme auraient été modifiées après l'envoi de la notification. Peu importe, en outre, que le notaire chargé d'instrumenter ait omis de cocher la case « jardins familiaux » dans la déclaration d'intention d'aliéner, la SAFER n'ayant subi aucun préjudice (Cass. 3^e civ., 1^{er} juill. 2014, n° 13-16.523).

69. – Notion de « jardins familiaux ». Ni la loi, ni le règlement ne donnent cependant de définition précise des « jardins familiaux », terme qui renvoie aux anciens jardins collectifs ouvriers, industriels ou ruraux. Il serait à cet égard logique de se référer à la définition contenue dans l'article L. 471-1 du Code rural et de la pêche maritime, relatif à la location de jardins familiaux : ainsi s'agirait-il des parcelles « que leurs exploitants cultivent personnellement, en vue de subvenir aux besoins de leur foyer, à l'exclusion de tout usage commercial » (C. rur. pêche marit., art. L. 471-1 ; *adde*, art. L. 561-1). La notion de jardin familial ne doit donc pas être confondue avec celle de jardin d'agrément, qui vise plutôt le loisir. Le jardin familial est au contraire le support d'une production personnelle destinée à une consommation domestique dans une perspective d'autosubsistance alimentaire.

REMARQUE

Désengagement. L'ancienne condition relative à l'engagement de l'acquéreur concernant l'utilisation du terrain a été supprimée par le décret du 10 juillet 2000 (D. n° 2000-671, 10 juill. 2000 : JO 19 juill. 2000). Le bénéfice de l'exemption est donc désormais seulement subordonné à la condition de situation et/ou de superficie. Cette condition remplie, l'opération

donne simplement lieu à déclaration préalable d'opération non soumise à préemption auprès de la SAFER compétente (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 5°, b], et R. 141-2-1).

70. – Projet collectif. Lorsque, dans un tout autre cadre, les SAFER agissent à la demande d'organismes gestionnaires de jardins familiaux, elles sont alors spécialement habilitées à préempter « en vue de l'acquisition de terrains destinés à la création ou à l'aménagement de jardins familiaux » (C. rur. pêche marit., art. L. 562-1).

C. – Parcelles boisées

71. – Principe d'exclusion de la préemption. Alors même que les SAFER sont spécialement habilitées à intervenir dans le domaine forestier, les surfaces boisées continuent en principe d'être soustraites au droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°. – Cass. 3° civ., 31 janv. 1990 : *Bull. civ.* 1990, III, n° 38 ; *RD rur.* 1990, p. 240). La raison est qu'il ne s'agit pas de terres à vocation agricole, quelle que soit la densité de leur boisement (Cass. 3° civ., 14 sept. 2011, n° 10-10.027. – V. toutefois, si la parcelle en question est majoritairement à usage agricole, *infra*, n° 74). Encore faut-il établir le caractère boisé de la parcelle (jugé que ce n'est pas le cas des terres constituées de friches, de taillis et de régénérescences d'arbres : CA Dijon, 7 sept. 2004 : *RD rur.* 2005, comm. 48, obs. J.-M. Gilardeau). Pour éviter les discussions et établir un parallèle avec le droit de préférence en matière forestière (C. for., art. L. 331-19), la loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 a décidé de prendre pour critère les « parcelles classées en nature de bois et forêts au cadastre » (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°).

CONSEIL PRATIQUE

Exercice de lecture. Les parcelles classées au cadastre en nature de bois et forêts apparaissent dans la colonne « Nature de culture ; Groupes et Sous-Groupes » de la matrice cadastrale sous les termes suivants : B (bois), BF (Futaies feuillus), BM (Futaies Mixtes), BO (Oseraies), BP (Peupleraies), BR (Futaies résineuses), BS (Taillis sous futaies) et BT (Taillis simples).

REMARQUE

Critère formaliste. L'adoption d'une référence purement formelle – le cadastre – conduit à ne pas tenir compte de la nature réelle de la parcelle. Ainsi se peut-il qu'un terrain non effectivement boisé, mais classé comme tel dans les documents cadastraux, échappe à la convoitise de la SAFER. Inversement, une parcelle véritablement boisée, mais n'apparaissant pas au cadastre sous cette désignation peut entrer dans le domaine de la préemption, à condition toutefois que la SAFER puisse établir qu'il s'agit d'un terrain nu (ce qui dépend de l'ampleur et de la forme du boisement), et motiver son intervention par la poursuite des objectifs légaux.

Bien que la SAFER ne puisse s'emparer par la force de parcelles dites boisées, l'opération doit tout de même faire l'objet d'une déclaration préalable (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1).

72. – Application exceptionnelle de la préemption. Le législateur ressuscite cependant les prérogatives des SAFER dans quatre hypothèses bien particulières auxquelles les praticiens doivent être attentifs.

73. – Surfaces boisées mises en vente avec d'autres parcelles non boisées. Le droit de préemption renaît en cas de mise en vente de parcelles boisées accompagnées de parcelles non boisées dépendant de la même exploitation (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°, a). Interrogée sur l'interprétation à donner à ces termes, la Cour de cassation a précisé qu'il importe peu que les surfaces agricoles (non boisées) soient prépondérantes et qu'elles constituent en elles-mêmes une exploitation agricole (Cass. 3^e civ., 19 mars 2008, n° 07-11.383 : *Bull. civ.* 2008, III, n° 50 ; *RD rur.* 2008, comm. 115 et *JCP N* 2009, 1104, obs. F. Roussel. – V. déjà : CA Limoges, 23 nov. 2006 : *JurisData* n° 2006-321860). La loi n'exigeant aucune proportion entre les différents types de parcelles, il suffit que des surfaces boisées et non boisées soient vendues simultanément pour que la dérogation de l'article L. 143-4, 6° du Code rural et de la pêche maritime joue et que la SAFER puisse exercer la préemption sur la totalité des biens.

Cependant, faculté est offerte au vendeur de retirer la parcelle boisée si le prix de celle-ci a fait l'objet d'une mention expresse dans la notification adressée à la SAFER ou dans le cahier des charges de l'adjudication (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4 6°, a]. – Cass. 3^e civ., 6 mars 1984 : *D.* 1985, inf. rap. 67, obs. E.-N. Martine. – Cass. 3^e civ., 10 déc. 1997, n° 95-19.435. – CA Bordeaux, 19 janv. 2012 : *JurisData* n° 2012-017594). Ce droit de retrait ne vaut pas pour les catégories de parcelles boisées que la SAFER est en droit d'acquérir en vertu des hypothèses suivantes.

REMARQUE

Au choix. Les parties à la vente disposent d'une certaine maîtrise du destin de l'opération lorsqu'elles aliènent des surfaces de natures différentes. Elles peuvent opter entre la vente en bloc indifférenciée (préemption totale), la vente en bloc avec ventilation du prix (faculté de retrait), et la vente séparée des différents types de parcelles (préemption partielle).

74. – Parcelle mixte. Un autre raisonnement prévaut lorsque la vente a pour objet, non pas plusieurs parcelles, mais une seule qui est pour partie boisée. D'après la Cour de cassation, en pareille circonstance, la SAFER ne peut exercer son droit de préemption que « si les surfaces agricoles sont prépondérantes » (Cass. 3^e civ., 5 juin 2013, n° 12-18.133 : *RTD imm.* 2013/3, p. 64, obs. D. Rochard ; *RD rur.* 2013, comm. 112, obs. S. Crevel ; *JCP N* 2013, 1258, note J.-J. Barbiéri. – Cassation de CA Riom, 5 janv. 2012 : *JurisData* n° 2012-000014 ; *Dict. perm. Entreprise agricole*, bull. n° 449, p. 9, note B. Grimonprez). Jugé dans le même sens qu'une parcelle de nature mixte vendue isolément ne peut être préemptée par la SAFER que si les surfaces à destination agricole sont prépondérantes : tel est le cas lorsque la surface boisée atteint 6 045 m² tandis que la surface non boisée de la parcelle, qui a une destination agricole ou une vocation agricole après nettoyage d'un pré de 4 000 m², est de 7 580 m² (CA Lyon, 4 mars 2014 : *JurisData* n° 2014-004072).

CONSEIL PRATIQUE

Bien mixte ou pluralités de biens. Il ne faut donc pas confondre, d'un point de vue théorique, l'aliénation de plusieurs biens, ayant des caractères différents (boisés pour les uns et non boisés pour les autres), qui est réglée par l'article L. 143-4, 6° du Code rural et de la pêche maritime, avec l'aliénation d'un bien mixte, qui suppose, pour donner lieu à préemption, d'être en majeure partie agricole (l'accessoire suit alors le principal). Pour bien séparer les deux hypothèses, il est recommandé aux notaires, après avoir obtenu l'état hypothécaire de l'immeuble du vendeur, de clairement mentionner dans l'acte le nombre de parcelles vendues avec leur identification précise.

75. – Semis et plantations devant être détruits. La SAFER retrouve encore ses droits dès lors que la cession porte sur des semis ou plantations concernant des parcelles de faible étendue dont la commission communale d'aménagement foncier a décidé la destruction, ou de semis ou plantations effectués en violation du zonage agricole/forestier en application de l'article L. 126-1 du Code rural et de la pêche maritime (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°, *b*).

76. – Parcelles devant être défrichées. Sont pareillement soumises à préemption les surfaces ayant fait l'objet d'une autorisation de défrichement ou qui en sont dispensées en vertu de l'article L. 342-1 du Code forestier (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°, *c*], réd. Ord. n° 2012-92, 26 janv. 2012, art. 4-8°). Le statut de la parcelle au regard du régime du défrichement suffit, semble-t-il, à la faire revenir dans le giron de la préemption.

REMARQUE

Selon la jurisprudence, si le défrichement nécessite une autorisation, il faut que celle-ci ait été notifiée au propriétaire, au plus tard, au jour de la vente pour que le bien aliéné soit préemptable (Cass. 3° civ., 31 janv. 1990 : *Bull. civ.* 1990, III, n° 38).

Au terme de l'article L. 342-1 du Code forestier, sont exemptés d'autorisation les défrichements prévus « dans les bois et forêts de superficie inférieure à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares, fixé par département ou partie de département par le représentant de l'État, sauf s'ils font partie d'un autre bois dont la superficie, ajoutée à la leur, atteint ou dépasse ce seuil ». On en déduit que la parcelle classée « en nature de bois » dont la taille lui permet d'échapper au régime de l'autorisation de défrichement se trouve automatiquement soumise au droit de préemption. Aucune autre condition – telle la transformation physique du bien – n'est posée par les textes pour doter la SAFER de sa faculté d'acheter en priorité (sur l'articulation, en pareille hypothèse, du droit de préemption de la SAFER avec les droits de priorité existant en matière forestière, V. infra, n° 104).

77. – Parcelles incluses dans un périmètre d'aménagement foncier. En dernier lieu, les parcelles boisées « situées dans un périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière prévu aux articles L. 123-18 à L. 123-32 » du Code rural et de la pêche maritime entrent dans le champ matériel de la préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°, d). Les SAFER agissent alors dans le cadre de conventions passées avec l'État conformément à leur mission d'amélioration des structures forestières (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, I).

§ 2. – Biens faisant l'objet d'un bail cessible hors du cadre familial

78. – Bail cessible conclu depuis au moins trois ans. Les biens immobiliers qui font l'objet d'un bail cessible hors du cadre familial (C. rur. pêche marit., art. L. 418-1 et s. – Sur la question, V. *JCl. Rural*, V° *Baux ruraux*, Fasc. 420 ou *JCl. Notarial Formulaire*, V° *Baux ruraux*, Fasc. 420) échappent au droit de préemption de la SAFER si tant est que le bail remonte à au moins trois ans (C. rur. pêche marit., art. L. 418-1, al. 4). L'exclusion du droit de préemption vaut pour n'importe quel acquéreur, sans être réservée donc au preneur à bail ou à sa famille (comp. C. rur. pêche marit., art. L. 143-6, al. 2). Si la durée du bail est inférieure à 3 ans, la SAFER est en mesure de préempter, par priorité naturellement sur le locataire en place (C. rur., art. L. 143-6, al. 2). La notification de la vente doit dans ce cas se faire d'abord à la SAFER.

REMARQUE

L'opération, même exemptée de préemption, donne lieu à la formalité d'information de la SAFER compétente (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, I et R. 141-2-1).

Section 3

Biens partiellement préemptés

79. – Éternelle question. Lorsque l'aliénation porte sur un ensemble de biens, se pose l'éternelle question de savoir quelle est l'étendue du droit de préemption de la SAFER. Le problème était récurrent chaque fois que la vente comportait des éléments entrant dans le champ de la préemption et d'autres que la SAFER n'était pas censée capter. Jusqu'à une date récente, la notion d'indivisibilité – des biens et pas des obligations – permettait, même imparfaitement, de résoudre le dilemme : dès lors que les biens formaient une unité objective, ils pouvaient être vendus en bloc, sans que la SAFER qui intervient ne puisse opérer la moindre division de l'opération. Or, tout ou presque a changé avec la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014, laquelle a créé au profit de la SAFER une faculté de préemption partielle lors de l'aliénation d'une pluralité de catégories de biens. La société est depuis habilitée, sous certaines conditions, à n'acquérir qu'une portion des biens pourtant vendus ensemble. La disposition est d'autant plus remarquable qu'elle peut être mise en œuvre y compris lorsque les éléments cédés (non bâtis et bâtis) entrent tous dans la sphère de la préemption. Elle trouve aussi naturellement à s'appliquer lorsque figurent, parmi les biens aliénés, des objets non soumis à préemption. Un bref retour sur l'ancien dispositif permettra, par contraste, d'apprécier le nouveau.

80. – Droit de préemption de la SAFER sur les ventes mixtes (dispositif antérieur à la loi d'avenir pour l'agriculture). La SAFER pouvait-elle ne préempter qu'une partie des biens faisant l'objet d'une aliénation globale ou

simultanée ? La réponse était simple lorsque tous les biens entraient dans l'orbite du droit de préemption. Vendus en bloc, la SAFER devait tous les acquérir, ou renoncer à faire valoir ses prérogatives. Elle ne pouvait pas s'emparer d'une fraction seulement des biens vendus ensemble (pour le droit de préemption du preneur : CA Amiens, 15 déc. 1988 : *Rev. loyers* 1989, p. 341). Il était en effet exclu que l'exercice de la préemption conduise à une division forcée de l'objet de la vente en raison du respect dû au principe de la libre disposition de ses biens par le vendeur (Rép. min. n° 046 : *JO Sénat* Q 24 juill. 2008, p. 1503).

REMARQUE

Actions entravées. L'inconvénient de la solution était que la SAFER se trouvait souvent, en fait, dans l'impossibilité d'acquérir compte tenu du coût global de la transaction. D'autant que la majeure partie du prix était constituée par le bâti, moins facile pour la SAFER à valoriser et rétrocéder que les terres. D'où l'intérêt qu'il pouvait y avoir pour la société d'opérer une dissociation des ventes du foncier nu et du bâti pour permettre une préemption des seuls éléments pouvant servir à une future exploitation.

Plus délicate encore était la question de savoir si le droit de préemption pouvait jouer lorsqu'une partie seulement des biens vendus en bloc entrait dans le champ d'intervention de la SAFER (M.-O. Gain, *Le droit de préemption de la SAFER et les ventes indivisibles* : *JCP N* 2002, 1396). Quelle formalité devait entourer ce genre d'opération et quelle était alors l'envergure de la préemption ? La loi ne fournissant aucun élément de réponse, c'était la jurisprudence qui avait dû donner les clés du raisonnement en s'appuyant sur la notion d'indivisibilité des biens mis en vente.

81. – Critère tiré de l'indivisibilité des biens (jurisprudence antérieure à la loi d'avenir). Les juges considéraient qu'à défaut de former un ensemble indivisible, les biens devaient être aliénés séparément par leur propriétaire (raisonnement calqué sur le droit de préemption du preneur : C. rur. pêche marit., art. L. 412-6). Deux ventes distinctes devaient être établies, l'une contenant les biens soumis à préemption, et l'autre contenant ceux librement cessibles : la première devait obligatoirement être notifiée à la SAFER, alors que la seconde, selon les cas, devait être simplement déclarée ou passée sous silence.

Lorsque plusieurs droits de préemption s'affrontaient sur les biens concernés, il convenait là encore de raisonner distinctement, bien par bien, pour déterminer quelle était l'acquisition prioritaire. Ainsi la Cour de cassation avait-elle jugé qu'en cas de vente d'un fonds loué comprenant deux exploitations distinctes (divisibles), l'un des deux locataires pouvait parfaitement exercer son droit de préemption prioritaire sur la partie qui lui a été affermée, sans que la SAFER ne puisse prétendre qu'elle a été mise dans l'obligation, pour défendre ses droits, de préempter l'ensemble de la propriété (Cass. 3^e civ., 7 déc. 2011, n° 10-24.000 : *JurisData* n° 2011-027667 ; *RD rur.* 2012, comm. 13, note S. Crevel ; *JCP N* 2012, n° 21, 1236, note J.-J. Barbiéri et F. Roussel).

Dans l'hypothèse au contraire où les **biens étaient réputés indivisibles**, le vendeur était autorisé à les aliéner dans un acte unique. Le projet de cession devait alors être globalement notifié à la SAFER, sans obligation de fractionner la vente en plusieurs lots, ni de ventiler le prix entre les biens. En pareille occurrence, et sauf à contester en justice l'existence de l'indivisibilité, la SAFER n'était pas admise à s'emparer d'une partie seulement des biens vendus en bloc.

La vente globale, notifiée à la SAFER, ne l'autorisait pas non plus à préempter l'ensemble des biens mis sur le marché. Selon la majorité de la doctrine, l'indivisibilité empêchait en l'occurrence l'exercice de la préemption dont le domaine ne pouvait être conventionnellement étendu à des objets qui n'y figuraient pas de par la loi (D.-G. Brelet, *Utiles précisions concernant le champ d'application du droit de préemption de la SAFER* : *JCP N* 2010, 1196, n° 11). En présence d'une vente mixte, la SAFER serait, autrement dit, contrainte de renoncer au projet (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4 ; en ce sens : F. Roussel : *RD rur.* janv. 2010, fiches pratiques, p. 38 ; par ex. existence d'un droit de préemption prioritaire à celui de la SAFER). Malgré la réticence d'une autre partie de la doctrine (H. Bosse Platière, F. Collard et B. Travely : *RD rur.* juin 2013, comm. 111), la solution a été entérinée par la Cour de cassation dans un arrêt du 30 septembre 2015 : « mais attendu qu'ayant relevé par motifs propres et adoptés que la SAFER ne critiquait pas l'indivisibilité de la vente et exactement retenu que, s'agissant d'une vente globale de plusieurs parcelles contiguës n'ayant fait l'objet que d'un seul acte, l'exercice par la SAFER de son droit de préemption ne pouvait conduire à une division forcée de l'objet de la vente, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de procéder à une recherche que ses constatations rendaient inopérante, a pu en déduire que la SAFER ne disposait pas du droit de se porter acquéreur de la totalité du bien vendu et que les décisions de préemption devaient être annulées » (Cass. 3^e civ., 30 sept. 2015, n° 14-22.262 : *RTD imm.* 2015/4, obs. B. Travely ; *RD rur.* janv. 2016, obs. B. Grimonprez).

REMARQUE

Miroir urbain. L'impossibilité d'étendre le droit de préemption aux biens qui n'y sont pas légalement soumis était déjà la solution en droit de l'urbanisme, en présence d'une unité foncière partiellement assujettie au droit de préemption urbain. Avant que la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 n'instaure une faculté de préemption partielle (C. urb., art. L. 213-2-1), le DPU de la commune était paralysé en cas de ventes mixtes comportant des éléments non compris dans son domaine (même sens, plus récemment : CE, 7 juill. 2010, n° 331412 : *JCP A* 2010, act. 590, obs. J.-G. Sorbara).

En pareille hypothèse, l'information délivrée à la SAFER devait faire apparaître la nature mixte de l'opération et préciser, pour lever toute ambiguïté, qu'elle ne vaut pas offre de vente. Restait à la SAFER, pour contrer une telle stratégie, à critiquer l'indivisibilité (implicitement : Cass. 3^e civ., 30 sept. 2015, préc.), ou à formuler une offre d'achat à ses propres conditions (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10 et R. 143-12), voire à agir en nullité de la vente au motif que la notification ne l'a pas mise en mesure d'exercer ses prérogatives légales.

82. – Notion d'indivisibilité (jurisprudence antérieure à la loi d'avenir). Pour que le propriétaire soit fondé à vendre, dans un acte unique, des biens dont une partie seulement entre dans le champ de la préemption, il fallait qu'ils constituent un ensemble indivisible. Or, l'appréciation de la notion d'indivisibilité est délicate tant elle dépend étroitement des circonstances de chaque espèce. Deux conceptions de l'indivisibilité sont possibles.

D'abord une approche objective de l'indivisibilité qui résulterait de la situation soit géographique, soit économique des lieux : ainsi des biens qui, de par leur configuration, ne peuvent pas matériellement être séparés ou qui forment une véritable « unité économique » (maison de maître attachée au corps de ferme).

Ensuite, l'indivisibilité peut être conçue subjectivement, comme celle qui résulte principalement de la volonté des parties (et surtout du propriétaire-vendeur). Cette seconde théorie suscite toutefois plus de réserves dans la mesure où la volonté de vendre en bloc des biens objectivement divisibles constitue un moyen trop facile de contourner les droits de la SAFER. La liberté du vendeur de déterminer l'objet de la vente peut rapidement flirter avec la fraude si la réunion des différents éléments

cédés ne trouve pas de justification objective. La jurisprudence semblait partager ces vues, en retenant une interprétation restrictive de la notion d'indivisibilité : celle-ci doit, pour ainsi dire, s'imposer au vendeur (V. *JCl. Rural*, V° *Baux ruraux*, Fasc. 60, n° 67). À défaut, la SAFER pourrait considérer cette indivisibilité (subjective) comme ne lui étant pas opposable et faire valoir ses prérogatives sur une partie seulement des biens vendus. Elle pourrait sinon contester la notification unique comme ne lui permettant pas de connaître les prix et conditions de la vente des biens qu'elle peut valablement préempter, et de là, réclamer l'envoi d'une nouvelle notification (en ce sens : J.-J. Barbiéri et G. Roussel, note préc. ss Cass. 3^e civ., 7 déc. 2011).

83. – Droit de préemption partielle (dispositif créé par la loi d'avenir pour l'agriculture). Pour améliorer la pénétration des SAFER sur le marché foncier rural et pallier les inconvénients du régime antérieur, la loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 a institué une faculté de préemption partielle. Le texte a été remanié au cours des débats parlementaires pour ne pas porter démesurément atteinte au droit de propriété du vendeur. Le dispositif a surtout été entouré de mille précautions, rendant sa mise en œuvre particulièrement complexe et son efficacité douteuse (sur la mise en œuvre de la préemption partielle, V. infra, n° X).

REMARQUE

Mal d'inspiration. La faculté de préemption partielle s'est fortement inspirée du mécanisme de l'article L. 213-2-1 du Code de l'urbanisme. Le texte dispose que lorsqu'une unité foncière se situe à la fois dans deux zones, dont l'une seulement est soumise au droit de préemption urbain, la commune peut décider d'exercer son droit de préemption urbain pour acquérir la seule fraction de l'unité comprise dans le champ de ses prérogatives.

84. – Domaine du droit de préemption partielle. Selon le nouvel article L. 143-1-1 du Code rural et de la pêche maritime, la SAFER est admise à ne préempter qu'une partie des biens aliénés lorsque l'opération porte simultanément sur des terrains à usage agricole ou à vocation agricole accompagnés d'une ou plusieurs catégories de biens suivantes :

- des bâtiments à usage agricole (avec les biens mobiliers qui y sont attachés) ;
- des bâtiments (d’habitation ou d’exploitation) à vocation agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 2) ;
- des biens pour lesquels la SAFER n’a pas de droit de préemption.

D’après le texte, la préemption partielle est ouverte du moment que l’aliénation (unique) contient dans son objet, d’une part, des terrains soumis au droit de préemption, et d’autre part, soit des bâtiments que la SAFER peut préempter, soit des biens échappant au droit de préemption. Le critère posé par la loi est donc que l’acte porte sur une pluralité de biens appartenant aux différentes catégories précitées (le texte disposant que la SAFER peut préempter « une partie des biens aliénés »). *A contrario*, la préemption partielle ne saurait être admise s’agissant de l’aliénation d’un unique bien, même de nature mixte.

Toute la difficulté est alors de déterminer si l’on est ou non en présence d’une pluralité de biens. La vente d’une maison d’habitation isolée avec un terrain attenant suscite fréquemment ce genre d’interrogation métaphysique (S. Besson, H. Bosse-Platière, F. Collard et B. Travely, *Maison et terrain attenant : plaidoyer pro domo pour écarter le droit de préemption : JCP N 2015*, libre propos, 812) : l’objet de l’acte est-il composé d’un seul ou de plusieurs biens ?

Alors qu’il s’agit en principe d’une information fiscale, la référence cadastrale est souvent utilisée pour dire que l’on vend une ou plusieurs parcelles, sous-entendu un ou plusieurs biens. Le critère reste toutefois purement indicatif, et ne saurait s’imposer absolument d’un point de vue civil. Tout dépend, à vrai dire, de la configuration des lieux et de la consistance respective des éléments cédés, notamment bâtis et non bâtis. Il est clair, par exemple, qu’un terrain cédé dont la superficie excède très largement l’assiette de la maison sera vu comme un bien à part, pouvant, s’il est nu et en zone inconstructible, faire l’objet d’une préemption spécifique. Au contraire, le terrain qui n’est que le support ou la dépendance immédiate de la maison doit être considéré comme un accessoire de celle-ci, indissociable par quelque moyen que ce soit. Ainsi, à la différence du raisonnement qui prévalait auparavant, la réflexion s’articule autour du critère, non pas de l’indivisibilité entre les biens, mais de l’indivisibilité de la chose elle-même : jusqu’où un dépeçage de l’objet du contrat est-il admissible sans porter atteinte à son intégrité ? Force est toutefois de reconnaître que l’analyse s’avère, en pratique, délicate à mettre en œuvre.

La faculté pour la SAFER de scinder la vente existe, y compris dans l’hypothèse où tous les biens entreraient dans le giron de la préemption (par ex. terrains agricoles et bâtiments à usage agricole). Elle vaut également lorsque l’ensemble aliéné inclut des terrains que la SAFER peut acquérir et des biens dont elle ne peut pas s’emparer (par ex. maison d’habitation ne dépendant pas d’une exploitation).

DISCUSSION

Littéralement, la préemption partielle peut jouer en cas de vente de terrains agricoles et de biens pour lesquels la SAFER ne bénéficie pas de son droit. Mais l'hypothèse suppose-t-elle que le bien soit, par nature, en dehors du champ de la préemption ou concerne-t-elle aussi le cas des exemptions prévues aux articles L. 143-4 et L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime où la SAFER est accidentellement privée de ses prérogatives ? Dans l'esprit de la loi, on ne voit pas la raison fondamentale qui interdirait à la SAFER de faire une offre de préemption partielle lorsqu'une fraction des biens aliénés sort, pour une raison ou pour une autre (par ex. existence d'un droit de préemption prioritaire), du domaine de son droit de préemption.

ATTENTION

Pas d'obligation de ventilation. La loi ne subordonne aucunement la préemption partielle au fait que le vendeur, par l'intermédiaire de son notaire, ventile le prix entre les différents biens cédés. Ainsi que le confirme l'article R. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime, le mécanisme fonctionne en présence d'une notification comportant un prix global. Les modalités de détermination du prix modifient uniquement les conditions de mise en œuvre du droit de préemption. Il s'ensuit que la vente d'une pluralité de biens ne formant pas un ensemble indivisible (par ex. un terrain à vocation agricole et un bâtiment n'ayant ni usage, ni vocation agricole, éloignés l'un de l'autre) ne nécessite plus d'établir deux actes distincts, ni de fixer un prix pour chaque bien.

Domaine de la préemption quant aux personnes

86. – Acquéreur idéal. L'exercice du droit de préemption dépend aussi de la qualité de l'acquéreur à qui est promis le bien. Un certain nombre de personnes refoulent en effet, par leur présence, l'intervention de la SAFER, qui n'a plus alors de raison d'être (S. Crevel, *Un an de préemption, entre loyauté et réalisme : RD rur.* 2013, étude 1). Depuis son instauration, le droit de préemption est purement et simplement écarté s'agissant des cessions réalisées au sein du cercle familial ; l'exemption a été étendue aux opérations passées entre indivisaires dans le but de préserver l'intégrité des exploitations (Section 1). La SAFER est aussi tenue à l'écart lorsqu'un professionnel de l'agriculture est candidat à l'installation ou à l'agrandissement ; sa compétence remplit à elle seule les objectifs légaux (Section 2). Dans d'autres cas enfin, l'exception tient à l'existence d'autres droits de préemption, primant celui de la SAFER (Section 3).

Section 1

La préemption exclue pour les cessions entre proches

87. – Cessions consenties dans le cadre familial. L'article L. 143-4, 3°, du Code rural et de la pêche maritime fait d'abord échapper à la préemption les cessions consenties à des parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus. L'exclusion est un peu plus large que celle prévue pour le droit de préemption du preneur, laquelle est limitée aux aliénations jusqu'au troisième degré (C. rur. pêche marit., art. L. 412-1).

La loi exige une « cession consentie », si bien que les opérations d'adjudications autorisées par le juge-commissaire dans le cadre d'une liquidation judiciaire n'entrent pas dans le domaine de l'article L. 143-4, 3° du Code rural et de la pêche maritime et restent exposées à la préemption (Cass. 3^e civ., 10 juin 2009, n° 08-13.166 : *JurisData* n° 2009-048518 ; *Bull. civ.* 2009, III, n° 1 ; *Dict. perm. Entreprise agricole*, bull. n° 450, p. 8 ; *RD rur.* 2009, comm. 129, obs. J.-J. Barbiéri ; *AJDI* 2009, p. 884, note S. Prigent ; *JCP N* 2011, n° 17, 1148, note G. Roussel. – Cass. 3^e civ. 2 juill. 2014, n° 13-17.768 : *JCP N* 2014, act. 793, note J.-J. Barbiéri ; *RD rur.* 2014, comm. 219, note H. Bosse-Platière).

REMARQUE

L'article L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime étant d'ordre public, il ne souffre d'aucune dérogation conventionnelle prévoyant par exemple un autre ordre de priorité que celui instauré par la loi (Cass. 3^e civ., 1^{er} févr. 2012, n° 11-11.972 : *RD rur.* 2012, comm. 27, obs. S. Crevel ; *JCP N* 2012, 1244, note J.-J. Barbiéri).

88. – Cessions entre cohéritiers. Les cessions relatives à des droits successoraux sont également sorties du champ de la préemption. Sont visées par l'article L. 143-4, 3° du Code rural et de la pêche maritime les acquisitions effectuées par des cohéritiers sur licitation amiable ou judiciaire. Au nom de ce principe, la Cour de cassation a censuré un arrêt d'appel qui, après avoir constaté qu'un cohéritier avait acquis le bien litigieux par l'effet d'une clause ouvrant un droit de substitution aux coïndivisaires stipulée dans le cahier des charges d'une licitation amiable, avait déclaré efficace le droit de préemption de la SAFER (Cass. 3^e civ., 1^{er} févr. 2012, n° 11-11.972 : *JurisData* n° 2012-001357 ; *RD rur.* 2012, comm. 27, note S. Crevel ; *JCP N* 2012, n° 22, 1244, note J.-J. Barbiéri).

Le droit de préemption des SAFER est encore paralysé en cas de cession à des cohéritiers ou à leur conjoint survivant (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 3°). La doctrine hésite sur le point de savoir si les « cessions » visées doivent obligatoirement porter sur des droits indivis, ou si elles peuvent également porter sur des biens divis (V. M. Hérial, *L'évolution récente du droit de préemption de la SAFER* : *JCP N* 1979, I, p. 69 et s., spéc. n° 56, p. 83). En l'absence de précision de la loi, on considère que l'exemption concerne pareillement les biens divis, quand ils

sont aliénés à des cohéritiers ou au conjoint survivant, quel que soit le degré de parenté ou d'alliance.

89. – Cessions entre indivisaires. Enfin, sont épargnés les actes conclus entre indivisaires en application des articles 815-14, 815-15 et 883 du Code civil (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 3. – Cass. 3^e civ., 1^{er} févr. 2012, n° 11-11.972, préc.). La loi ne requiert pas que l'indivision ait une origine familiale, ce qui montre qu'on cherche à préserver, au-delà des liens du sang, l'intégrité de l'exploitation.

REMARQUE

Formalité déclarative. En application des dispositions du nouvel article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime, toutes ces opérations doivent être préalablement déclarées à la SAFER compétente en tant qu'opérations non soumises au droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1).

Section 2

La préemption exclue pour les cessions à des professionnels de l'agriculture

90. – Inutilité de la préemption. La qualité de professionnel de l'agriculture peut aussi faire échec au droit de préemption. La raison est qu'il est rendu inutile par l'existence d'opérations qui satisfont déjà aux objectifs motivant l'action de la SAFER. Dans un esprit proche de celui du contrôle des structures, il s'agit de favoriser l'installation ou l'agrandissement de candidats considérés comme prioritaires. L'article L. 143-4, 4^o du Code rural et de la pêche maritime définit, pour certaines cessions (§ 1), les catégories de personnes venant

primer la SAFER (§ 2), sous la condition qu'elles prennent des engagements agricoles (§ 3).

§ 1. – Objet de la cession

91. – Exploitations agricoles. L'exemption est d'abord circonscrite aux acquisitions de fonds constituant une exploitation agricole ou forestière (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 1^{er}).

Il faut ensuite que l'exploitation définitive constituée soit d'une taille inférieure à la superficie mentionnée à l'article L. 331-2 du Code rural et de la pêche maritime. Il s'agit du seuil de surface, tel que fixé par le schéma régional des exploitations agricoles, et au-delà duquel les installations et agrandissements sont soumis à autorisation administrative.

§ 2. – Catégories de personnes

92. – *Intuitus personae*. Plusieurs catégories d'acquéreurs candidats à l'installation sont visées par l'article L. 143-4, 4^o du Code rural et de la pêche maritime.

A. – Salariés agricoles et aides familiaux

93. – Personnel agricole. Les bénéficiaires potentiels de la dérogation légale sont d'abord les salariés agricoles, les aides familiaux et les « associés d'exploitation », c'est-à-dire ceux qui ont contribué à la mise en valeur de l'exploitation familiale contre une forme de rémunération (C. rur. pêche marit., art. L. 321-6). Trois conditions supplémentaires, devant être réunies au moment de la vente (Cass. 3^e civ., 16 juin 1974 : *Bull. civ.* 1974, III, n^o 238), sont exigées pour que soit écartée la préemption. La première est qu'ils soient majeurs (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 4^o), ce qui paraît exclure tous les mineurs, même émancipés. La deuxième est qu'ils possèdent leur qualité depuis au moins un an avant l'acquisition (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3). La troisième est que les candidats satisfassent aux conditions d'expérience et de capacité professionnelles exigées des attributaires auxquels la SAFER rétrocède les biens (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3 renvoyant à C. rur. pêche marit., art. R. 142-1).

REMARQUE

Renvoi au contrôle des structures. L'article R. 142-1 du Code rural et de la pêche maritime auquel il est renvoyé ne donnant pas la définition des compétences professionnelles, il faut pratiquement se référer aux critères du contrôle des structures. La description des qualités de l'acquéreur prioritaire doit en outre figurer dans la déclaration de l'opération adressée à la SAFER (Cass. 3^e civ., 11 juin 1992 : *Bull. civ.* 1992, III, n° 203 ; *RD rur.* 1992, 422).

B. – Agriculteurs privés d'exploitation

94. – « Exode rural ». Les potentiels bénéficiaires de la dérogation sont ensuite les fermiers et métayers évincés, ainsi que les agriculteurs à titre principal expropriés, sous réserve qu'ils aient subi une perte d'exploitation (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 4^o, *b*).

95. – Preneurs évincés. La catégorie des locataires comprend ceux qui sont chassés des terres pour certaines causes limitativement énumérées : la reprise pour exploiter (C. rur. pêche marit., art. L. 411-6, L. 411-7 et L. 411-58), la reprise pour construire ou exploiter une carrière (C. rur. pêche marit., art. L. 411-57 et L. 411-67), la résiliation ou le non-renouvellement opposé par un propriétaire personne publique (C. rur. pêche marit., art. L. 415-11). C'est dire qu'en présence d'un preneur privé de jouissance à la suite d'un défaut de paiement du fermage ou d'une mauvaise exploitation du fonds, la SAFER peut faire valoir ses droits.

REMARQUE

Résiliation pour cause d'urbanisme. Il en va de même, dans le silence de la loi, lorsque la résiliation du bail a été prononcée pour changement de destination des parcelles sur le fondement de l'article L. 411-32 du Code rural et de la pêche maritime (CA Rennes, 2 oct. 1974 : *Gaz. Pal.* 1975, I, 366. – J.-P. Théron et J.-J. Barbiéri, *Droit agraire*, 2^e vol., *Droit foncier*,

Economica, 1988, n° 249, p. 142). On s'explique mal l'absence de dérogation dans ce dernier cas, sinon qu'elle est due à une lacune de l'énumération légale (M. Hérial, *L'évolution récente du droit de préemption de la SAFER* : JCP N 1979, I, p. 69, n° 8). Toutes les pertes de superficies involontaires et exemptes de fautes devraient être mises sur un pied d'égalité.

96. – Notion de perte d'exploitation. La dérogation au droit de préemption de la SAFER ne joue que si la privation de jouissance ou l'expropriation a entraîné une destruction de l'exploitation. Le but est en effet de permettre aux agriculteurs ayant perdu tout ou partie de leur outil de production de le récupérer. Les « conséquences » structurelles visées par l'article L. 143-4, 4°, *b*) du Code rural et de la pêche maritime s'entendent, soit de la suppression totale de l'exploitation, soit d'un démembrement d'exploitation au sens du contrôle des structures (renvoi à l'article L. 331-2 du Code rural et de la pêche maritime). Le démembrement recouvre trois hypothèses (C. rur. pêche marit., art. L. 331-2, I, 2°) : la suppression d'une exploitation dont la superficie excède le seuil fixé par le schéma directeur départemental des structures ; la réduction de la surface d'exploitation en deçà du même seuil de déclenchement du contrôle ; la privation d'un « bâtiment essentiel » au fonctionnement de l'exploitation. Tous ces cas sont subordonnés à l'obtention d'une autorisation administrative (de la part du bailleur) (par ex. Cass. 3^e civ., 27 oct. 2004 : *Bull. civ.* 2004, III, n° 182 ; JCP N 2005, 648, note J.-P. Morea ; *Rev. loyers* 2005, 37, note B. Peignot ; *Deffrénois* 2005, 1436, obs. B. Gelot).

§ 3. – Engagement personnel d'exploiter

97. – Contenu et forme de la promesse. L'ultime condition pour pouvoir acquérir en franchise de préemption est que les candidats s'engagent, d'une part, à s'installer personnellement dans l'année de l'acquisition, et d'autre part, à exploiter et à conserver la destination agricole du bien pendant une durée de dix ans à compter de la date du transfert de propriété (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 2).

Au plan formel, les engagements doivent être pris dans la déclaration faite à la SAFER au titre des opérations non soumises à préemption (Cass. 3^e civ., 20 déc. 1982 : *RD rur.* 1983, p. 378). Certes la lettre de l'article R. 143-3 du Code rural et de la pêche maritime n'évoque que l'engagement d'installation qui doit être joint à la déclaration préalable, mais cette formalité doit logiquement valoir pour l'engagement d'exploitation et de conservation de la destination. La jurisprudence se

montre pointilleuse quant à l'expression de la promesse : toute déclaration ambiguë dans ses termes ou tardive laisse la SAFER en possession de ses prérogatives (Cass. 3^e civ., 13 févr. 1970 : *D.* 1970, p. 461. – Cass. 3^e civ., 20 déc. 1971, n° 70-13.647 : *Bull. civ.* III, n° 655 ; *RD rur.* 1972, p. 80. – Cass. 3^e civ., 28 mars 1977 : *Bull. civ.* 1977, III, n° 160. – Cass. 3^e civ. 20 déc. 1982, préc.). Dans l'hypothèse où la vente a lieu par voie d'adjudication, l'engagement doit être pris le plus tôt possible après la vente (Cass. 3^e civ., 26 mai 1977 : *Bull. civ.* 1977, III, n° 227. – Cass. 3^e civ., 20 déc. 1982, préc.).

Section 3

La préemption supplantée par d'autres droits prioritaires

98. – Droits de préférence conventionnels.

Titulaire d'une prérogative d'ordre public, la SAFER l'emporte en cas de concours avec le bénéficiaire d'un droit de préférence conventionnel. La conclusion d'un pacte de préférence n'est pas de nature à paralyser le droit de la SAFER (Cass. 3^e civ., 2 déc. 1981 : *JCP éd. G* 1982, II, 19872, note P. Ourliac et M. de Juglart. – Cass. 3^e civ., 15 avr. 1992 : *D.* 1993, somm. 63, obs. E.-N. Martine). La solution ne vaudrait toutefois plus si le bénéficiaire du pacte faisait partie des personnes prioritaires pouvant acquérir en franchise de préemption (V. *supra*, n° 90).

CONSEIL PRATIQUE

Ordre de purge. Bien que la SAFER supplante par sa force le pacte de préférence, il est recommandé de purger le droit conventionnel avant le droit légal. Cette chronologie s'explique par la règle imposant d'indiquer à la SAFER dans la notification l'identité de l'acquéreur (C. rur., art. R. 141-2-1). Il convient donc de proposer le bien à la vente au bénéficiaire du pacte,

d'attendre sa décision, puis de la porter à la connaissance de la SAFER afin qu'elle puisse mettre en œuvre, ou non, son droit de préemption.

98-1. – Droits de préférence légaux : infériorité du droit des propriétaires de terrains boisés – Dans le but de favoriser le regroupement des parcelles boisées, la loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 a institué un droit de préférence au profit des propriétaires de terrains forestiers à l'occasion de la vente d'une parcelle boisée contiguë d'une superficie limitée (*moins de 4 hectares* : *C. for., art. L. 331-19 et s.*). L'article L. 331-19 aliéna 6 du Code forestier précise toutefois que « ce droit de préférence s'exerce sous réserve du droit de préemption, et de la rétrocession qui en découle, prévu au bénéfice de personnes morales chargées d'une mission de service public par le code rural et de la pêche maritime ou par le code de l'urbanisme ». La disposition vise notamment la situation où la SAFER est exceptionnellement autorisée à acquérir, par voie de préemption, des surfaces boisées (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°. – V. supra, [n° 71](#)). S'agissant des parcelles d'une superficie inférieure à 4 hectares pour lesquelles le défrichement est libre, l'exception devient même le principe, puisque le droit de préemption de la SAFER reste en ce cas grand ouvert (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°, c) et C. for. art. L. 342-1, 1°). La supériorité juridique de la SAFER sur les propriétaires forestiers se prolonge au stade de la rétrocession lorsqu'elle fait suite à une préemption (*a contrario*, la purge du droit de préférence redevient nécessaire lorsque la rétrocession est consécutive à une acquisition amiable : S. Besson, H. Bosse-Platière, F. Collard et B. Traveley, Droits de préférence forestiers et autres droits épineux, JCP éd. N 2015, 1090, n° 8).

CONSEIL PRATIQUE

Ordre de purge. En dépit du fait que le droit de la SAFER écarte celui du propriétaire forestier voisin, il convient de d'abord purger le droit de préférence de ce dernier. L'identité de l'acquéreur doit en effet être connue pour que la notification de l'aliénation soit ensuite valablement adressée à la SAFER (C. rur., art. R. 141-2-1). Il suffira de préciser dans la lettre envoyée au bénéficiaire du droit de préférence qu'il peut l'exercer sous réserve que la SAFER ne préempte pas. La même mention est requise lorsque la purge s'effectue via un affichage en mairie.

REMARQUE

En ce qui concerne le délai de 4 mois imparti au propriétaire voisin ayant exercé son droit pour réaliser la vente (C. for. art. L. 331-19, al. 5), la doctrine estime qu'il ne court qu'à partir du moment où la position de la SAFER lui est révélée (Bull. CRIDON Paris, 15 mai 2011, n° 10).

98-2. – Droits de préférence légaux : infériorité du droit de préférence forestier de la commune. Rien n'est dit dans la loi en cas de concours entre le droit de préemption de la SAFER et le droit de préférence dont jouit la commune lors de la vente d'une petite parcelle boisée appartenant à son territoire (C. for., art. L. 331-24). Selon une analyse littérale, un droit de préférence ne permettrait pas de prétendre à la supériorité, sur celui de la SAFER, des droits de préemption offerts aux personnes publiques (C. rur., art. L. 143-6). S'ajoute à cela que le droit de préférence de la commune vient en concurrence de celui des propriétaires forestiers voisins, lequel est primé par le droit de préemption de la SAFER (S. Besson, H. Bosse-Platière, F. Collard et B. Travely, Droits de préférence forestiers et autres droits épineux, JCP éd. N 2015, 1090, v. tableau). Autant d'arguments qui font dire que la société n'a rien à craindre de la faculté légale de la commune d'acheter par préférence.

CONSEIL PRATIQUE

Comme en matière de droit de préférence forestier des propriétaires voisins, il faut attendre que la SAFER, intervenant prioritairement, ait livré sa

position pour faire courir le délai de deux mois dans lequel la commune prétendant acquérir doit nécessairement réaliser la vente (C. for. art. L. 331-24, al. 5).

99. – Supériorité des droits de préemption légaux. Le droit de préemption des SAFER peut se heurter à des droits de priorité légaux d'un rang supérieur. Parce que les intérêts que défend la SAFER ne sont que catégoriels (M. Hérail, art. préc., p. 108), ses prérogatives sont reléguées après les droits de préemption institués au profit, d'une part, des personnes publiques (§ 1) et, d'autre part, des personnes privées (§ 2). Chaque fois qu'une aliénation est consentie au bénéficiaire d'un droit de préemption primant celui de la SAFER, le vendeur doit se plier à la formalité de la déclaration préalable (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1).

§ 1. – Primauté du droit de préemption des personnes publiques

100. – Droits de préemption en zone urbaine. Lorsqu'ils entrent en concours, les droits de préemption publics l'emportent sur celui de la SAFER. La règle est posée à l'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime : « le droit de préemption de la SAFER ne peut primer les droits de préemption établis par les textes en vigueur au profit de l'État, des collectivités publiques, des établissements publics ». Les décrets habilitant chaque SAFER à préempter font régulièrement état de cette hiérarchie (v. par ex. D. n° 2015-1701, 18 déc. 2015 : pour la SAFER Bretagne).

Autrement dit dans les zones urbaines, le droit de préemption urbain des communes (C. urb., art. L. 211-1), celui prévu dans les zones d'aménagement différé (C. urb., art. L. 212-2), ou encore le droit de préemption sur les fonds de commerce (C. urb., art. L. 214-1), détrônent celui de la SAFER (E. Dorison, Les droits de préemption des collectivités publiques et des SAFER face aux changements de destination des sols agricoles : RD rur. 2008, Étude, 5). Il n'y a en fait, sur ce terrain, pas réellement de concurrence entre les détenteurs de droits, dans la mesure où les zones couvertes, les biens visés, et les objectifs poursuivis ne se recoupent guère. On peut toutefois imaginer qu'une commune qui souhaite acquérir des terres agricoles

pour les transformer en parc paysager aura priorité sur la SAFER (Rép. min. n° 13 : JO Sénat Q 20 déc. 2007, p. 2329).

101. – Droits de préemption en zone naturelle. Les conflits sont nettement plus ouverts dans les zones naturelles, qui comprennent généralement des espaces agricoles. La SAFER a vu en effet ses missions élargies à la mise en valeur des paysages et à la protection de l'environnement (C. rur. pêche marit., art. L. 143-3). Il n'empêche que, face au droit de préemption créé dans les espaces naturels sensibles au profit des départements (C. urb., art. L. 113-14), celui de la SAFER doit s'incliner. Cette dernière doit néanmoins être informée de telles mutations en vertu de l'article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche maritime.

REMARQUE

Préemption balais. La SAFER conserve la faculté (subsidaire) d'acquérir les biens dans l'hypothèse où la collectivité ne déclare pas faire usage de ses prérogatives (C. rur. pêche marit., art. R. 143-7, 4°). Il convient en outre d'observer que la relégation des droits de la SAFER ne vaut que pour les acquisitions des personnes publiques réalisées *via* leurs propres droits de préemption. La SAFER peut court-circuiter les acquisitions amiables, de gré à gré, entreprises par les collectivités et les établissements publics ; de sorte que ces aliénations doivent obéir à la procédure de déclaration (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1 et R. 141-2-1).

CONSEIL PRATIQUE

Modalités de purge. Selon l'article L. 143-8 du Code rural, la vente à la SAFER ne peut avoir lieu « qu'après accomplissement des procédures

destinées à mettre les titulaires des droits de préemption prioritaires en mesure de les exercer ». L'article R. 143-7 précise la marche à suivre. Il préconise de traiter simultanément avec les différents titulaires de facultés légales d'acquisition. Ainsi le notaire doit-il informer la SAFER de l'existence d'un droit prioritaire au sien ; hors cas d'adjudication, il fait ensuite savoir à la SAFER, dans le délai de 8 jours à compter du moment où il en a connaissance, de la décision prise par le détenteur du droit prioritaire ; le délai dont dispose la SAFER pour se prononcer court à compter de la date de réception de cette décision. En tous les cas, la SAFER peut déclarer exercer son droit de préemption avant que la personne publique ne rende son verdict, mais le fait « sous réserve » que le droit prioritaire ne soit pas mis en oeuvre.

Il est parfois plus judicieux de commencer par purger le droit prioritaire de la personne publique. C'est le cas lorsque l'opération est exposée à une préemption partielle, comme en matière de droit de préemption urbain (C. urb., art. L. 213-2-1). Si en effet, le titulaire du droit de premier rang décide de n'acquérir qu'une partie des biens mis en vente, l'aliénation change complètement d'objet. La SAFER ne peut donc pas ici préempter par anticipation « sous réserve » que demeure accessible une partie des biens. Si l'opération initiale lui avait déjà été notifiée, il faudrait de toute façon nécessairement reprendre à zéro la procédure de purge. D'où l'intérêt, dans ce genre de situation, d'attendre que la commune n'ait arrêté sa position avant d'offrir le bien à la SAFER.

101-1. – Droits de préemption en matière forestière. Conformément à l'article L. 143-6, alinéa 1^{er} du Code rural, les droits de préemptions institués par le Code forestier au profit de l'Etat et de la commune (C. for., art. L. 331-23 et L. 331-22) sortent vainqueurs d'un éventuel conflit avec celui de la SAFER. La purge des différentes prérogatives peut alors s'effectuer selon les modalités prévues à l'article R. 143-7 du Code rural : information de la SAFER quant à l'existence du droit prioritaire ; puis notification à son endroit de la décision de la personne publique ; en tous les cas, possibilité pour la SAFER de préempter sous réserve du non-exercice de son droit par l'autre titulaire.

§ 2. – Primauté du droit de préemption des personnes privées

102. – Bénéficiaires de l'attribution préférentielle : désuétude.

L'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime fait primer sur celui de la SAFER le droit de préemption des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle prévue à l'article 832-1 du Code civil. Cette règle est en vérité désuète car le droit de préemption que visait initialement le texte a disparu depuis la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980. Tel qu'il existe aujourd'hui (mod. L. n° 2006-728, 23 juin 2006), l'article 832-1 du Code civil instaure une simple attribution préférentielle « en jouissance » en vue de constituer un groupement foncier agricole, opération qui de toute façon n'est pas soumise à préemption.

103. – Maintien des droits des indivisaires. Les droits de préemption des indivisaires, prévus par les articles 815-14 et 815-15 du Code civil pour les aliénations de biens indivis, ne sont pas en principe menacés par la SAFER. La raison est que cette dernière, selon l'article L. 143-4, 3° du Code rural et de la pêche maritime, n'a pas de prise sur les opérations réalisées entre indivisaires, dont la nature est déclarative (V. supra, n° 89). La question ressurgit cependant s'agissant des cessions de droits indivis réalisées au profit de tiers à l'indivision. Ayant pour le coup un effet translatif, ces opérations ouvrent le droit de préemption de la SAFER. Cela étant, le droit de priorité de l'indivisaire, dont la purge intervient en premier, rend inopérant celui de la SAFER (Bull. CRIDON Paris, 1^{er}- 15 août 2016, n° spécial 15-16, n° 24). La décision de l'un des indivisaires de préempter ne permet plus à la SAFER de s'immiscer dans la vente. Il n'y a que si les indivisaires renoncent à acquérir que la société retrouve ses facultés.

105. – Droit de préemption du preneur à bail rural. Le droit de préemption de la SAFER est tenu en échec, sous certaines conditions, par l'existence d'un preneur en place. L'article L. 143-6, alinéa 2, du Code rural et de la pêche maritime dispose que la préemption ne peut être exercée, non seulement contre le locataire, mais aussi contre son conjoint ou son descendant régulièrement subrogé dans les conditions de l'article L. 412-5 du même code. Les prérogatives de la SAFER sont de la même manière paralysées si le fermier réalise son acquisition à l'amiable. Dans le cas, bien évidemment, où le preneur ne souhaite pas acheter, la SAFER redevient légitime à s'emparer du bien.

106. – Condition de la durée d'exploitation de trois ans. Le texte pose comme condition que le preneur exploite le bien concerné depuis au moins trois ans, condition qui peut avoir été remplie par son conjoint ou par un ascendant. Il incombe au preneur de prouver qu'il exploite la parcelle en vertu d'un bail

remontant à plus de trois ans (Cass. 3^e civ., 29 sept. 2004 : *AJDI* 2005, 315, note S. Prigent). Dans l'affirmative, la SAFER ne peut espérer devenir propriétaire que si le preneur renonce à acquérir.

REMARQUE

Bail cessible hors du cadre familial. S'agissant du preneur titulaire d'un bail cessible hors du cadre familial, il est à l'abri du droit de préemption de la SAFER dans la mesure où la conclusion de la convention est vieille de plus de trois ans (C. rur. pêche marit., art. L. 148-1, al. 4). En l'occurrence, le temps d'exploitation qui a pu être accompli par les proches du fermier ne compte pas.

ATTENTION

Préemption d'un bien grevé d'un bail. En dessous de la durée de trois ans, la SAFER peut acquérir prioritairement le bien, lequel reste grevé du bail et donc occupé par le fermier (C. rur. pêche marit., art. L. 142-2). L'acquisition d'un bien loué, théoriquement possible, s'avère souvent incompatible avec la réalisation des objectifs légaux motivant l'intervention de la SAFER. Si l'on répugnait à ce qu'elle se rende maître de droits démembrés, la réflexion vaut pour les immeubles loués, amputés de leur jouissance pour une longue période et que l'organisme préempteur ne pourra pas rétrocéder dans les conditions légales, notamment le délai de cinq ans (C. rur. pêche marit., art. L. 142-4). Stratégiquement, il faudrait que la SAFER devienne propriétaire d'un bien dont le bail expire dans moins de cinq ans, mais avant les dix-huit derniers mois de jouissance pour pouvoir valablement donner congé et espérer trouver un acquéreur (J. Foyer, *La SAFER et les baux ruraux : RD rur.* 2010, étude 2, n° 9). En dépit de ces obstacles, la Cour de cassation refuse d'invalider les décisions de préemption qui, en raison du terme incertain du bail, risquent de ne pas

aboutir à la réalisation des objectifs avancés (installation d'un jeune agriculteur, agrandissement d'une exploitation : Cass. 3^e civ., 1^{er} août 2003, n° 01-17.960 : *Bull. civ.* 2003, III, n° 72). Toutefois les juges, dont l'attention est attirée par la présence d'un locataire et la durée du bail, ne peuvent valider les opérations de la SAFER qu'à la condition de motiver leur décision (Cass. 3^e civ., 24 juin 2008, n° 07-15.217 : *RD rur.* 2008, comm. 168, note S. Crevel).

107. – Preneur rural bénéficiaire du droit de préemption : fin de la discussion. La rédaction de l'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime, issue de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980, laisse penser que la SAFER ne peut jamais préempter contre le preneur en place depuis au moins trois ans, et ce peu importe qu'il soit ou non titulaire d'un droit de préemption. La condition de durée d'exploitation est en effet désormais la seule exigée (Ch. Dupeyron, J.-P. Théron et J.-J. Barbiéri, *Droit agraire*, 2 vol., *Droit foncier*, Economica, 1988, n° 243). Aussi la doctrine a-t-elle relevé cette anomalie de la lettre, qui ne correspond pas à l'esprit de la loi – l'article L. 143-6, alinéa 2 ayant normalement pour objet de régler les cas de concours entre droits de préemption (arg. C. rur. pêche marit., art. R. 143-7).

L'accord est finalement tombé sur l'idée que seul le preneur effectivement bénéficiaire d'un droit de préemption avait priorité sur la SAFER (sur les conditions à réunir pour que le locataire soit titulaire de ladite prérogative : C. rur. pêche marit., art. L. 412-5). C'était la position de la jurisprudence avant que n'intervienne la loi d'orientation agricole de 1980 (Cass. 3^e civ., 6 nov. 1970 : *Bull. civ.* 1970, III, n° 593. – Cass. 3^e civ., 5 janv. 1978 : *Rev. loyers* 1978, p. 161). C'est également celle d'un arrêt de la cour d'appel de Dijon rendu le 20 février 2003, lequel est clairement venu ajouter à la loi la condition (implicite) que le preneur dispose d'un droit de préemption (CA Dijon, 20 févr. 2003 : *JurisData* n° 2003-249060 ; *RD rur.* 2003, p. 428, obs. J.-M. Gilardeau ; *JCP N* 2004, 1454, note D.-G. Brelet). La Cour de cassation a fini par rendre son verdict, conforme à l'opinion générale : l'article L. 143-6, excluant le droit de préemption de la SAFER, ne peut s'appliquer qu'au profit d'un preneur en place remplissant les conditions lui permettant de bénéficier du droit de préemption (Cass. 3^e civ., 13 juill. 2011, n° 10-19.734 : *JurisData* n° 2011-014317 ; *JCP N* 2011, n° 30-34, act. 640 ; *Rev. loyers* 2011, p. 370, note B. Peignot ; *RD rur.* 2011, comm. 115, note S. Crevel : espèce dans laquelle la vente avait été amiablement réalisée au profit du preneur en place. – V. déjà, pour le preneur d'un bail de petites parcelles volontairement soumis au statut du fermage qui n'a pas été admis à faire échec au droit de préemption de la

SAFER : Cass. 3^e civ., 14 nov. 2007, n° 06-19.633 : *Bull. civ.* 2007, III, n° 209 ; *Rev. loyers* févr. 2008, p. 107, obs. F. Roussel ; *AJDI* 2008, p. 782, obs. S. Prigent ; *Defrénois* 2009, p. 72, obs. B. Gelot).

Du reste, au fermier qui ne remplit pas les conditions de la préemption, la Cour de cassation a offert une échappatoire : la SAFER peut préempter dans le but de permettre au preneur, par une rétrocession à son profit, d'accéder à la propriété du bien (Cass. 3^e civ., 15 mai 2008, n° 07-13.784 : *Bull. civ.* 2008, III, n° 87 ; *JCP N* 2008, 1241, note J.-J. Barbiéri ; *RD rur.* 2008, comm. 244, obs. F. Roussel).

108. – Respect du contrôle des structures. Il est important que le bail conclu soit irréprochable au regard de la réglementation relative au contrôle des structures. À défaut pour le preneur d'avoir sollicité ou obtenu l'autorisation d'exploiter requise en application de l'article L. 331-2 du Code rural et de la pêche maritime, il risque de subir l'annulation de la convention poursuivie par la SAFER « lorsqu'elle exerce son droit de préemption » (C. rur. pêche marit., art. L. 331-6).

109. – Inopposabilité des baux dépourvus de date certaine. Une cause d'inopposabilité du bail à la SAFER peut résider dans son absence de date certaine. L'article 1743 du Code civil fait de cette qualité – la date certaine – un élément essentiel de l'opposabilité du bail à celui qui se porte acquéreur de la chose louée. Ainsi, faute d'avoir enregistré la convention, le preneur n'est pas à même de rapporter la preuve de l'exploitation du bien litigieux depuis au moins trois ans (Cass. 3^e civ., 29 sept. 2004 : *JurisData* n° 2004-024954).

110. – Inopposabilité des baux fictifs. Dans le but d'obvier le droit de préemption de la SAFER, les acteurs du monde agricole envisagent souvent en pratique de faire précéder la vente d'un bail. Le montage, bien connu, n'est pas en soi répréhensible. Seulement il doit être exempt de toute intention frauduleuse et reposer sur un bail régulier (E. Lemonnier, *Le danger des baux de complaisance* : *RD rur.* 1997, p. 587). L'efficacité du montage dépend aussi de la décision du preneur d'acquiescer au terme des trois ans. Or sa volonté ou sa capacité (financière) d'accéder à la propriété a pu être émoussée par le temps.

En présence de montages un peu trop grossiers, la SAFER ne manque pas d'attaquer sur le terrain de la fictivité du bail (J. Foyer, *La SAFER et les baux ruraux* : *RD rur.* 2010, étude 2, n° 19). Les juges du fond ont toute compétence pour redonner aux actes leur exacte qualification et pour traquer les cas de fraudes manifestes au droit de préemption. Ainsi lorsque les parties n'ont jamais eu l'intention de conclure un bail réel et sérieux, et que celui-ci n'a d'autre but que de préparer la future vente (Cass. 3^e civ., 29 mars 1995 : *RD rur.* 1995, p. 408. – Cass. 3^e civ., 21 févr. 1996 : *RD rur.* 1996, p. 35. – CA Besançon, 26 oct. 1999 : *RD rur.* 2000, act. p. 128. – Cass. 3^e civ., 19 févr. 2003, n° 01-16.836). Divers indices jettent le trouble sur la validité de telles pratiques. Comme par exemple de conclure une promesse de vente en même temps que le bail, de prévoir le paiement immédiat du

prix de la vente, de stipuler qu'aucun loyer ne sera dû, ou de retarder, par un acte occulte, le transfert de propriété trois ans plus tard (par ex. Cass. 3^e civ., 19 févr. 2003, n° 01-16.836. – CA Bourges, 31 juill. 2001 : *JCP N* 2002, 890, obs. B. Grimonprez). Encore faut-il que les tribunaux expliquent en quoi l'intention du preneur de primer la SAFER rend illicite la cause du bail (Cass. 3^e civ., 26 sept. 2001 : *RD rur.* 2001, p. 512, obs. B. Grimonprez ; *ibid.* 2002, p. 287, obs. S. Crevel). Dans une espèce originale, la cour d'appel de Bordeaux a jugé que la conclusion d'un bail au profit des candidats à l'acquisition du fonds, postérieurement à la notification de la vente à la SAFER, constitue une modification des conditions de la vente qui, en application des dispositions de l'article L. 412-9 du Code rural et de la pêche maritime, augmente de quinze jours le délai de deux mois dont la société dispose pour préempter (CA Bordeaux, 5 avr. 2011 : *JurisData* n° 2011-628393).

Le fait pour les parties d'avoir volontairement conféré au preneur un droit de préemption dont il ne jouirait pas en vertu de la loi est un autre élément de suspicion. Dans une espèce remarquée où des terres relevant du régime des petites parcelles avaient été volontairement soumises au statut du fermage, la Cour de cassation a jugé que leur vente au profit du preneur n'échappait pas au droit de préemption de la SAFER (Cass. 3^e civ., 14 nov. 2007, n° 06-19.633 : *Bull. civ.* 2007, III, n° 209 ; *Rev. loyers* févr. 2008, p. 107, obs. F. Roussel ; *AJDI* 2008, p. 782, obs. S. Prigent ; *Defrénois* 2009, p. 72, obs. B. Gelot). Une simple convention ne saurait suffire à déjouer l'application d'un droit réputé d'ordre public. Il appartient néanmoins à la SAFER qui exerce ses prérogatives (préemption puis rétrocession) de tenir compte de la présence du locataire des petites parcelles bénéficiant du statut du fermage (Cass. 3^e civ., 24 juin 2008, n° 07-15.217 : *RD rur.* 2008, comm. 168, note S. Crevel).

Lorsqu'elle est prononcée, la fictivité conduit normalement à l'invalidation complète du bail, permettant à la SAFER d'acquérir un bien libre de droit (J. Foyer, art. préc., n° 24. – Cass. 3^e civ., 14 nov. 2007, préc.).

Pour parer à d'éventuels litiges, le propriétaire fera en sorte de conclure un véritable bail accompagné du paiement régulier des fermages ; il attendra la fin des trois ans de jouissance pour proposer de céder le bien loué au preneur en espérant que celui-ci veuille encore l'acheter.

CONSEIL PRATIQUE

Modalités de purge. Si le fermier ne remplit pas les conditions légales pour pouvoir primer la SAFER, c'est à elle que le notaire doit préalablement adresser la DIA. Il ne serait toutefois pas impossible de notifier directement la vente au preneur en l'informant qu'il ne pourra faire valoir son droit de préemption que si la SAFER renonce à animer le sien.

Si, au contraire, le preneur est censé écarter la SAFER par son droit de préemption, la procédure instituée à l'article R. 143-7 du Code rural doit être observée. Le notaire est chargé de la vente informe en principe la SAFER de l'existence d'un locataire en place, doté d'un droit prioritaire ; 8 jours après en avoir eu connaissance, l'officier public informe la SAFER de la décision du preneur, laquelle a alors deux mois pour se prononcer. Quoiqu'il en soit, la SAFER peut toujours déclarer exercer son droit de préemption « sous réserve » que le fermier renonce au sien. Nonobstant ces dispositions, il est parfois opportun d'attendre que le preneur s'exprime, avant de notifier l'aliénation à la SAFER : c'est le cas lorsque le bail ne porte que sur une partie des biens vendus, car la consistance de la mutation est susceptible de changer en fonction de ce que revendique le preneur (préemption par exemple sur la seule portion qu'il occupait) (Bull. CRIDON Paris, 1^{er}- 15 août 2016, n° spécial 15-16, n° 42).

110-1. – Preneur à bail d'habitation. Il n'est pas imaginable que les prérogatives de la SAFER rencontrent celles d'un locataire d'un immeuble à usage d'habitation. Depuis l'élargissement du domaine du droit de préemption des SAFER, il est possible que des conflits de droits apparaissent sur des immeubles bâtis. Ainsi quand le bâtiment est situé dans une zone à vocation agricole et qu'il a été utilisé pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années avant l'aliénation. Or, il a pu, durant cet intervalle, être physiquement modifié pour faire l'objet d'un bail d'habitation. Si une telle aliénation doit assurément être portée à la connaissance de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1), il semble néanmoins que le locataire conserve la priorité pour acheter. La hiérarchie des deux droits de préemption n'est certes pas expressément posée par la loi, mais il n'est pas

dans l'esprit des prérogatives de la SAFER d'évincer des personnes jouissant du droit légal et d'ordre public de se maintenir sur les lieux (sachant que le congé pour vendre met un terme au bail : L. n° 89-462, 6 juill. 1989, art. 15, II). La primauté de la SAFER est d'autant plus douteuse que l'objectif poursuivi semble ici subalterne : à savoir, redonner une destination agricole à des bâtiments qui l'ont perdue au profit d'une autre vocation, comme le logement. Il est par conséquent recommandé, dans ce genre de situation, de purger en premier lieu le droit de préemption du locataire titulaire d'un bail d'habitation, avant de proposer le bien à la SAFER.

110-2. – Preneur à bail commercial. On peut extrapoler le raisonnement à l'hypothèse d'un immeuble rural faisant l'objet d'un bail commercial, ce qui n'est pas farfelu pour des biens bâtis qui ont pu changer de destination quelques années avant l'aliénation. La SAFER peut-elle, en l'occurrence, faire valoir son droit de préemption en dépit des droits du locataire commerçant ? C'est peu probable. Pour la simple et bonne raison que même si la SAFER l'emportait, elle devrait acquérir un bien grevé d'un bail commercial, ce qui n'est guère compatible avec les objectifs que la loi assigne à son droit de préemption (Bull. CRIDON Paris, 1^{er}- 15 août 2016, n° spécial 15-16, n° 50). Comment du reste pourrait-elle rendre un usage agricole à des bâtiments occupés par une entreprise commerciale ? L'avantage, en cas de conflit, semble nettement pencher du côté du locataire commerçant.

Deuxième partie

Mise en œuvre du droit de préemption de la SAFER

Introduction

111. – Référence au droit de préemption du preneur. L'article L. 143-8 du Code rural et de la pêche maritime dispose que le droit de préemption de la SAFER s'exerce dans les conditions prévues pour le droit de préemption du preneur à bail (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8 à L. 412-11 et art. L. 412-12, al. 2). Les règles sont en principe transposables, sauf pour ce qui concerne la fixation du prix et les ventes faites par adjudication, lesquelles font l'objet pour la SAFER de textes spécifiques (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10 et L. 143-11).

112. – Caractère facultatif de la préemption. La SAFER à qui est adressée la déclaration d'intention d'aliéner reste parfaitement libre de sa décision de préempter ou de ne pas préempter (voire de préempter sous condition : V. *infra*, n° 172). Quoiqu'il en soit, la SAFER ne commet jamais de faute à renoncer à ses prérogatives, sauf pour les candidats potentiels à la rétrocession à démontrer qu'elle a agi sciemment pour frauder leurs droits. Hormis ce cas extrême, le juge judiciaire n'a pas la faculté d'enjoindre à la SAFER de réaliser une préemption, ni le pouvoir d'apprécier l'opportunité de la décision qu'elle prend (Cass. 3^e civ., 2 juin 1999 : *Bull. civ.* 1999, III, n° 128. – Cass. 3^e civ., 7 déc. 2004 : *RD rur.* 2004, comm. 47, obs. J.-M. Gilardeau. – Cass. 3^e civ., 18 mai 2005 : *JurisData* n° 2005-028441 ; *Bull. civ.* 2005, III, n° 111 ; *RD rur.* 2005, comm. 313, note J.-M. Gilardeau. – Cass. 3^e civ., 15 févr. 2011, n° 09-13.078. – V. encore le refus de contrôler l'opportunité d'une décision de ne pas rétrocéder un bien : Cass. 3^e civ., 17 mars 2016, n° 14-24.601 : *RD rur.* 2016, comm. 185, note H. Bosse-Platière et F. Robbe).

REMARQUE

Contrôle d'opportunité. Certains auteurs (H. Bosse-Platière et F. Robbe, note préc.) critiquent le contrôle de la seule légalité des décisions de préemption. Selon eux, les juges devraient pouvoir apprécier l'intérêt de l'immixtion de la SAFER dans les opérations foncières afin de vérifier, qu'en agissant, elle poursuit réellement ses missions d'intérêt général (H. Bosse-Platière, *Propos hétérodoxes sur les promesses conclues par les SAFER avec faculté de substitution* : *Defrénois* 30 août 2014, n°s 15-16, p. 850). L'inconvénient de cette extension des pouvoirs du juge serait toutefois de

faire planer un risque d'annulation sur la plupart des interventions de la société, au détriment aussi de celles qui sont justifiées. Sauf détournements de pouvoir manifestes, le juge judiciaire est généralement dans l'incapacité d'apprécier l'opportunité de tel ou tel choix de politique foncière. Le contentieux, en cas de doute sur le bien fondé d'une intervention de la SAFER, devrait à notre sens se porter sur la décision administrative des commissaires du gouvernement qui l'autorise à passer à l'action. On peut aussi espérer que la modification des règles de gouvernance renforce le pouvoir de contrôle, en interne, des différentes institutions (collectivités, syndicats...) qui composent le conseil d'administration de ces sociétés toutes sauf anonymes (C. rur. pêche marit., art. L. 141-6).

113. – Mécanisme du droit de préemption. Parce qu'elle est un mécanisme exorbitant du droit commun, la préemption est mise en œuvre selon une procédure implacable, d'une précision chirurgicale. Les formalités dont se chargera le notaire ou le cédant pour purger les droits de la SAFER sont désormais identiques, que l'opération projetée entre ou non dans le champ légal du droit de préemption. Aujourd'hui seuls certains actes, complètement étrangers aux missions des SAFER, peuvent ne pas lui être signalés : ce sont les opérations non translatives et celles qui concernent des biens extra-ruraux (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, I). Toutes les autres mutations doivent faire l'objet d'une information déclarative auprès de la SAFER (Chapitre 1). L'accomplissement de cette formalité, lorsqu'elle vaut offre de vente, permet à la SAFER de mettre en œuvre son droit de préemption (Chapitre 2). L'exercice de ce dernier ne manque pas de susciter le contentieux (Chapitre 3) : les motifs abondent, de tous bords (SAFER, acquéreur évincé), pour demander la sanction des aliénations litigieuses.

L'information déclarative des mutations

114. – Tout à déclarer. Pratiquement l'ensemble des mutations de biens mobiliers et immobiliers ruraux doivent, préalablement à leur réalisation, être portées à la connaissance de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, I). La loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 a décidé d'abolir la distinction autrefois faite entre déclaration et notification des opérations (C. rur. pêche marit., art. R. 143-9, abr. ; V. art. D. 141-7-1 qui a remplacé les termes « notifications et déclarations » par « informations »). Toutes les déclarations d'intention d'aliéner adressées à la SAFER se coulent donc désormais dans un moule unique, ainsi que le reflètent les nouveaux formulaires établis à cet effet par la FNSafer et le Conseil supérieur du notariat. Une même communication, au contenu identique, doit ainsi être adressée à la SAFER compétente, que l'opération se situe dans le domaine ou non de son droit de préemption (voir, cela dit, les informations supplémentaires requises en cas de cession de la totalité des parts sociales d'un groupement agricole, *infra*, n° 134).

115. – Application de la loi dans le temps. L'information généralisée prévue par les nouveaux textes a remplacé les anciennes modalités de purge des projets d'aliénation. Il résulte en effet du décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 que la nouvelle obligation déclarative est applicable aux cessions dont la date de réalisation est postérieure au 1^{er} mars 2016 (D. n° 2015-954, 31 juill. 2015, art. 5, II ; sur les difficultés temporaires concernant les promesses signées en 2015, notifiées avant le 1^{er} janvier 2016, mais dont l'acte n'a pas été reçu avant le 1^{er} mars 2016, V. S. Besson, S. De Los Angeles et H. Bosse-Platière, *Loi d'avenir agricole : entrée en vigueur et premières difficultés d'interprétation* : JCP N 2016, 1100, p. 60).

Section 1

Domaine de l'obligation déclarative

116. – Savoir et comprendre. Indépendamment de toute immixtion, les SAFER ont intérêt à connaître l'existence de tous les mouvements d'immeubles réalisés dans les espaces ruraux. Elles peuvent, grâce à ce poste d'observation, remplir leur mission d'assurer « la transparence du marché foncier rural » (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, I, 4°). En effet, les SAFER bénéficient par ce biais de données précieuses sur l'état et l'évolution du marché, dont elles rendent compte par des statistiques. Elle peuvent ainsi mieux mesurer le rythme de la consommation des surfaces agricoles.

Les informations collectées doivent désormais faire l'objet d'une communication aux pouvoirs publics (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-2), lesquels pourront en tenir compte en particulier dans le cadre des demandes d'autorisations administratives d'exploiter. Le projet déclaré à la SAFER lui permet enfin de vérifier que l'opération entre ou non dans l'orbite de son droit de préemption, et éventuellement qu'aucune fraude à ses droits n'est ourdie.

REMARQUE

Informations délivrées par les SAFER. Modifié par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014, l'article L. 141-1-2 du Code rural et de la pêche maritime prévoit trois sortes de communication d'informations aux tiers.

D'abord les SAFER transmettent à l'autorité administrative les données dont elles disposent sur les cessions de parts ou d'actions de sociétés agricoles ayant obtenu une autorisation d'exploiter.

Ensuite elles adressent aux services de l'État les informations qu'elles possèdent sur « l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles ».

Enfin les SAFER sont autorisées à communiquer à certaines personnes publiques ou privées (si ces dernières sont en charge d'une mission de service public) les informations dont elles sont destinataires sur les cessions, avec le cas échéant une analyse de la situation.

De son côté, l'article D. 141-7-1 résultant du décret n° 2015-1018 du 18 août 2015 précise les modalités de transmission aux préfets des statistiques à l'échelle départementale sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles au titre de l'année écoulée. Le même texte énonce aussi l'obligation qu'a la FNSafer de

communiquer ces statistiques à l'échelle nationale au ministre de l'Agriculture.

117. – Généralisation de la déclaration préalable. Auparavant, le notaire chargé d'instrumenter avait le devoir d'informer la SAFER de certaines opérations situées « hors champ » de la préemption et de celles « exemptées » en vertu de la loi. La déclaration préalable ne concernait donc que quelques aliénations, dont la liste était limitativement dressée à l'ancien article R. 143-9 du Code rural et de la pêche maritime. Il s'agissait :

- des aliénations portant sur des parcelles d'une taille inférieure à la superficie minimum définie à l'article L. 143-7 ;

- des aliénations consenties au profit des bénéficiaires de droit de préemption primant celui de la société (C. rur. pêche marit., art. L. 143-6 et L. 143-8) ;

- des aliénations dites « exemptées » sur lesquelles la société ne peut exercer son droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4) ;

- des aliénations portant sur des cessions de parts de société ;

- des aliénations de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens visés au 1° du II de l'article L. 141-1.

La loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 a radicalement changé l'esprit et le contenu de la règle. Toutes les cessions de biens ruraux, de terres, d'exploitations agricoles ou forestières dont la réalisation est postérieure au 1^{er} mars 2016 sont dorénavant subordonnées à la formalité préalable de la déclaration (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1 et L. 141-1-1).

ATTENTION

Responsabilité de la qualification. Le dispositif ne distinguant plus formellement entre les déclarations et les notifications (pour préemption), c'est à la SAFER destinataire de l'information qu'il reviendra de prendre position sur la possibilité, dans tel ou tel cas, d'acquérir prioritairement le bien. Le notaire n'a plus les moyens (si tant est que cela fut le cas auparavant), en choisissant le type de document à remplir, de lier la SAFER sur la qualification de l'opération projetée. L'indistinction des formalités déclaratives, ajoutée à leur multiplication vertigineuse, devrait en pratique obscurcir la frontière qui sépare les opérations relevant de la préemption et

les autres. On peut paradoxalement craindre du nouveau dispositif qu'il handicape les capacités d'intervention de la SAFER, ployant sous les informations tous azimuts. Il apparaît en effet que les déclarations purement informatives ne sont pas même analysées. Leur traitement ne vise qu'à alimenter une base de données statistiques.

118. – Opérations exemptées de déclaration. Le spectre de l'obligation d'information préalable a beau être très large, il ne couvre pas non plus – heureusement ! – toutes les opérations imaginables. Au terme de l'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime, la déclaration concerne les cessions entre vifs à titre onéreux ou gratuit portant sur des biens ou droits mobiliers ou immobiliers correspondant à des biens ruraux, des terres et des exploitations agricoles ou forestières situés dans le ressort de la SAFER. Interprété *a contrario*, le texte signifie donc que les actes dépourvus d'effet translatif, d'une part, et les transmissions à cause de mort (succession, testament), d'autre part, n'entrent pas dans le champ de la formalité.

REMARQUE

Partages. En raison de leur effet uniquement déclaratif, les actes de partage ne sont pas assujettis au formalisme posé par l'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime (V. cependant l'exception du partage par voie de licitation au profit d'un tiers à l'indivision, lequel est translatif : Cass. 3^e civ., 28 oct. 2009, n° 08-17.019 : *Bull. civ.* 2009, III, n° 238). Certaines analyses recommandent néanmoins de notifier les cessions de droits indivis, même réalisées entre indivisaires, nonobstant leur absence de portée translative (Bull. CRIDON Paris, 1^{er}- 15 août 2016, n° spécial 15-16, n° 25) ; l'information doit alors mentionner l'existence de l'un des obstacles prévus à l'article L. 143-4, 3° à l'exercice de la préemption.

Parce qu'elles entraînent la transmission, non pas d'un bien, mais de l'ensemble du patrimoine (actif et passif) social, les opérations de fusion et de scission de sociétés semblent devoir être exclues du formalisme déclaratif (C. civ., art. 1844-4 ; C. com., art. L. 236-3, I. – O. Barret, *À propos de la transmission universelle du patrimoine d'une société*, in *Mél.*

M. Jeantin, Dalloz, 1999, p. 109. – Rép. min. n° 8 : JO Sénat Q 6 janv. 1994).

En revanche, les retraits partiels d'actifs, qui s'analysent comme le transfert d'un bien contre la réduction du capital social d'une société, sont des actes de mutation qui paraissent, comme tels, à déclarer pour information (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1. – V. supra, n° 41).

118-1. – Domaine de l'information quant aux biens. En ce qui concerne les biens dont l'aliénation est subordonnée à information, ce sont tous ceux que la SAFER est en capacité d'acquérir à l'amiable, c'est-à-dire les biens ruraux, les terres, les exploitations agricoles et forestières (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, II, *a contrario*). L'inconvénient est qu'aucun texte n'a pris le soin de définir la notion de bien rural (V. toutefois Circ. DEPSE/SDEA/C2002-NZ022, 3 mai 2002, comportant une tentative de définition dans le cadre du « Plan de développement rural national »). Le sûr est que les éléments étrangers à l'agriculture et situés en milieu urbain (bâtiments en cœur de ville) n'entrent pas dans le champ de compétence de la SAFER. Pour le reste, l'incertitude est grande. Faut-il considérer comme un bien rural la maison de campagne à usage exclusif d'habitation et ainsi informer la SAFER de sa vente ou de sa donation ? Plusieurs critères de la ruralité se télescopent : un critère fonctionnel, relatif à l'usage agricole du bien, et un critère géographique, lié à sa localisation dans l'espace dit rural. L'on peut ainsi opter pour l'un ou pour l'autre, voire pour une combinaison des deux (S. Besson, S. De Los Angeles et H. Bosse-Platière, *Loi d'avenir agricole : entrée en vigueur et premières difficultés d'interprétation* : JCP N 2016, 1100, p. 56).

D'un côté, il est indubitable qu'un bien à usage agricole, quel que soit son emplacement, est un bien rural ; pour la simple et bonne raison qu'il fait partie de ceux que la SAFER peut préempter (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 1^o) et qu'elle doit donc nécessairement recevoir notification de son aliénation (raisonnement qui vaut pour tous les biens « préemptables »).

D'un autre côté, le renvoi (malheureux) opéré par l'article L. 141-1-1 à l'article L. 141-1 du Code rural et de la pêche maritime invite à considérer comme « ruraux » tous les biens que la SAFER est habilitée à acquérir à l'amiable pour la réalisation de ses missions générales (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1, I et II). À cet égard, l'intervention de la SAFER peut porter sur des parcelles forestières, mais aussi sur des biens non agricoles situés en milieu rural (y compris les centres-bourgs) dans le but de contribuer au développement durable des territoires ruraux (par ex., logement dans le village d'un exploitant voisin, installation de fonds de commerce de proximité). Il faudrait donc théoriquement informer la SAFER des

mutations relatives à tous ces biens pour l'exercice de ses missions (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1). La pratique, en vérité, a opté pour une approche inverse, qui part de la finalité de l'obligation déclarative.

CONSEIL PRATIQUE

Notion d'« immeuble rural ». Afin d'éviter la multiplication des formalités déclaratives, les représentants de la FNSafer et du Conseil supérieur du notariat ont convenu, bon gré mal gré, d'une définition du bien rural, qui semble propre à l'obligation d'information (M. Gozal et J.-C. Hoche, *Obligation d'information et droit de préemption de la SAFER : mode d'emploi*, JCP éd. N 2016, act. 753 ; pour une analyse critique : L. Gibault, *De la notion d'immeubles ruraux comme fait générateur du droit d'information de la SAFER*, Dr. et patr. sept. 2016, p. 48).

Ne mériteraient pas le qualificatif de « ruraux » les biens aliénés seuls, situés dans les zones urbaines (U, AU, NA du PLU) ou les parties constructibles au regard des règles d'urbanisme (C. urb., art. L. 111-3). Ceux qui, en revanche, appartiennent à ces secteurs, tout en ayant un usage agricole (même partiel) doivent être considérés comme ruraux : une notification à la SAFER est de rigueur pour qu'elle puisse faire valoir son droit de les préempter (M. Gozal et J.-C. Hoche, art. préc. ; S. Besson, S. De Los Angeles et H. Bosse-Platière, art. préc.). Dans les zones que les documents d'urbanisme réputent à vocation agricole, tous les biens, indépendamment de leur usage actuel ou passé ou de leur destination, sont concernés par l'information de la SAFER lors de leur aliénation.

En vertu de cette approche, la cession d'immeubles extra-agricoles appartenant au centre-bourg d'un village rural n'a pas à être portée à la connaissance de la SAFER ; c'est le cas de la vente d'une maison d'habitation sise dans les parties actuellement urbanisées de la commune. Au contraire, l'aliénation de bâtiments servant à l'exploitation agricole (par ex. chai de stockage du vin), même nichés dans le cœur d'un village, doit donner lieu à déclaration. Il en va de même pour la résidence secondaire, ne faisant pas partie d'une exploitation agricole, située en zone N ou A d'un PLU.

Si ces critères de définition du « bien rural » ont le mérite de l'objectivité, ils présentent l'inconvénient de ne pas être adaptés aux actions que les SAFER mènent dans le cadre de leur mission de développement des

territoires ruraux (où elles peuvent avoir besoin d'acquérir des biens non-agricoles dans les parties constructibles des petites agglomérations). Or, il ne semble pas possible de retenir deux définitions différentes de la notion de bien rural, l'une pour l'information déclarative et l'autre pour l'acquisition amiable, dans la mesure où c'est la loi qui elle-même tisse le lien entre les deux dispositifs (renvoi de l'article L. 141-1-1 à L. 141-1, II).

Une ultime incertitude demeure également pour les « terres », catégorie de bien expressément visée, à côté des biens ruraux, par l'article L. 141-1, II. A quel régime soumettre celles qui n'ont pas d'usage agricole, et qui sont localisées dans les parties urbanisées des communes (ex. friches...) ? La loi impose littéralement d'informer la SAFER de leur changement de propriétaire.

L'obligation d'information vise autant les biens et droits mobiliers qu'immobiliers (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1). Prise à la lettre, la loi impose donc de notifier à la SAFER toutes les ventes ou donations de meubles ruraux, c'est-à-dire en rapport avec une exploitation agricole, qu'il s'agisse du fonds agricole, du cheptel, du matériel ou des engins agricoles... Un meuble ne peut en effet être dit « rural » que s'il est, d'une façon ou d'une autre, relié fonctionnellement à un immeuble rural.

ATTENTION

Tri entre les meubles. Compte tenu de la lourdeur et de l'inutilité d'un tel formalisme, les formulaires élaborés par la FNSafer et le Conseil supérieur du notariat devant servir de base à la déclaration se contentent de viser, parmi les meubles, les parts ou actions de société, les droits à paiement de base, ainsi que les immeubles par destination (conformément à l'article R. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime). Il n'y aurait, autrement dit, pas d'information à fournir à la SAFER lorsque la cession de meubles affectés à une exploitation se fait de manière isolée (par ex. vente du seul tracteur ou d'une série de tonneaux vinicoles) (en ce sens : M. Gozal et J.-C. Hoche, Obligation d'information et droit de préemption de la SAFER : mode d'emploi, JCP éd. N 2016, act. 753).

119. – Opérations soumises à déclaration. L'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime soumet à l'obligation déclarative toutes les cessions entre vifs de biens ruraux, de terres et d'exploitations agricoles ou forestières, conclues à titre onéreux ou gratuit (sur la définition de ces notions : V. supra, n° 118). Les ventes, échanges, apports en société y sont donc directement assujettis ; de même que les libéralités prenant la forme de donations simples, et ce quel que soit le degré de parenté pouvant exister entre la personne du donateur et celle du donataire.

L'obligation d'information, ajoute l'article L. 141-1-1, « vaut également pour les cessions d'usufruit ou de nue-propriété, pour lesquelles sont notamment précisées la consistance et la valeur des biens concernés ». Étrangement, après avoir commencé par viser toutes les cessions de droits mobiliers ou immobiliers, le texte restreint ensuite son champ d'application à certains droits réels démembrés (l'usufruit et la nue-propriété). L'idée pourrait être d'exclure du domaine de la déclaration les cessions de droit d'usage et d'habitation, de droit réel emphytéotique, ou encore de droit réel spécial de jouissance (Cass. 3^e civ., 31 oct. 2012 : *Bull. civ.* 2012, III, n° 159 ; *D.* 2013, 53, note L. d'Avout et B. Mallet-Bricout ; *RTD civ.* 2012, 553, obs. T. Revet ; *RD imm.* 2013, 80, obs. J.-L. Bergel). À moins qu'il ne s'agisse d'un oubli de ces figures, bien réelles pourtant, qui sont plus rares en pratique (V. C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, *in fine* : confondant le droit réel démembré et l'usufruit [*sic*]).

CONSEIL PRATIQUE

Dans le doute, et vu le caractère général de l'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime, on prendra garde à déclarer à la SAFER toutes les cessions de droits réels immobiliers comme mobiliers, quels qu'ils soient, dès lors qu'ils portent sur une terre, un bien rural ou agricole.

120. – Cessions de parts sociales. Les mutations de la totalité ou d'une partie des droits sociaux, que ce soit gratuitement ou contre rémunération, obéissent à la formalité déclarative (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1). Plus précisément, l'obligation concerne, selon l'expression de l'article L. 141-1, II, 3° du Code rural et

de la pêche maritime, les transmissions « d'actions ou parts de sociétés ayant principalement pour objet l'exploitation ou la propriété agricole ». Seules en sont exemptées les cessions d'actions de sociétés agricoles lorsque celles-ci sont admises aux négociations sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, al. 1^{er}).

DISCUSSION

Sociétés à objet agricole. La référence aux sociétés dont l'objet est principalement l'exploitation ou la propriété agricole appelle plusieurs remarques. D'abord, il n'est pas tenu compte de la forme du groupement, qui peut être indifféremment civile ou commerciale.

Ensuite, la notion d'objet de ces sociétés peut être diversement interprétée. Traditionnellement, il s'agit de l'objet social du groupement (V., pour l'article L. 411-37 du Code rural et de la pêche maritime : L. Lorvellec et F. Collart-Dutilleul, *Les baux ruraux*, Sirey, 1993, n° 258), c'est-à-dire de son programme statutaire, et non de son activité réelle. Mais le législateur n'a pas forcément eu à l'esprit cette distinction classique ; de sorte que, par prudence, on notifiera à la SAFER les mouvements de parts, y compris de sociétés dont l'objet social n'est pas spécifiquement agricole (SCI par exemple), mais qui, dans les faits, soit possèdent majoritairement un patrimoine agricole, soit se livrent de manière prépondérante à des actes d'exploitation.

Enfin, le formalisme va jusqu'à concerner les sociétés d'exploitation qui n'ont pas de foncier en propriété (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, al. 1^{er}). La SAFER se verra donc informée des mouvements d'associés au sein de structures uniquement locataires de parcelles, voire bénéficiaires de mises à disposition par le biais de leurs membres.

CONSEIL PRATIQUE

Formulaires d'usage. La FNSafer et le Conseil supérieur du notariat ont élaboré différents formulaires destinés à servir de modèle aux formalités déclaratives. Le choix a été fait de quatre types de document, en fonction des caractéristiques de l'opération à notifier :

- le formulaire A est dédié aux « aliénations à titre onéreux portant sur des biens mobiliers et/ou immobiliers ruraux » ;
- le formulaire B concerne l'« aliénation à titre onéreux de parts ou d'actions de sociétés agricoles » ;
- le formulaire C est relatif « aux aliénations à titre gratuit portant sur des biens mobiliers et/ou immobiliers ruraux » ;
- le formulaire D est consacré à « l'aliénation à titre gratuit de parts ou d'actions de sociétés agricoles ».

Section 2

Formalisme de l'obligation déclarative

§ 1. – Débiteurs de l'obligation d'information

121. – Le notaire chargé d'instrumenter. C'est en principe sur le notaire chargé d'instrumenter que pèse l'obligation de déclarer les projets d'aliénations immobilières auxquels il va prêter son concours (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1. – J.-M. Beguin, *Le notaire et la SAFER : RD rur.* 2003, p. 624). Depuis longtemps déjà, la jurisprudence investit l'officier public d'une véritable mission légale d'information des conditions de la future opération. Il s'ensuit que son

pouvoir de représenter le vendeur ne dépend pas de l'existence d'un mandat exprès (il suffit que la SAFER accepte l'offre qui lui est faite pour que la vente soit considérée comme parfaite : Cass. 3^e civ., 5 juin 2002 : *JurisData* n° 2002-014574 ; *Bull. civ.* 2002, III, n° 131 ; *RD rur.* 2002, p. 396, obs. B. Grimonprez ; *Defrénois* 2002, p. 1602, note B. Gelot. – Cass. 3^e civ., 15 déc. 2004 : *JurisData* n° 2004-026179 et 2004-026287 ; *JCP N* 2005, 1136 ; *Defrénois* 2005, art. 38232, p. 1441, note B. Gelot ; *Rev. loyers* 2005, p. 159, note B. Peignot). Même la déclaration d'intention d'aliéner qui ne contient pas la signature du propriétaire aliénant le bien reste valable, du moment que le notaire a apposé la sienne (CA Nîmes, 27 janv. 2009 : *JurisData* n° 2009-376879). On conseille donc au professionnel du droit de s'entourer d'un luxe de précautions avant d'envoyer la communication : il doit surtout vérifier la qualité du vendeur ainsi que son réel pouvoir de disposer du bien (hypothèses d'indivision, de bien dépendant de la communauté légale des époux, ou de droit démembré...).

Le notaire qui informe la SAFER de l'aliénation engage en principe son client sur le fondement de l'apparence (Cass. 3^e civ., 4 oct. 2000 : *RD rur.* 2000, p. 512, obs. B. Grimonprez. – Cass. 3^e civ., 15 déc. 2004, préc.). Cela suppose toutefois que rien, dans la notification, ne laisse croire à la société que l'officier a agi sans pouvoir. Lorsque la vente porte sur des biens communs et qu'il apparaît clairement, dans la missive adressée par l'officier public, qu'un des époux n'y a pas consenti, la SAFER ne saurait trouver dans l'apparence créée matière à croire que le notaire avait le pouvoir d'engager les deux époux (Cass. 3^e civ., 13 mai 2009, n° 08-16.720 : *Bull. civ.* 2009, III, n° 110 ; *JCP G* 2009, 212, note J.-J. Barbiéri ; *Defrénois* 2010, chron. p. 616, obs. G. Champenois). La solution reste circonstanciée, dans la mesure où c'est la révélation – dans l'imprimé – de l'absence de consentement d'un des époux qui interdit à la SAFER de se prévaloir de la théorie de l'apparence.

CONSEIL PRATIQUE

Mandat d'agir. Pour se mettre à l'abri des contestations, le notaire prendra soin de faire remplir à son client « une réquisition d'instrumenter » valant mandat, et précisant l'ensemble des conditions de la vente. Il convient de garder à l'esprit que l'officier public accomplit la diligence prévue par la loi à peine de responsabilité. Dans les fautes généralement relevées, il y a l'absence de pouvoir, mais aussi la mauvaise exécution du mandat. Par exemple, le notaire qui omettrait de mentionner, dans la notification, la commission due par l'acquéreur à l'agent immobilier devrait indemniser ce

dernier pour le préjudice causé (Cass. 3^e civ., 8 avr. 1970 : *Bull. civ.* 1970, III, n° 107).

En présence d'une pluralité de notaires concourant à l'élaboration de l'acte, c'est le représentant du vendeur qui a normalement qualité pour procéder à la notification de l'opération.

REMARQUE

Une vie sans notaire. Dans l'hypothèse particulière où la vente intervient sans le concours d'un notaire, au moyen d'un acte administratif par exemple, les textes omettent de préciser quelle est la personne qui doit procéder aux formalités de purge (le cédant n'est visé que lorsqu'il s'agit de droits sociaux : C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1). L'on sait juste que le rédacteur de l'acte, dans ce cas, est le destinataire des courriers adressés par la SAFER (C. rur. pêche marit., art. R. 143-8). Par prudence, le vendeur donnera mandat à la personne dressant l'acte d'accomplir les obligations déclaratives.

Une notification émanant d'une personne autre que le notaire – le vendeur par exemple – peut être jugée valide dans la mesure où l'irrégularité n'est à l'origine d'aucun grief, et n'a pas gêné le titulaire du droit de préemption dans l'exercice de ses prérogatives (pour le droit de préemption du preneur : Cass. 3^e civ., 17 déc. 2003 : *JurisData* n° 2003-021519 ; *Bull. civ.* 2003, III, n° 239 ; *RD rur.* 2004, p. 140, obs. B. Grimonprez). Mais ne correspondant pas à la démarche « normale », la notification opérée directement par le vendeur est fortement déconseillée (V. C. rur. pêche marit., art. L. 143-8 renvoyant à L. 412-8). On rappellera que c'est en principe le notaire qui, dans les textes, doit centraliser les échanges (c'est à lui que la SAFER doit en principe adresser sa réponse, V. *infra*, n° 158).

122. – Le cédant de parts sociales ou d'actions. En présence d'une cession de parts sociales ou d'actions de société intervenant sans la présence d'un notaire, l'obligation d'information de la SAFER incombe à la personne du cédant, dans des conditions fixées par décret (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, I et R. 141-2-1).

L'officier public n'a donc plus le monopole des procédures visant à informer et purger les droits de la SAFER.

CONSEIL PRATIQUE

Le cédant peut donner mandat à un tiers (conseiller juridique, expert-comptable) de réaliser les formalités en son nom et pour son compte. Seul toutefois le mandant répondra vis-à-vis de l'autorité administrative des défaillances commises par son mandataire. La personne sanctionnée financièrement pourrait toutefois demander des comptes à son représentant en vertu du mandat qui les lie. Si le cédant des droits sociaux fait appel à un notaire pour cette tâche, c'est ce dernier qui est censé assumer l'obligation légale d'information (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1).

123. – Information des parties à l'acte. La personne en charge de la rédaction de l'acte, obligée d'accomplir les formalités informatives vis-à-vis de la SAFER, doit prévenir les parties du contenu des dispositions légales et réglementaires en la matière, ainsi qu'indiquer dans l'acte qu'elle les a respectées (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-4).

CONSEIL PRATIQUE

Passage à l'acte. Pratiquement, il est nécessaire d'insérer *a priori* dans le compromis de vente ou l'avant-contrat de cession de droits sociaux une clause relatant les obligations légales pesant sur le rédacteur d'acte. Puis, il convient de mentionner *a posteriori* dans l'acte définitif (acte authentique de vente immobilière ou contrat de cession de parts) la nature des formalités accomplies.

§ 2. – Modalités de la déclaration

124. – Délai d’accomplissement. D’après le nouvel article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche maritime, l’obligation d’informer la SAFER compétente doit être réalisée « deux mois avant la date envisagée pour la cession ». Le texte s’est ici inspiré de la règle gouvernant l’ancienne notification des opérations soumises à préemption (C. rur. pêche marit., ancien art. R. 143-4 : parlant de « deux mois avant la date envisagée pour l’aliénation »).

REMARQUE

Ce que « cession » veut dire. La formule utilisée a pu faire naître des doutes sur son sens exact : faut-il tenir compte du moment où la « cession » est parfaite ou de celui où elle produit ses effets, en transférant la propriété du bien ? Une interprétation rationnelle du dispositif nous fait dire que par « cession » il faut entendre « aliénation », c’est-à-dire le moment où le bien change de patrimoine. En ce sens, l’article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche maritime indique de communiquer « les modalités de l’aliénation projetée ». S’ensuit qu’on doit opérer une distinction entre les opérations selon qu’elles transfèrent immédiatement la propriété de la chose ou la retardent à un événement particulier.

Force est d’observer en matière immobilière que l’aliénation est systématiquement reportée au jour de l’établissement de l’acte authentique. Il est par conséquent impératif que le notaire chargé d’instrumenter adresse la déclaration à la SAFER au moins deux mois avant de « réitérer » la vente par voie authentique. Telle était d’ailleurs jusque-là la pratique pour purger le droit de préemption sans que personne ne s’émeuve de la rédaction quasi identique des textes. La raison est simple : il convient, pour remplir les formalités légales, de connaître et mentionner l’identité de l’acquéreur, ce qui suppose qu’il se soit déjà engagé à acheter (à travers le compromis de vente).

Les cessions de droits sociaux obéissent en revanche à une logique différente, dans la mesure où elles entraînent (sauf clause contraire) le transfert instantané de la propriété des biens. Il convient donc nécessairement de réaliser la déclaration dite « préalable » avant l’acte de cession lui-même. D’ailleurs l’article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche

maritime prescrit, dans l'hypothèse de la cession de la totalité du capital d'une société, de transmettre à la SAFER « l'avant-contrat de cession ».

En théorie, que l'opération tombe ou non sous le coup de la préemption, le rédacteur d'acte doit nécessairement attendre deux mois à compter de la déclaration pour procéder à la régularisation de la cession. On admet néanmoins en pratique que la SAFER puisse renoncer par anticipation au délai légal, en fournissant une réponse anticipée (V. autrefois pour des anciennes déclarations : Rép. min. Agriculture n° 12214 : JOAN Q 20 juin 1979, p. 5326). Ce genre de service, que les SAFER ont pris l'habitude de rendre contre rémunération (le temps est de l'argent), devrait perdurer sous l'empire du nouveau régime dès lors qu'il contribue à sécuriser les actes. Si la fourniture d'une prestation spécifique (répondre dans un court laps de temps) peut justifier le versement d'une somme d'argent, la montée des enchères que pratiquent certaines SAFER locales est critiquable et ne peut que discréditer leur action. Une harmonisation nationale des tarifs est de ce point de vue éminemment souhaitable.

REMARQUE

Sanction du non-respect du délai légal. Du reste, n'est pas bien claire la sanction qui pourrait s'appliquer si, en présence d'une opération exemptée, le notaire – pressé – passait l'acte authentique avant l'expiration du délai de deux mois. L'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime ne prévoit en effet d'amende administrative que lorsque le bien est « aliéné au profit d'un tiers en méconnaissance de l'obligation d'information » (V. *infra*, n° 214). Or le doute subsiste de savoir si par « méconnaissance », n'est pointée que l'absence de déclaration informative ou si est également envisagée la déclaration qui n'interviendrait pas dans le délai imparti par la loi.

125. – Forme de la communication. Incombant au notaire, ou en son absence au cédant des droits sociaux, l'obligation déclarative doit, à peine de nullité, se couler dans un certain formalisme. Elle est adressée à la SAFER par lettre

recommandée avec demande d'avis de réception ou sous forme électronique dans les conditions prévues aux articles 1316-1 et 1316-4 du Code civil (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-3). Le dispositif dématérialisé, actuellement expérimenté dans plusieurs régions, n'est toutefois pas encore généralisé, de sorte que la déclaration *via* les formulaires « papier » demeure la plupart du temps le seul mode possible.

126. – Destinataire de l'information. Les informations doivent être envoyées à la SAFER territorialement compétente, c'est-à-dire à celle dans le ressort duquel se situe le bien aliéné. Lorsque les terres objet de l'opération sont éclatées entre plusieurs départements et impliquent donc potentiellement plusieurs SAFER, il n'est pas évident de savoir à laquelle notifier l'acte. Dans le silence des textes sur ce point, le notaire pourra par prudence adresser une déclaration à chacune, sauf à ce que la répartition géographique des parcelles fasse clairement apparaître qu'elles sont majoritairement localisées dans une région plutôt qu'une autre.

S'agissant de la cession de parts sociales ou actions de sociétés, la SAFER amenée à recevoir l'information devrait être celle dans le ressort duquel se situe le siège social du groupement (ce qui pose à l'évidence problème pour les sociétés ayant leur siège social à l'étranger). En présence d'une aliénation de biens mobiliers, il ne semble pas possible de tenir compte de l'emplacement géographique des immeubles qui seraient détenus ou exploités par la société ; à moins de faire jouer la transparence totale en regardant, derrière les titres sociaux, les choses immobilières qu'ils représentent.

§ 3. – Contenu de la déclaration

127. – Énumération du contenu. Le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 a listé l'ensemble des informations à communiquer à la SAFER lors d'une mutation de bien rural. Les formulaires confectionnés d'un commun accord entre la FNSafer et le notariat y ont ajouté d'autres éléments, non réglementaires, mais censés parfaire la connaissance de la situation. Seule toutefois l'omission d'une donnée expressément requise par les textes est de nature à invalider la communication. À défaut de déclaration complète et régulière, le délai légal de purge des prérogatives de la SAFER ne court pas et l'acte définitif ne peut être passé.

ATTENTION

Cas de la cession de la totalité des droits sociaux. Le contenu de la déclaration ne varie pas en principe selon que l'opération est ou non exposée au droit de préemption. Par exception toutefois, des informations complémentaires sont exigées du cédant qui projette d'aliéner la totalité des parts sociales d'un groupement agricole dans la mesure où, précisément, la SAFER peut ici décider d'acheter en lieu et place de l'acquéreur pressenti (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1 ; sur ce point, V. *infra*, n° 134).

128. – Informations relatives aux parties à l'acte. L'article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche maritime oblige le notaire ou le cédant à indiquer dans la déclaration le nom et prénom, la date de naissance, le domicile et la profession des parties à l'acte de cession.

Comme par le passé, l'identité de l'acquéreur pressenti est donc un élément essentiel de validité de la notification envoyée à la SAFER (alors qu'une telle information n'est pas en principe requise en matière de droit de préemption du preneur). L'information sur ce point est déterminante dans la mesure où elle conditionne souvent l'ouverture du droit de préemption de la SAFER et l'amène à se positionner par rapport à ses missions d'intérêt général. Déjà auparavant, l'absence de mention du nom de l'acquéreur entachait la notification d'irrégularité (Cass. 3^e civ., 4 oct. 1977 : *Rev. loyers* 1978, p. 51, obs. J. Viatte. – Cass. 3^e civ., 15 avr. 1982, n° 81-10.411) : le délai de deux mois imparti à la SAFER pour répondre ne courrait donc pas (sur les conséquences d'un changement d'acquéreur, V. *infra*, n° 148).

REMARQUE

Société en formation. Il arrive fréquemment que l'acquéreur prévu soit une société en voie de constitution que les associés n'immatriculent pas avant de connaître le sort définitif des terres qu'ils convoitent. En l'occurrence, la jurisprudence exige que figurent dans la notification le nom,

l'état civil et l'adresse des membres de la future personne morale (Cass. 3^e civ., 15 avr. 1982, n° 81-10.411 : *Bull. civ.* 1982, III, n° 94). L'indication du seul nom ou de l'enseigne de la société non encore formée est insuffisante (Cass. 3^e civ., 12 oct. 2011, n° 10-25.119).

129. – Localisation et désignation des immeubles. La SAFER doit être informée de la nature et la consistance du bien cédé. S'agissant des immeubles, la déclaration doit contenir leur surface, la désignation cadastrale des parcelles cédées, ainsi que leur localisation géographique (département, commune, section, numéro de la parcelle, lieu-dit). Le cas échéant, doit être précisée la mention de leur classification dans un document d'urbanisme (information qui pourra impliquer d'obtenir auprès de la commune un certificat d'urbanisme), voire l'existence sur les biens d'un mode de production biologique.

Lorsqu'il est question de la cession de parts sociales ou actions de sociétés agricoles, la description doit porter sur toutes les parcelles dont la société concernée est propriétaire ou simplement exploitante (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, al. 1^{er}).

ATTENTION

Informations complémentaires. À ces informations réglementaires, les formulaires d'usage ajoutent une description de la situation locative de l'immeuble (existence d'un bail en cours, écrit ou verbal, identité du fermier, date de début et d'expiration programmée du bail), ainsi que des indications sur le type de bâtiments lorsqu'ils sont l'objet de l'aliénation (bâtiment d'exploitation, bâtiment d'habitation dépendant d'une exploitation agricole, anciens bâtiments à usage agricole au cours des cinq dernières années). L'objectif est, en l'occurrence, de permettre à la SAFER de vérifier que le bien fait partie de ceux qu'elle peut préempter.

CONSEIL PRATIQUE

Bail caché. L'attention du notaire doit être attirée sur la nécessité de vérifier scrupuleusement qu'un tiers ne met pas en valeur les biens objet de l'aliénation. Le risque existe en effet que ce dernier se prévale, tôt ou tard, de l'existence d'un bail rural soumis au statut du fermage. La situation est d'autant plus dangereuse qu'il pourrait demander à faire respecter son propre droit de préemption et ainsi remettre en cause la vente intervenue. Ou bien simplement désireux de rester en place, l'occupant pourrait vouloir opposer son titre au futur rétrocessionnaire, et ce alors même que la SAFER, lors de la préemption, se serait vue notifiée la vente d'une parcelle libre d'occupation. On minimisera cependant ce dernier inconvénient : seul en effet un bail qui s'est vu conférer date certaine (par la formalité de l'enregistrement notamment) peut être opposé à l'acquéreur du fonds (C. civ., art. 1743), à moins que ce dernier n'ait connaissance de l'existence de la location au jour de l'aliénation (Cass. 3^e civ., 20 juill. 1989 : *Bull. civ.* 1989, III, n° 169. – Cass. 3^e civ., 23 mars 2011, n° 10-10.804 : *Bull. civ.* 2011, III, n° 43).

130. – Caractéristiques des biens mobiliers. Les éléments mobiliers doivent également être précisément décrits. Lorsque l'opération porte « conjointement sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement, le notaire, ou le cédant, fait également connaître à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural l'ensemble des éléments nécessaires à l'identification des droits à paiement cédés » (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-2). En ce sens, les formulaires mis à la disposition des notaires contiennent la mention de la surface admissible vendue, du nombre de DPB transférés ainsi que de leur valeur faciale.

De même, les autres biens mobiliers attachés aux immeubles vendus doivent être énumérés et, dans la mesure du possible (disent les formulaires), évalués. Il n'y a toutefois pas d'obligation ici de ventiler le prix entre les éléments mobiliers et immobiliers, l'ensemble pouvant être vendu d'un seul bloc.

131. – État des droits démembres. Le notaire ou le cédant est tenu de déclarer la consistance des droits démembres, ainsi que la durée de l'usufruit restant à courir (ce qui nécessite de dire s'il est viager ou à temps déterminé quand il profite à une personne morale) (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1). Le mode d'exploitation de

l'usufruit et les pouvoirs dont sont respectivement investis les titulaires des droits sont aussi à présenter. Dans la mesure en effet où la répartition légale des charges entre usufruitier et nu-proprétaire n'est pas d'ordre public, la convention constitutive du droit réel a pu prévoir des aménagements spécifiques qui devront être portés à la connaissance de la SAFER.

132. – Prix des biens et conditions demandées. Le prix ou la valeur des éléments cédés est une information en principe obligatoire (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1). Cela implique de fixer le prix des immeubles, éventuellement (selon les formulaires) en précisant le montant afférent aux bâtiments et à la partie boisée si elle existe.

CONSEIL PRATIQUE

Faculté est en effet offerte au vendeur de retirer de la vente la parcelle boisée si le prix de celle-ci a fait l'objet d'une mention expresse dans la notification adressée à la SAFER ou dans le cahier des charges de l'adjudication (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 6°, a).

Si des conditions particulières sont demandées par le cédant, il convient d'en faire état. Il s'agit généralement des frais de négociation ou de la commission d'agence mis à la charge de l'acquéreur et que la société qui a l'intention de préempter pourrait devoir assumer. À cet égard, la jurisprudence a toujours considéré que la SAFER doit disposer de renseignements suffisamment clairs et précis pour lui permettre de se prononcer. Ne lui est pas opposable la notification contenant seulement un prix « acte en mains », c'est-à-dire un prix global où le vendeur supporte les frais de la vente, dans la mesure où une telle stipulation n'informe pas la SAFER avec précision sur le coût exact de l'opération (Cass. 3^e civ., 23 juin 1977 : *JCP G* 1978, II, 18804, note P. Ourliac et M. de Juglart).

De même, si le projet d'aliénation s'accompagne d'obligations complémentaires à la charge de l'acquéreur (clause d'inaliénabilité, de reprise d'engagements, obligation d'acquisition de parts sociales...), il est indispensable de les faire figurer dans la déclaration, à défaut de quoi, dans l'hypothèse d'une préemption, la SAFER pourrait s'en estimer affranchie (V., par ex. pour le transfert de parts sociales correspondant à l'exécution des charges et conditions de la vente immobilière : Cass. 3^e civ., 18 déc. 2012, n° 11-28.135 : *JurisData* n° 2012-034339 ; *RD rur.*

2013, comm. 111, note B. Travely, H. Bosse-Platière et F. Collard ; *RTD imm.* 2013/2, obs. B. Travely).

S'agissant des mutations à titre gratuit, l'article L. 143-16 du Code rural et de la pêche maritime prend soin de dire que, par dérogation à l'article L. 412-8, le notaire n'a pas à mentionner le prix du bien offert. Il incombe à la SAFER qui décide d'acheter d'indiquer l'estimation de ce dernier, réalisée par les services fiscaux (C. rur. pêche marit., art. L. 143-16, al. 2).

REMARQUE

Indication du prix ? Si elle paraît logique, l'exclusion de la mention du prix pour les donations sujettes à préemption soulève des questions. Elle contredit le contenu de l'article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche maritime prescrivant, pour toutes les cessions (y compris gratuites), une indication du prix ou de la valeur du bien cédé. Étrangement, la valeur du bien devrait donc être fournie par le donateur quand il se contente d'informer la SAFER (donation n'entrant pas dans le champ de la préemption), tandis qu'elle n'aurait pas à apparaître quand la déclaration est faite à titre de sollicitation (donation soumise à préemption). Or, la formalité déclarative étant désormais unique, de deux choses l'une, soit le notaire doit mentionner le prix pour toutes les donations, soit il en est dispensé.

Par prudence, et nonobstant la lettre de l'article L. 143-16, on devrait toujours mentionner dans la déclaration de donation le montant estimé de la valeur du bien. L'inconvénient cependant de cette pratique est que la SAFER pourrait, si la loi le lui permet, décider d'exercer sa faculté d'acheter à la valeur proposée (sous réserve qu'elle corresponde à celle des services fiscaux) ; il deviendrait dans ce cas beaucoup plus délicat pour le propriétaire de retirer son bien du marché (sur ce point, V. supra, n° 24). C'est sans doute la raison qui explique que le formulaire C, relatif aux aliénations de biens à titre gratuit, ne comporte pas de case « valeurs des biens immobiliers » à remplir.

Dans l'hypothèse enfin d'un démembrement de propriété, l'article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche maritime précise, en outre, que l'on doit indiquer la valeur de chaque droit démembré (celle de l'usufruit et de la nue-propriété).

133. – Modalités de l'aliénation projetée. Dans le contenu obligatoire de la déclaration figurent les « modalités de l'aliénation projetée » (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1). Dès lors que le contrat support de la cession n'a pas à être communiqué (sauf en cas de transmissions de l'intégralité des parts sociales d'une société), seules les principales conditions de l'opération, pouvant avoir une incidence sur son sort et sur la préemption, doivent être précisées. Ainsi les « formulaires » demandent-ils de renseigner le mode d'aliénation (vente, apport en société, échange), la manière dont la vente (s'il est question d'une vente) intervient (de gré à gré, sur adjudication), ainsi que les conditions et le moment du transfert de propriété du bien.

134. – Informations spécifiques en cas de cession de la totalité des parts sociales. Lors de l'aliénation de la totalité des droits sociaux d'un groupement agricole, des mentions spéciales sont requises dans la déclaration. Le notaire ou, à défaut le cédant, doit alors transmettre à la SAFER les statuts de la société dont les titres sont cédés, le bilan et le compte de résultats des trois derniers exercices, l'avant-contrat de cession, les contrats en cours, les conventions de garantie d'actif et de passif, et s'il y a lieu, tout engagement faisant peser sur la société une incidence financière, ainsi que tout élément relatif à sa situation contentieuse (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, al. 2).

Le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 a ajouté que la SAFER peut demander au notaire ou au cédant, dans les deux mois de la déclaration, des éléments d'information complémentaire nécessaires à l'appréciation des conditions de transmission des parts ou actions. Le délai de deux mois offert à la SAFER pour préempter est alors suspendu à compter de la réception de cette demande. Il reprend son cours à compter du moment où la SAFER reçoit les documents sollicités ou se voit informée des raisons pour lesquelles le cédant ou le notaire est dans l'impossibilité de les lui fournir (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1, al. 3).

135. – Mention des cas d'exemption de la préemption. La déclaration doit nécessairement recenser les obstacles à la préemption résultant des articles L. 143-4 et L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime. Il s'agit des hypothèses où, alors qu'elles devraient être applicables, les prérogatives de la SAFER sont paralysées en raison de la nature particulière du bien, de la qualité du candidat à l'acquisition, ou de l'existence d'un droit de priorité supplantant celui de la SAFER.

Les formulaires établis pour les déclarations listent l'ensemble des cas d'exemption prévus par l'article L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime. Le fait de s'en prévaloir suppose toutefois, pour l'auteur de la déclaration, d'en vérifier la véracité et les conditions. Le droit de préemption ne devrait en effet se trouver écarté que si l'exemption prétendue est bien réelle (Cass. 3^e civ., 11 juin 1992 : *Bull. civ.* 1992, III, n° 203 ; *D.* 1993, somm. 64, obs. E.-N. Martine. – CA Riom, 1^{er} ch. civ., 13 oct. 2011, n° 584 : *JurisData* n° 2011-021613 ; Dict. perm. Entr. Agr.,

2 nov. 2011. – Sur la portée problématique des déclarations erronées, V. *infra*, n° 140 et 143).

REMARQUE

Prise de position. Contrairement à une idée reçue, l'officier public (ou le cédant) aura toujours la responsabilité d'indiquer les cas d'exemption en cochant la case correspondante de la déclaration et en fournissant, le cas échéant, les preuves nécessaires. Ce faisant, il se prononce sur la portée (purement déclarative) de l'information qu'il adresse.

ATTENTION

Existence d'un bail cessible. Les textes ont omis de faire référence au cas des biens loués par bail rural cessible hors du cadre familial. Si le bail a été conclu depuis au moins trois ans, leur aliénation échappe en effet au droit de préemption de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 418-1, al. 4). Bien que cette hypothèse d'exemption ne doive pas formellement être signalée à la SAFER (car n'est pas contenue dans les articles L. 143-4 et L. 143-6), il est prudent de ne pas la passer sous silence pour sécuriser l'opération.

La déclaration doit, le cas échéant, être complétée des justifications de l'exemption, lesquelles peuvent être fournies par certificat notarié ou par tout autre document (par ex. production du bail, relevé MSA...). À défaut d'attestations suffisamment probantes, la SAFER est en mesure de contester la réalité de l'exemption et de brandir son droit de préemption.

Certaines acquisitions, pour pouvoir échapper aux velléités de la SAFER, ont au surplus besoin d'être assorties de l'engagement personnel souscrit par l'acquéreur de

s'installer, d'exploiter le bien, de conserver sa destination agricole, ou au contraire de réaliser les aménagements promis (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3). Quelle que soit sa nature, l'engagement doit être formellement annexé à la déclaration préalable (Cass. 3^e civ. 20 déc. 1982 : *RD rur.* 1983, p. 378). Bien que la lettre de l'article R. 143-3 du Code rural et de la pêche maritime se contente de dire que l'engagement d'installation doit être joint à la déclaration préalable, il semble que cette formalité doive s'appliquer pour tous les types d'engagement (exploitation, conservation de la destination, réaménagement des parcelles). La jurisprudence se montre très pointilleuse sur son respect : elle exige une souscription personnelle de l'acquéreur, condition non satisfaite si la déclaration émane du notaire du vendeur (Cass. 3^e civ., 19 févr. 1997 : *Bull. civ.* 1997, III, n° 41). Il doit surtout s'agir d'un engagement ferme et précis, et pas d'une simple déclaration d'intention (Cass. 3^e civ., 13 févr. 1970 : *Bull. civ.* 1970, III, n° 166. – Cass. 3^e civ., 12 nov. 1974 : *Deffrénois* 1975, p. 1185, note B. Peignot. – Cass. 3^e civ., 4 oct. 1978 : *JCP N* 1979, II, p. 157).

REMARQUE

S'agissant de la vente des terrains destinés à la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales, le décret n° 2012-363 du 14 mars 2012 a abaissé à trois ans (au lieu de cinq) la durée maximale de l'engagement que prend l'acquéreur de donner aux biens acquis une destination extra-agricole (C. rur. pêche marit., art. R. 143-3, al. 4 ; V. supra, n° 63). Le délai de trois ans court à compter de la date où la SAFER reçoit la déclaration (sur le contrôle du respect de l'engagement, V. *infra*, n° [223](#)).

136. – Mention des droits de préemption prioritaires. La SAFER doit être prévenue, dans la notification, de l'existence quant au bien d'un droit de préemption ou préférentiel venant détrôner le sien (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1 et R. 143-7). Dans les huit jours où la réponse du titulaire du droit de préemption prioritaire est tombée, le notaire la transmet à la SAFER qui, à compter de ce moment-là, dispose de deux mois pour manifester sa volonté d'acquérir (C. rur. pêche marit., art. R. 143-7). En tout état de cause, la SAFER peut très bien déclarer

à l'avance vouloir exercer la préemption sous condition que le titulaire du droit prioritaire se désiste.

CONSEIL PRATIQUE

Chronologie. Parce qu'on doit donner à la SAFER le nom de l'acquéreur définitif et pour des raisons éminemment pratiques, il est conseillé de purger le droit de préemption prioritaire, avant d'opérer la notification de l'opération à la SAFER. Les formulaires à utiliser sont d'ailleurs clairs sur ce point : doit être indiqué si le titulaire du droit de préemption concurrent y a ou non renoncé.

Section 3

Portée de la déclaration

137. – Information du maire de la commune.

Dans le but de faciliter l'aménagement des territoires communaux, la SAFER doit porter à la connaissance du maire de la commune où sont situés les biens concernés toutes les déclarations d'intention d'aliéner qu'elle reçoit (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7-2. – Circ. DGFAR/SDEA/C2007-5008, 13 févr. 2007). La procédure est, sur le terrain, complétée par des conventions de partenariats de plus en plus nombreuses conclues entre les SAFER et les collectivités locales (par ex. convention d'interventions foncières en région PACA). Dans ce cadre, les SAFER proposent des services de veille foncière, notamment par le biais d'un outil cartographique numérique baptisé Vigifoncier.fr.

REMARQUE

Informations officieuses. Les SAFER ont aussi pour habitude d'informer les organisations professionnelles agricoles locales (syndicats) des mutations de biens dont elles ont connaissance. Cette transmission d'informations s'effectue en dehors de tout cadre réglementaire ; de sorte que la SAFER, sauf à s'être précisément engagée sur ce point, est libre de communiquer les éléments qu'elle souhaite (en éliminant par exemple les données personnelles), dans les délais que bon lui semble.

138. – Double portée. L'unicité du formalisme voulu par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 ne doit pas masquer, qu'en fonction du domaine d'application du droit de préemption, l'information déclarative ne sera pas dotée juridiquement de la même portée : pour les opérations relevant de la préemption, la déclaration continuera de valoir offre de vente ; force qu'elle n'aura évidemment pas en présence d'un acte exempté ou non soumis à préemption. Aussi d'un point de vue juridique, il importe de toujours avoir à l'esprit la distinction, au sein de la masse des « déclarations », entre les simples informations (§ 1) et les véritables sollicitations (§ 2).

§ 1. – La déclaration valant information

139. – Déclaration en bonne et due forme. Ayant essentiellement pour objet de porter certaines mutations à la connaissance de la SAFER, la simple déclaration n'est pas une sollicitation, dès lors que, par définition, la préemption reste ici fermée (V. déjà sous l'empire des anciens textes : « la déclaration prévue à l'article R. 143-9 du Code rural et de la pêche maritime ne vaut pas offre de vente » : Cass. 3^e civ., 7 déc. 2011, n° 10-24.000 : *JurisData* n° 2011-027667 ; *RD rur.* 2012, comm. 13, note S. Crevel ; *JCP N* 2012, 1236, note J.-J. Barbiéri et Fr. Roussel).

140. – Déclaration erronée. Une question obsédante est de savoir quelle valeur attacher à une déclaration erronée, faisant état, à tort, d'une opération « exemptée ». Ainsi, dans l'hypothèse où le notaire a déclaré à titre d'information un acte qui, en réalité, s'avère entrer dans le champ de la préemption (par ex. le fermier prioritaire n'est pas titulaire du droit de préemption ; le vendeur ne peut pas justifier de la

situation dont il se prévaut), la SAFER peut-elle réclamer la requalification de la déclaration en offre de vente et ainsi prétendre exercer ses prérogatives ?

Sous l'empire des anciennes dispositions, la jurisprudence avait paru dire, au début, que la réalité de la situation doit primer sur la qualification adoptée par les parties. À propos notamment des notifications faites, par erreur, d'opérations libres ou exemptées aux yeux de la loi, la Cour de cassation excluait catégoriquement qu'elles puissent ouvrir droit, pour la société, à préemption (Cass. 3^e civ., 31 mai 2007, n° 06-13.874 : *JurisData* n° 2007-039042 : *Bull. civ.* 2007, III, n° 97 ; V., par exemple pour une notification concernant des jardins familiaux : Cass. 3^e civ., 1^{er} juill. 2014, n° 13-16.523). S'agissant même des déclarations informatives non justifiées, on avait cru comprendre qu'elles ne privaient pas la SAFER de sa faculté d'exercer un droit légal et d'ordre public (Cass. 3^e civ., 11 juin 1992, n° 90-19.668 : *Bull. civ.* 1992, III, n° 261 ; *D.* 1993, somm. p. 64, obs. E.-N. Martine. – Cass. 3^e civ., 19 févr. 1997, n° 94-14.696 : *Bull. civ.* 1997, III, n° 41). D'après certaines juridictions du fond, la société informée de l'ensemble des éléments de l'opération devait pouvoir saisir le juge afin qu'il la dise fondée à acquérir préférentiellement le bien (CA Bordeaux, 18 juill. 2007, *Geoffrot c/ SAFER Poitou-Charentes*. – *Adde*, CA Riom, 1^{er} ch. civ., 13 oct. 2011, n° 584 : *Dict. perm. entr. agr.* 2 nov. 2011 : espèce où la déclaration d'une acquisition réalisée par un aide familial ne contenait pas toutes les pièces justificatives nécessaires au bénéfice de l'exemption ; les juges ajoutant qu'une fois que la SAFER a exercé son droit de préemption, toute régularisation de la déclaration est inopérante).

Certes, un arrêt de la Cour de cassation du 7 décembre 2011 était venu affirmer que « la déclaration prévue à l'article R. 143-9 du Code rural et de la pêche maritime ne vaut pas offre de vente » (Cass. 3^e civ., 7 déc. 2011, n° 10-24.000 : *RD rur.* 2012, comm. 13, note S. Crevel ; *JCP N* 2012, 1236, note J.-J. Barbiéri et F. Roussel). Ce que la doctrine s'était immédiatement empressée de tempérer en soulignant qu'il fallait, pour cela, que les conditions légales de l'exemption soient effectivement remplies (J.-J. Barbiéri et F. Roussel, note préc.).

Rien ne va plus cependant depuis un ultime arrêt, toujours de la troisième chambre civile, qui prend le contre-pied exact des solutions passées (Cass. 3^e civ., 5 nov. 2015, n° 14-21.854 : *JCP N* 2015, 1223, note B. Grimonprez ; *RD rur.* 2016, étude 6, note H. Bosse-Platière). Selon cette décision, la déclaration d'une opération exemptée du droit de préemption (C. rur. pêche marit., ancien art. R. 143-9), même faite à tort, ne vaut pas offre de vente, de sorte que la notification par la SAFER de son droit de préemption ne peut avoir pour effet de rendre la vente parfaite et d'empêcher le vendeur de retirer le bien du marché. Le raisonnement – un peu simpliste – est que la déclaration n'a pas, d'un point de vue civil, les caractères d'une véritable pollicitation en l'absence de volonté ferme du vendeur d'offrir le bien en vente à la SAFER.

Déjà critiquable au regard du précédent dispositif (V. B. Grimonprez, note préc. ; H. Bosse-Platière, note préc.), la solution devrait mal passer le cap de l'entrée en vigueur du nouveau régime d'information ayant formellement aboli la distinction de la notification et de la déclaration. La création d'une obligation d'information unique et généralisée pour l'ensemble des cessions relatives à des biens ruraux (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1) fait qu'il n'incombe plus à l'officier public de qualifier, en amont, l'opération qu'il porte à la connaissance de la SAFER. Certes, le notaire est toujours tenu de pointer « l'existence de l'un des obstacles à la préemption », mais il semble exclu qu'en cas de fausse indication d'une condition d'exemption, il puisse s'abriter derrière l'absence de volonté de contracter du vendeur. Même mentionnée à tort dans la déclaration, l'existence d'une exemption ne devrait pas lier la SAFER, qui peut toujours démentir l'allégation et faire usage de son droit de préemption dans les conditions légales.

CONSEIL PRATIQUE

En dépit des errements de la jurisprudence en la matière, il est recommandé au notaire de scrupuleusement vérifier, avant d'informer la SAFER, qu'il réunit toutes les conditions et possède tous les documents permettant de faire échapper l'acte au droit de préemption de la SAFER. Il faut savoir qu'une fois que la SAFER, découvrant l'anomalie, a manifesté sa volonté de préempter, il n'est plus temps de rectifier ou compléter le dossier. Côté SAFER, on se montrera aussi précautionneux : il est sans doute préférable, en cas de déclaration « suspecte », d'inviter le notaire à renouveler la procédure avec les bons renseignements, plutôt que de chercher à directement préempter.

§ 2. – La déclaration valant offre de contracter

141. – Domaine de la sollicitation. La déclaration adressée à la SAFER ne vaut offre de contracter que lorsque le projet d'aliénation entre dans le périmètre de son droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-8 renvoyant à L. 412-8). La portée de la communication dépend donc, d'une part, des critères légaux de

détermination du champ de la préemption et, d'autre part, de la zone et du seuil de superficie minimale pour lesquels la SAFER est habilitée à intervenir (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7 et R. 143-1, II).

142. – Offre de contracter. Sous réserve des erreurs ou inexactitudes qui peuvent en anéantir la portée, la notification vaut « offre de vente aux prix et conditions qui y sont contenus » (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8). C'est parce qu'on est en présence d'une proposition ferme et précise de contracter que la SAFER, en acceptant, se trouve d'emblée prendre la place de l'acquéreur. Le contenu de la communication fixe donc l'étendue des obligations de la SAFER devenue partie à l'opération. Cette dernière ne saurait donc, postérieurement à la préemption, remettre en cause les conditions de la vente qu'elle a formellement acceptées, quand bien même elles lui sembleraient exagérées (sur le paiement des commissions dues aux intermédiaires, V. *infra*, n° 164). La portée de la notification obéit au droit commun de l'offre de contracter, avec toutes les perturbations susceptibles de l'affecter.

143. – Notification erronée. La notification d'un projet d'aliénation cesse de valoir offre de vente quand elle ne correspond pas à la réalité de la situation invoquée. Si par exemple le notaire fait état dans la communication de bâtiments à usage agricole (donc « préemptables »), alors qu'ils ont cessé, dans les faits, de servir à un exploitant, la SAFER ne pourra pas arguer d'un droit de préemption que la loi ne lui ouvre pas (Cass. 3^e civ., 31 mai 2007, n° 06-13.874 : *JurisData* n° 2007-039042 ; *Bull. civ.* 2007, III, n° 97 ; *D.* 2007, 1727 ; *JCP N* 2007, 474 et 1237, obs. F. Roussel ; *Defrénois* 2007, 1625, obs. B. Gelot ; *Rev. loyers* 2007, 352, note B. Peignot. – Cass. 3^e civ., 1^{er} juill. 2014, n° 13-16.523). Nonobstant l'information qu'elle reçoit, la SAFER voit le champ de ses prérogatives borné par la loi et ne saurait les étendre à sa guise au-delà des prévisions du législateur (solution nettement réaffirmée pour le preneur en place : Cass. 3^e civ., 12 oct. 2011, n° 10-19.285 : *JurisData* n° 2011-021675 ; *RD rur.* 2011, comm. 126, obs. S. Crevel ; *JCP N* 2012, 1012, obs. H. Bosse-Platière et F. Collard).

144. – Notification viciée ou incomplète. Les erreurs, inexactitudes ou manquements de la déclaration peuvent entacher la validité de l'offre de vente et faire échec à la préemption (erreur dans la désignation du bien : Cass. 3^e civ., 10 avr. 1973 : *Bull. civ.* 1973, III, n° 272. – Cass. 3^e civ., 22 oct. 1985 : *RD rur.* 1986, p. 187. – Erreur sur le prix : Cass. 3^e civ., 23 janv. 1970 : *Gaz. Pal.* 1970, 1, 210). Le vice infectant le contenu de la notification empêche alors la rencontre des volontés de vendre et d'acheter. Le délai de préemption est alors reporté au jour où la SAFER reçoit les éléments rendant l'acte parfaitement régulier (Cass. 3^e civ., 4 oct. 1977, préc. – Cass. 3^e civ., 15 avr. 1982 : *Rev. loyers* 1982, p. 338. – Cass. 3^e civ., 3 mai 2012, n° 11-10.788 : *RD rur.* 2012, comm. 59, obs. S. Crevel ; *JCP N* 2012, n° 38-39, 1333, note J.-J. Barbiéri).

La jurisprudence opère tout de même une distinction entre les vices de fond et les vices purement formels (Cass. 3^e civ., 30 oct. 1984 : *RD rur.* 1985, p. 153). L'erreur matérielle est sans incidence sur la valeur de la notification si les deux parties étaient d'accord sur la chose vendue. Ainsi, dans l'hypothèse d'une mauvaise référence cadastrale dans la notification, la décision de préempter reste valable dans la mesure où l'identité des terrains cédés ne soulevait aucune ambiguïté dans l'esprit des parties (Cass. 3^e civ., 18 oct. 2006, n° 05-17.327 : *JurisData* n° 2006-035406 ; *Bull. civ.* 2006, III, n° 204 ; *Rev. loyers* janv. 2006, p. 39, obs. B. Peignot ; *RD rur.* 2007, comm. 30, obs. F. Roussel ; *Defrénois* 2007, p. 1623, obs. B. Gelot. – Comp. pour la qualification impropre d'un bâtiment : Cass. 3^e civ., 31 mai 2007, n° 06-13.874 : *RD rur.* 2007, comm. 339, note F. Roussel). À l'inverse, la notification dont le contenu induirait la SAFER en erreur doit pouvoir, faute de consentement éclairé, être remise en cause.

145. – Défaut de pouvoir d'aliéner. La communication à la SAFER n'engage pas le vendeur qui n'a pas le pouvoir de disposer du bien. C'est pourquoi le titulaire du droit de préemption doit vérifier, s'agissant d'un bien appartenant à la communauté légale, que le notaire a bien agi sur ordre des deux époux (Cass. 3^e civ., 13 mai 2009, n° 08-16.720 : *JurisData* n° 2009-048234 ; *JCP G* 2009, 212). Dans un autre registre, une clause d'inaliénabilité introduite dans un acte antérieur (donation) empêche la SAFER d'acquiescer, tant du moins que la condition ne procède pas d'une fraude (Cass. 3^e civ., 5 nov. 1975 : *RD rur.* 1976, p. 89, note J.-P. Moreau. – Cass. 3^e civ., 29 mars 2006 : *JurisData* n° 2006-032918 ; *RD rur.* 2006, comm. 164, obs. M.-O. Gain).

146. – Modification et révocation de l'offre. En vertu du régime de liberté qui caractérise l'offre, le vendeur doit pouvoir la modifier ou la retirer tant qu'elle n'a pas été acceptée (Cass. 3^e civ., 1^{er} juin 1976 : *Bull. civ.* 1976, III, n° 247) ; à moins que l'offrant ait pris l'engagement de maintenir l'offre pendant un certain délai (Cass. 3^e civ., 10 mai 1968 : *Bull. civ.* 1968, III, n° 209). Plus précis, le nouvel article 1116 du Code civil est venu dire que l'offre « ne peut être rétractée avant l'expiration du délai fixé par son auteur ou, à défaut, l'issue d'un délai raisonnable » ; toutefois, « la rétractation de l'offre en violation de cette interdiction empêche la conclusion du contrat » (Ord. n° 2016-131, 10 févr. 2016).

Quelle leçon en tirer pour la notification de la vente adressée à la SAFER ? Tout dépend de la nature prêtée au délai de deux mois offert au titulaire du droit de préemption par l'article L. 412-8 du Code rural et de la pêche maritime (sur renvoi de l'article L. 143-8) : est-ce un délai de maintien de l'offre de vente ou un délai dans lequel l'acceptation peut avoir lieu ? L'enjeu réside bien sûr dans la faculté pour le vendeur de retirer la pollicitation avant l'expiration du délai.

La tradition est, dans notre matière, d'identifier le délai légal à un délai d'acceptation, laissant par conséquent le vendeur libre de rétracter son consentement

tant que la SAFER n'a pas exprimé le sien (Cass. 3^e civ., 1^{er} juin 1976 : *Bull. civ.* 1976, III, n° 247). Cette position est d'autant plus logique que l'article L. 412-9 du Code rural et de la pêche maritime prévoit expressément la possibilité pour le vendeur de modifier, *via* son notaire, le contenu de sa proposition pendant le délai de deux mois.

ATTENTION

Réforme du droit des obligations. On pourrait se demander, compte tenu du nouvel article 1116 du Code civil (Ord. n° 2016-131, 10 févr. 2016), si le vendeur qui a notifié l'opération à la SAFER ne sera pas contraint de maintenir la pollicitation au moins pendant un délai raisonnable, sous peine d'engager sa responsabilité.

Un arrêt du 20 mai 2015 de la Cour de cassation fait s'interroger sur l'actualité du principe de la libre rétractation de l'offre de vente. En l'occurrence, les magistrats ont affirmé que la SAFER ayant manifesté sa volonté d'acquérir dans le délai légal de deux mois, l'exercice de son droit de préemption ne saurait se voir opposer le délai de caducité de la vente initialement convenu par les parties (Cass. 3^e civ., 20 mai 2015, n° 14-13.188 : *JurisData* n° 2015-011884 ; *RD rur.* oct. 2015, n° 436, comm. 182, B. Grimonprez ; *JCP N* 2015, 1113, n° 26, comm. F. Collard ; *RTD imm.* 2015/3, p. 88, comm. B. Travely). Or, n'est-ce pas indirectement prétendre que la SAFER dispose, quoi qu'il arrive, du délai légal de deux mois pour accepter, et que les parties au compromis ne sauraient conventionnellement l'en priver, en organisant un retrait anticipé de l'offre ? Les juges ne sont pas loin ici d'avoir créé un délai de maintien de l'offre.

REMARQUE

Quand on arrive en ville. La même ambiguïté peut être relevée au sujet du droit de préemption urbain. La Cour de cassation a pu dire en effet que la caducité de la promesse de vente n'affecte pas la régularité ni l'efficacité de

la déclaration d'intention d'aliéner (Cass. 3^e civ., 3 mars 2010, n° 08-21.240). La même formation a cependant jugé que la décision des parties à la vente d'abandonner l'opération, dans la mesure où elle est notifiée à la commune avant qu'elle ne manifeste son acceptation, fait obstacle à l'exercice du droit de préemption urbain (Cass. 3^e civ., 17 sept. 2014, n° 13-21.824 : *RD rur.* 2015, comm. 24, obs. F. Collard).

147. – Notification rectificative. L'article L. 412-9 du Code rural et de la pêche maritime (relatif au preneur à bail) énonce la procédure à respecter en cas de modification des conditions de la vente. Si, au cours du délai de deux mois et avant toute acceptation, le propriétaire décide de changer ses prétentions, il doit par l'intermédiaire de son notaire adresser à la SAFER une notification rectificative : le délai de réponse de deux mois est alors augmenté de quinze jours (C. rur. pêche marit., art. L. 412-9). On ne parle de simple modification que si le changement concerne les conditions relatives au prix ou les modalités de la vente (Cass. 3^e civ., 16 mai 1979 : *Rev. loyers* 1979, p. 418, note J. Viatte). Le changement qui, au contraire, affecte l'objet même de l'opération (suppression ou adjonction d'un bien) rend caduque l'offre initiale ; il oblige à reprendre entièrement la procédure, de sorte que la nouvelle notification à la SAFER refait partir un nouveau délai de deux mois (Cass. 3^e civ., 12 juin 1996 : *Bull. civ.* 1996, III, n° 146 ; *JCP N* 1997, II, n° 5, p. 25, obs. J.-P. Moreau. – CA Riom, 21 janv. 2010 : *JurisData* n° 2010-000268. – Pour le droit de préemption du fermier, mais extensible à celui de la SAFER : Cass. 3^e civ., 16 juin 2011, n° 09-72.679 : *JurisData* n° 2011-011783 ; *JCP G* 2011, n° 39, 1016, note Y.-M. Sérinet ; *JCP N* 20111273, note J.-J. Barbiéri).

Le renouvellement de la notification (avec ouverture d'un délai de deux mois) est également imposé lorsque la modification intervient après l'expiration du délai légal de préemption ou quand, un an après l'envoi de la dernière notification, la vente n'étant toujours pas réalisée, le propriétaire persiste dans sa volonté de vendre (C. rur. pêche marit., art. L. 412-9, al. 2. – Sur la réalisation de la vente et la jurisprudence correspondante, V. *infra*, n° 160).

148. – Substitution d'acquéreur. L'indication de l'identité de l'acquéreur dans la notification est une donnée essentielle (V. *supra*, n° 128). Il faut par conséquent combiner cette exigence avec la faculté, parfois conventionnellement organisée, de substituer à l'acquéreur initial un autre candidat (par ex. promesse de vente avec clause de substitution). Dans l'hypothèse où intervient, depuis la première notification, un changement dans la personne de l'acquéreur, obligation est faite au

notaire de renouveler complètement la procédure. S'agissant en effet d'une nouvelle opération, une autre notification – avec l'identité complète de l'acquéreur substitué – s'impose, laquelle fait courir un nouveau délai de deux mois au profit de la SAFER (Cass. 3^e civ., 3 mai 2012, n° 11-10.788 : *RD rur.* 2012, comm. 59, obs. S. Crevel ; *JCP N* 2012, 1333, note J.-J. Barbiéri ; *Defrénois* 2012, n° 19, 40614, note F. Delorme ; *RTD imm.* 2012/4, p. 68, obs. B. Travely : substitution de la société à ses associés initialement désignés comme acquéreurs). Une simple offre rectificative n'est pas suffisante en pareil cas.

REMARQUE

Il n'est pas envisageable, dans le cas d'un changement d'acquéreur, d'appliquer l'article L. 412-9 du Code rural et de la pêche maritime (relatif au droit de préemption du locataire) augmentant de quinze jours le délai de préemption lorsque le propriétaire vendeur a décidé de modifier ses prétentions. En effet, la modification du nom de l'acquéreur ne s'analyse pas comme une modification des prétentions du vendeur (*idem* pour un changement relatif au bien vendu : Cass. 3^e civ., 7 janv. 2009 : *Bull. civ.* 2009, III, n° 2).

149. – Caducité de l'offre en cas d'incapacité ou de décès du pollicitant. La question se pose de savoir si le décès ou l'incapacité du vendeur intervenu pendant le délai de préemption, et avant que la SAFER n'ait accepté, rend ou non l'offre caduque. La réponse était délicate tant le droit commun a été longtemps hésitant. En l'état actuel de la jurisprudence, seule l'offre assortie d'un délai reste efficace malgré le décès du pollicitant (Cass. 3^e civ., 10 déc. 1997 : *Bull. civ.* 1997, III, n° 223 ; *Defrénois* 1998, 336, obs. D. Mazeaud. – Cass. 1^e civ., 25 juin 2014, n° 13-16.529 : *JurisData* n° 2014-014290 ; *Contrats, conc. consom.* 2014, comm. 211, note L. Leveneur ; *JCP G* 2014, 960, note J. Antippas ; *D.* 2014, p. 1574, note A. Tadros). Sur ce point, la réforme du droit des contrats devrait corriger la solution, puisqu'il résulte du nouvel article 1117 du Code civil que l'offre (sans considération de son contenu) devient caduque en cas d'incapacité ou de décès de son auteur (Ord. n° 2016-131, 10 févr. 2016).

La déclaration faite à la « SAFER » ne s'analysant pas comme une offre avec délai (V. *supra*, n° 146), il était déjà jugé qu'elle est frappée de caducité en cas de

décès du propriétaire (Cass. 3^e civ., 10 mai 1989 : *Bull. civ.* 1989, III, n° 109). Cela ne devrait pas changer : la SAFER se prononçant après l'événement n'est pas en mesure d'opposer son droit de préemption aux héritiers du vendeur.

REMARQUE

Jurisprudence administrative. Le Conseil d'État a adopté la position contraire en matière d'exercice du droit de préemption urbain des communes. Pour le juge administratif, le décès du pollicitant est sans influence sur la validité de la déclaration d'intention d'aliéner et sur le cours du délai pendant lequel la commune est en mesure d'exercer son droit de préemption (CE, 5 oct. 1988, n° 65449, *SA Isore* : *Rec. CE* 1988, p. 326 ; *JCP G* 1989, II, 21182, concl. Van Ruymbeke ; *RTD civ.* 1990, p. 69, obs. J. Mestre).

150. – Caducité de l'offre conclue sous condition de non-préemption. Le principe est qu'aucun projet d'aliénation ne doit contenir de condition de non-préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-5. – Cass. 3^e civ., 18 oct. 2006, n° 05-17.327 : *Bull. civ.* 2006, III, n° 204 ; *RD rur.* 2007, comm. 30, note F. Roussel ; *Rev. loyers* 2007, p. 39, obs. B. Peignot). À titre dérogatoire cependant, peuvent contenir ce genre de clause les apports en société et les échanges d'immeubles non réalisés en application de l'article L. 124-1 du Code rural et de la pêche maritime (C. rur. pêche marit., art. L. 143-5). En présence d'une telle stipulation, la décision de la SAFER de préempter ouvre exceptionnellement au vendeur la faculté de retirer sa proposition.

L'exercice de la préemption

151. – « Exercice physique ». Dûment informée d'un projet de cession entrant dans la sphère de son droit de préemption, la SAFER a le choix de se porter ou non acquéreur des biens proposés. La procédure et les modalités de l'exercice de la préemption varient en fonction du mode d'aliénation du bien : de gré à gré (Section 1) ou sur adjudication (Section 2).

Section 1

Aliénations de gré à gré

152. – Rencontre des volontés. L'exercice du droit de préemption à l'occasion d'une vente de gré à gré obéit au processus classique de formation des contrats. La SAFER qui reçoit communication du projet d'aliénation, c'est-à-dire d'une offre de vente, peut décider de l'ignorer ou de l'accepter, soit comme telle, soit à des conditions qu'elle reformule.

153. – Absence de notification : droits de la SAFER ? La SAFER peut-elle faire valoir son droit de préemption sur une opération dont elle a eu vent, mais qui ne lui a pas été notifiée ? Pourrait-elle directement intervenir à l'acte sans que la procédure de purge n'ait été formellement accomplie ? Pareille situation n'a jamais été jugée, mais un arrêt relatif au droit de préemption du fermier a semblé admettre la possibilité d'une préemption sans notification (Cass. 3^e civ., 1^{er} févr. 2012, n° 11-11.315 : *JurisData* n° 2012-001356 ; *RD rur.* 2012, comm. 26, obs. S. Crevel). Or, selon l'article L. 143-8 du Code rural et de la pêche maritime, les deux prérogatives, de la SAFER et du preneur, s'exercent dans les mêmes conditions (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8 à L. 412-11). Il est cependant peu imaginable que le droit de préemption de la SAFER puisse être ouvert *ex nihilo*, sans déclaration quelconque. Les textes imposent en principe, comme base du mécanisme, une communication décrivant précisément les conditions de l'aliénation. On ajoutera que les circonstances particulières de l'espèce du 1^{er} février 2012 relativisent sa portée

dans la mesure où, en l'occurrence, une notification avait bien été faite, mais pas à la bonne personne (preneur en place). Il existait donc bien une manifestation de volonté du vendeur, ferme et précise car formalisée dans un document, servant de support à l'exercice par le fermier de son droit de préemption. Au final, le risque est grand qu'en l'absence de toute notification, la vente conclue par la SAFER sur le fondement de ses prérogatives légales soit attaquée comme ne respectant pas la procédure légale de préemption.

§ 1. – Modalités de la réponse

154. – Délai pour répondre. La SAFER à qui a été notifiée l'aliénation dispose d'un délai de deux mois pour prendre position et faire parvenir sa réponse au notaire du propriétaire (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8 sur renvoi de l'art. L. 143-8). Le délai court à compter de la réception de la déclaration, qu'elle ait eu lieu par lettre recommandée ou par acte d'huissier. Les deux mois peuvent être augmentés d'un délai de quinze jours dans l'hypothèse où serait intervenue une notification rectificative des conditions de l'opération (C. rur. pêche marit., art. L. 412-9, al. 1^{er}).

REMARQUE

Existence d'un droit prioritaire. Dans l'hypothèse où la notification fait état de l'existence d'un droit de préemption primant celui de la SAFER, le délai de deux mois court seulement à compter du jour où la société a connaissance, *via* le notaire, de la décision du titulaire du droit prioritaire d'acquiescer ou non le bien (C. rur. pêche marit., art. R. 143-7, 3^o).

La vente réalisée sans attendre l'expiration du délai légal de deux mois dont dispose la SAFER pour préempter est exposée à la nullité avec substitution sur le fondement de l'article L. 412-10 du Code rural et de la pêche maritime (V. *supra*, n^o 223). L'action peut être intentée par la SAFER dans les six mois à compter du jour où elle a eu connaissance de la date de la vente.

155. – Computation du délai. Le délai bimestriel obéit aux dispositions de l'article 641, alinéa 2 du Code de procédure civile qui régissent tous les délais exprimés en mois (Cass. 3^e civ., 21 déc. 1987 : *Bull. civ.* 1987, III, n^o 216). Le délai

se calcule de quantième à quantième, sans compter le jour où il a commencé à courir (*dies a quo non computatur in termino*) (Cass. 3^e civ., 11 févr. 1975 : *Bull. civ.* 1975, III, n° 49). Il expire le jour du dernier mois portant le même quantième que le jour de l'événement qui a fait courir le délai. À défaut de quantième identique, le délai expire le dernier jour du mois. Dans l'hypothèse où l'échéance tomberait un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, le délai se trouve prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant (CPC, art. 642).

La jurisprudence a qualifié le délai de préfix, ce qui s'oppose en principe à toute suspension (Cass. 3^e civ., 27 mai 1975 : *Defrénois* 1975, art. 30985, p. 1181, note Devos ; *RD rur.* 1976, p. 91, note J.-P. Moreau) ; l'interruption du délai est en revanche théoriquement possible (C. civ., art. 2241 et 2244).

156. – Forme de la réponse. La SAFER doit formuler sa réponse par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou sous forme électronique dans les conditions prévues aux articles 1316-1 et 1316-4 du Code civil (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). *A fortiori*, l'utilisation d'un acte d'huissier répond aux exigences légales (C. rur. pêche marit., art. R. 143-22).

La décision de préemption doit être revêtue de la signature du président du conseil d'administration de la SAFER ou de toute personne régulièrement habilitée à cet effet (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). Doivent également être indiqués l'identification cadastrale des biens concernés et leur prix d'acquisition. La réponse doit en plus contenir une motivation faisant référence à un ou plusieurs des objectifs prévus par les dispositions de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime.

REMARQUE

Rigueur. Le libéralisme dont fait preuve la jurisprudence en matière de droit de préemption du preneur quant à la forme que peut prendre sa réponse (lettre simple, acceptation verbale : Cass. soc., 27 juill. 1951 : *Bull. civ.* 1951, V, n° 613. – Cass. 3^e civ., 24 janv. 1979 : *Bull. civ.* 1979, III, n° 24) n'est pas transposable à la SAFER

157. – Accord préalable des commissaires du gouvernement. Lorsqu'elle est prise, la décision de la SAFER de préempter est subordonnée à l'accord préalable des commissaires du gouvernement (C. rur. pêche marit., art. R. 141-10 et R. 143-

13). Ces derniers disposent d'un mois à partir du jour où ils sont saisis pour s'opposer, par refus motivé, au projet d'acquisition (l'approbation n'a pas, en revanche, à être motivée : CE, 18 avr. 1984, *SAFER Languedoc-Roussillon : RD rur.* 1984, p. 544).

En l'absence d'avis des commissaires du gouvernement, la SAFER doit patienter jusqu'à l'expiration du délai d'approbation tacite (un mois) ; elle ne peut pas en même temps notifier la préemption et en aviser les commissaires du gouvernement, car leur silence ne saurait rétroactivement effacer l'irrégularité initiale (CE, 25 juin 1975, *SAFALT c/ Arcival : JCP éd. G* 1975, II, 18186, note P. Ourliac et M. de Juglart). À l'inverse, une approbation expresse dispense la SAFER d'attendre la fin du délai d'un mois. Encore faut-il pour cela que chacun des commissaires ait formellement approuvé l'opération, ce qui peut ressortir d'un accord verbal confirmé par écrit, même si celui-ci est reçu postérieurement à la conclusion de la vente (CE, 27 avr. 1983 : *JCP éd. G* 1983, II, 20091, note P. Ourliac et M. de Juglart).

REMARQUE

Fait exprès. Lorsque la SAFER conteste le prix notifié et émet une offre d'achat à ses propres conditions, l'accord des commissaires du gouvernement est alors nécessairement exprès (V. *infra*, n° 174).

158. – Destinataire de la réponse. C'est au notaire chargé d'instrumenter que la SAFER doit adresser sa décision dans le délai légal (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6, al. 1^{er}. – Cass. 3^e civ., 13 avr. 1983 : *Bull. civ.* 1983, III, n° 87). L'officier public centralise donc les procédures d'envoi et de réception des notifications, et doit en tenir informé son client.

La SAFER s'oblige également à prévenir, toujours par lettre recommandée avec accusé de réception, l'acquéreur évincé de sa volonté d'acquérir « dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception de la notification faite au notaire » (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6, al. 2).

ATTENTION

Différence de régime. On rappellera, par esprit de contraste mais pas de contradiction, que le fermier qui prétend acquérir prioritairement le domaine mis en vente doit pour sa part envoyer sa réponse directement au vendeur (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8, al. 4 – Cass. 3^e civ., 16 juin 2011, n° 09-72.679 : *JurisData* n° 2011-011783 ; *Bull. civ.* 2011, III, n° 103). A cependant été jugé que le fermier à qui est notifiée la cession des biens loués peut envoyer sa décision de préempter à l'adresse du notaire mentionnée, dans l'offre de vente, comme domicile du propriétaire vendeur (Cass. 3^e civ., 12 mars 2014, n° 12-22.440 : *RTD imm.* 2014/2, p. 45, obs. B. Grimonprez).

Dans l'hypothèse où aucun notaire n'a concouru à l'acte, la SAFER doit transmettre sa réponse à la personne chargée de dresser l'acte d'aliénation (C. rur. pêche marit., art. R. 143-8).

§ 2. – Renonciation à acquérir

159. – Renonciation expresse ou tacite. Toujours discrétionnaire, le refus de préempter peut être manifesté expressément par la SAFER au moyen d'une déclaration faite auprès du notaire chargé d'instrumenter dans le délai de deux mois. On considère que l'officier public informé de la décision peut alors immédiatement régulariser la vente par acte authentique, sans devoir attendre l'expiration du délai maintenant prévu à l'article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche maritime. Comme la décision de préempter (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6), celle d'abdiquer doit être revêtue de la signature du président du conseil d'administration de la SAFER ou de toute personne habilitée à cet effet. La décision serait sinon dépourvue de valeur et laisserait encore à la SAFER le champ libre pour préempter dans les délais légaux (CA Nancy, 27 janv. 2009 : *JurisData* n° 2009-380246).

REMARQUE

Réponse rapide. Bien que cela ne soit prévu par aucun texte, les SAFER ont organisé des procédures de traitement accéléré des déclarations d'intention d'aliéner, par lesquelles elles s'engagent, contre une certaine somme, à tout faire pour donner une réponse « rapide » (positive ou négative), avant la fin du délai de deux mois. Cette pratique devrait perdurer dans la mesure où l'on considère que le délai légal existe dans l'intérêt de la SAFER et qu'elle peut, par conséquent, décider de renoncer à son bénéfice.

La renonciation résulte aussi du silence gardé par la SAFER au terme du délai légal. En revanche, il n'est pas possible d'inférer d'une précédente renonciation à acquérir un bien, une renonciation tacite à exercer à l'avenir son droit de préemption (CA Bordeaux, 15 juin 2009 : *JurisData* n° 2009-378124).

160. – Réalisation de la vente projetée. La renonciation à préempter autorise le propriétaire à passer la vente initialement prévue aux conditions notifiées à la SAFER (Cass. 3^e civ., 25 juin 1970 : *Bull. civ.* 1970, III, n° 449). L'acquéreur doit naturellement être le même que celui envisagé au départ, sans quoi il convient de reprendre la procédure à son commencement.

La vente doit être « réalisée » dans le délai d'un an à partir de la dernière notification ; à défaut, le propriétaire qui « persiste dans son intention de vendre » doit renouveler la procédure entièrement, c'est-à-dire réitérer la notification (C. rur. pêche marit., art. L. 412-9 par renvoi). Mais qu'entend-on exactement par l'expression de « vente réalisée » ? Classiquement, la réalisation de la vente consistait dans la « réitération » de la promesse par acte authentique : l'intérêt de la disposition était d'obliger les parties à signer l'acte authentique de vente dans l'année suivant la dernière notification, sous peine de devoir reprendre les démarches au début (L. Lorvellec et F. Collart-Dutilleul, *Les baux ruraux*, Sirey, 1992, n° 346. – H. Bosse-Platière, obs. *JCP N* 2013, 1293, n° 5). Pourtant, un arrêt du 10 juillet 2013 a curieusement remis en cause cette interprétation pour l'exercice du droit de préemption du fermier (Cass. 3^e civ., 10 juill. 2013, n° 10-25.979 : *JurisData* n° 2013-014571 ; *RD rur.* 2013, comm. 159, obs. S. Crevel ; *JCP N* 2013, 1293, n° 5, obs. H. Bosse-Platière ; *Defrénois* 2013, p. 864, note J.-J. Barbiéri et F. Delorme). Les juges de cassation ont, dans cette décision, refusé d'imposer le

renouvellement de la procédure prévue par l'article L. 412-9 dès lors que « la promesse synallagmatique (...) comportait une condition suspensive relative à la purge du droit de préemption, laquelle avait été réalisée par les décisions judiciaires consacrant la forclusion du droit du preneur, et qu'ainsi la vente était devenue parfaite ; la cour d'appel en a exactement déduit que l'acte notarié (...) ne constituait pas une nouvelle vente nécessitant une nouvelle notification au preneur ».

ANALYSE

Mauvais esprit civiliste. Cette solution, à tonalité purement contractuelle, ne convainc pourtant pas. Elle ne paraît pas correspondre à la situation visée par le texte ; texte qu'elle vide au passage pratiquement de sa substance. Dans l'immense majorité des cas en effet, la promesse conclue vaut vente (C. civ., art. 1589), et ce n'est pas sa « perfection » (acquise par le seul échange des consentements) que l'article L. 412-9 du Code rural et de la pêche maritime cherche à borner dans le temps, mais bien son parachèvement par acte authentique. Le législateur a voulu éviter que les droits de préemption (du preneur, de la SAFER) ne soient purgés trop longtemps à l'avance alors même que l'aliénation n'est pas prête à voir effectivement le jour (cf. les commentaires précités).

Conformément à l'article R. 141-2-4 du Code rural et de la pêche maritime, l'acte authentique qui constate la vente doit rappeler que les dispositions relatives au droit de préemption ont été en l'espèce respectées.

161. – Notification de la vente à la SAFER. Une fois régularisée, l'aliénation doit en principe être notifiée dans les dix jours au titulaire du droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-8 renvoyant à L. 412-9) afin qu'il puisse vérifier que les conditions de la vente n'ont pas été modifiées par rapport à celles portées à sa connaissance. La diligence incombe logiquement au notaire qui a instrumenté, ou à défaut au cédant. La formalité n'est pas expressément assortie de sanction (CA Rouen, 12 avr. 1961 : *JCP N* 1962, II, 12553), ce qui explique que les notaires omettent toujours de la pratiquer.

CONSEIL PRATIQUE

Utilité résiduelle. Cette déclaration postérieure à la vente sert en réalité à prouver la date à laquelle la SAFER a effectivement eu connaissance de l'aliénation définitive. Or cette information, à défaut de publication de la vente, constitue le point de départ du délai de six mois dans lequel la SAFER peut agir en nullité de la vente litigieuse ou en substitution dans celle-ci (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, II ; sur la mise en œuvre de cette sanction, V. *infra*, n° 216).

§ 3. – Acceptation pure et simple de l'offre

162. – Formation de la vente. L'acceptation, sans réserve, de la notification rend la vente parfaite (C. civ., art. 1589 auquel renvoie C. rur. pêche marit., art. L. 412-8). La cession est donc conclue aux conditions mentionnées dans l'offre, la SAFER ne pouvant plus ultérieurement les contester. Le propriétaire, lié par la force obligatoire du contrat, ne peut ni retirer sa proposition, ni la modifier. Encore faut-il que ledit contrat soit définitivement formé.

Or, à quel moment est réputée scellée la vente du bien lorsque la SAFER manifeste sa volonté de préempter ? L'émission de l'acceptation de l'offre par la SAFER est-elle suffisante, ou faut-il attendre que le pollicitant ait effectivement reçu, *via* son notaire, la réponse de la société ? Sur cette question, la jurisprudence s'est prononcée en faveur de la théorie dite « de la réception ». S'agissant du droit de préemption du fermier (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8), la Cour de cassation a expressément dit que la conclusion de la vente est subordonnée au fait que le vendeur pollicitant ait eu connaissance de l'acceptation de l'offre par le titulaire du droit de préemption (Cass. 3^e civ., 16 juin 2011 : *JurisData* n° 2011-011783 ; *Bull. inf. C. cass.* 15 nov. 2011, n° 750, n° 1373, p. 36 ; *D.* 2011, p. 2260, note N. Dissaux ; *JCP G* 2011, 1016, note Y.-M. Serinet ; *Rev. Lamy dr. civ.* 2011, n° 4367, obs. A. Paulin ; *JCP N* 2011, 1273, note J.-J. Barbiéri ; *Rev. loyers* 2011, p. 373, note F. Roussel). L'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats consacre la solution prétorienne : selon le nouvel article 1118 du Code civil : « tant que l'acceptation n'est pas parvenue à l'offrant,

elle peut être librement rétractée, pourvu que la rétractation parvienne à l'offrant avant l'acceptation » ; ce à quoi l'article 1121 ajoute : « Le contrat est conclu dès que l'acceptation parvient à l'offrant. Il est réputé l'être au lieu où l'acceptation est parvenue ».

REMARQUE

Destinataire. Le raisonnement est transposable au droit de préemption de la SAFER (renvoi de l'article L. 143-8 à l'article L. 412-8 du Code rural et de la pêche maritime), même si, en ce domaine, les textes obligent la société à adresser sa réponse au notaire, et non au vendeur (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). Cette différence pourrait faire renaître la discussion dans la mesure où la réception par l'officier public de la réponse de la SAFER ne prouve pas que le vendeur lui-même en ait eu connaissance. Contre cette interprétation, on dira que le mandat légal du notaire pallie l'inconvénient, dès lors qu'il est censé représenter le vendeur dans tous les actes de la procédure de purge : il n'est donc pas nécessaire d'avertir personnellement le propriétaire vendeur (CA Bordeaux, 1^{er} avr. 2008 : *JurisData* n° 2008-367694).

163. – Notification erronée. Les erreurs émaillant la notification n'affectent pas la conclusion de la vente, tant du moins qu'elles sont matérielles et restent minimales (sur cet aspect, V. *supra*, n° 144) ; seule la responsabilité du notaire pour négligence peut, dans ce cas, être recherchée. Il n'en va plus de même si l'erreur est telle qu'elle a empêché toute rencontre des consentements sur la chose et le prix (Cass. 3^e civ., 23 janv. 1970 : *Gaz. Pal.* 1970, I, 210).

ATTENTION

Vices de fond. Certaines anomalies contenues dans la notification peuvent carrément entacher sa valeur d'offre de vente. Dans l'hypothèse où l'information déclarative omet de faire mention d'une exemption manifeste

(par ex. parcelle classée en nature de bois et forêts au cadastre), ou présente faussement l'opération comme « préemptable » (bien à usage agricole), la SAFER ne peut être admise à faire valoir un droit de préemption que la loi lui dénie (Cass. 3^e civ., 31 mai 2007, n° 06-13.874 : *JurisData* n° 2007-039042 ; *Bull. civ.* 2007, III, n° 97. – V. auparavant, pour une notification concernant des jardins familiaux : Cass. 3^e civ., 1^{er} juill. 2014, n° 13-16.523). L'existence de formulaires types pour l'établissement des déclarations devrait, en principe, limiter les risques d'erreurs.

164. – Obligation de la SAFER : paiement des commissions. Dans la mesure où l'exercice de la préemption se fait aux conditions notifiées, la SAFER se voit liée par les termes de l'offre qu'elle a acceptée. À ce titre, elle s'oblige à honorer la commission due à l'agent d'affaires, si celle-ci apparaissait dans la pollicitation (Cass. 1^{re} civ., 8 avr. 1970 : *Bull. civ.* 1970, I, n° 107 ; *JCP N* 1971, II, 16902, note P. Espagno. – Cass. 3^e civ., 14 mars 1979 : *Rev. loyers* 1979, p. 377, note J. Viatte. – V., sur cette problématique : M. Moussault, *La délicate conciliation du droit de préemption et de la rémunération de l'agent immobilier* : *RTD imm.* 2012/4, p. 1). La solution est la même dans le cadre d'une procédure d'adjudication, où la SAFER devra s'acquitter, à la place de l'adjudicataire, des sommes prévues par le cahier des charges pour rémunérer les intermédiaires (Cass. 3^e civ., 26 nov. 1974, n° 73-13.358 : *Bull. civ.* 1974, III, n° 437).

REMARQUE

Bail d'habitation. La solution, bien ancrée en matière rurale, n'a plus les faveurs de la Cour de cassation en matière de droit de préemption du locataire d'habitation. Dans un arrêt du 3 juillet 2013, elle déclare que « le locataire titulaire d'un droit de préemption acceptant l'offre de vente du bien qu'il habite qui n'a pas à être présenté par l'agent immobilier, mandaté par le propriétaire pour rechercher un acquéreur, ne peut se voir imposer le paiement d'une commission renchérissant le prix du bien » (Cass. 3^e civ., 3 juill. 2013, n° 12-19.442, n° 811, P+B : *Bull. civ.* 2013, III, n° 92 ; *Dict. perm. entr. agr.*, bull. mars 2012, p. 1, note F. Roussel).

165. – Notification de la préemption au notaire. À l'instar de la décision de renoncer, celle d'accepter l'acquisition doit prendre la forme d'une notification adressée au notaire chargé d'instrumenter (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). La décision de préempter doit être signée par le président du conseil d'administration ou par toute personne régulièrement habilitée à cet effet (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). La communication envoyée à l'officier public dispense d'informer personnellement le vendeur (CA Bordeaux, 1^{er} avr. 2008 : *JurisData* n° 2008-367694). La notification doit avoir lieu par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (ou sous forme électronique) et indiquer l'identification cadastrale des biens concernés, leur prix d'acquisition et la motivation justifiant la préemption (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6).

166. – Motivation argumentée de la préemption. La SAFER est tenue de légitimer sa décision de préemption « par référence explicite et motivée à l'un ou plusieurs des objectifs » légaux (C. rur. pêche marit., art. L. 143-3 et R. 143-6 - sur ces objectifs, V. supra, n° 11). La motivation de la décision est un élément déterminant de sa validité (C. rur. pêche marit., art. L. 143-3). La SAFER a l'obligation d'énoncer en termes clairs, précis et formels les raisons de son initiative. L'obligation est loin d'être de pure forme puisqu'elle doit s'appuyer sur des éléments concrets permettant de vérifier la réalité de la finalité alléguée et sa concordance avec les objectifs qu'affiche la loi (Cass. 3^e civ., 7 nov. 2001 : *Bull. civ.* 2001, III, n° 128. – Cass. 3^e civ., 17 déc. 1986 : *Bull. civ.* 1986, III, n° 186 ; *D.* 1988, somm., 86, obs. E.-N. Martine. – Cass. 3^e civ., 10 mars 1999 : *Bull. civ.* 1999, III, n° 66. – Cass. 3^e civ., 10 mars 1999 : *Bull. civ.* 1999, III, n° 68). Les formules générales ou stéréotypées, insuffisamment argumentées, sont donc à proscrire. L'obligation de motiver persiste lorsque la vente est passée par voie d'adjudication forcée (Cass. 3^e civ., 28 sept. 1982 : *RD rur.* 1983, p. 210).

167. – Subtil équilibre de la motivation. Le principe de la motivation a beau être clair, il n'est pas toujours évident de savoir jusqu'à quel degré de précision doit aller l'argumentation. C'est à un véritable travail d'équilibriste que doit se livrer la SAFER qui préempte. D'un côté, on sait que la motivation n'a pas besoin, pour être régulière, de révéler l'identité des bénéficiaires potentiels de la future rétrocession (Cass. 3^e civ., 5 juill. 1995 : *Bull. civ.* 1995, III, n° 172 ; *RD rur.* 1995, p. 563) ; on n'exige pas non plus une description détaillée des exploitations qui seraient amenées à s'agrandir par le biais de cette acquisition (Cass. 3^e civ., 10 mai 2001 : *AJDI* 2002, p. 43, obs. C. Giraudel ; *Rev. loyers* 2002, p. 34, obs. B. Peignot). Aucun texte ne prescrit non plus l'obligation pour la SAFER de faire mention dans sa réponse de la possibilité pour tout candidat de participer aux opérations de rétrocession (Cass. 3^e civ., 10 mars 1999 : *Bull. civ.* 1999, III, n° 67).

D'un autre côté, la SAFER doit éviter de mentionner le nom de l'exploitant à qui elle compte rétrocéder le bien sous peine de commettre un détournement de pouvoir

(Cass. 3^e civ., 10 mars 1999 : *Bull. civ.* 1999, III, n° 67. – V. *infra*, n° 236). Elle doit observer une obligation de neutralité qui, en pratique, s'avère difficile à concilier avec son devoir de faire référence à des données concrètes de nature à justifier sa décision de préempter. La motivation des décisions de préemption était à la source d'un abondant contentieux, mais qui semble lentement diminuer (V. *infra*, n° 240).

168. – Notification à l'acquéreur évincé. En plus d'être notifiée au notaire, la décision de préempter doit être portée à la connaissance de l'acquéreur évincé (C. rur. pêche marit., art. L. 143-3). La SAFER dispose d'un délai de quinze jours « à compter de la date de réception de la notification faite au notaire » pour informer l'acquéreur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6).

Selon l'article L. 143-3 du Code rural et de la pêche maritime, la notification à l'acquéreur est requise à peine de nullité de la décision de préemption (Cass. 3^e civ., 16 nov. 1994 : *Bull. civ.* 1994, III, n° 195).

La formalité n'avait autrefois aucune incidence sur le délai de l'action en justice (de six mois) visant à contester la décision de préemption, puisque ce délai dépendait uniquement de la date de la publicité de la décision, c'est-à-dire de son affichage en mairie (C. rur. pêche marit., art. L. 143-13. – Cass. 3^e civ., 25 sept. 2002 : *Bull. civ.* 2002, III, n° 185 : une cour d'appel retient exactement que l'article L. 143-13 du Code rural et de la pêche maritime fait courir le délai d'exercice des actions en contestation des décisions de préemption de la SAFER de la publication ou de l'affichage de la décision, sans faire exception pour l'acquéreur évincé, nonobstant la notification personnelle prévue pour ce dernier par l'article R. 143-6 du même code). Un arrêt du 30 octobre 2013 relatif au point de départ de la prescription des actions contestant les décisions de rétrocession pourrait bien avoir changé la donne (Cass. 3^e civ., 30 oct. 2013, n° 12-19.870. – V. *infra*, n° 233). D'après la troisième chambre civile, le droit à un recours effectif protégé par l'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit de faire courir le délai d'exercice de l'action en nullité des décisions de rétrocession, même publiées par affichage en mairie, contre l'acquéreur évincé à qui la SAFER n'a pas personnellement notifié la décision contestée. Fondée sur le principe supranational du droit à un recours effectif, la solution est normalement transposable aux actions en justice contestant les décisions de préemption : le délai de six mois devrait ainsi courir seulement à partir de la notification individuelle de la préemption prescrite par l'article R. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime.

REMARQUE

Abonné absent. Dans la mesure où la loi n'impose pas une remise à personne, la notification est réputée délivrée à son expédition, même si l'acquéreur, absent, n'est pas venu retirer à la poste la lettre recommandée (Cass. 3^e civ., 15 juin 2005 : *Bull. civ.* 2005, III, n° 134).

169. – Affichage de la décision de préemption. Dans le même délai imparti pour la notification à l'acquéreur (quinze jours), une « analyse » de la décision de préempter doit être transmise au maire de la commune concernée en vue d'un affichage en mairie pendant une période de quinze jours (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6, al. 3 : « l'accomplissement de cette formalité est certifié par le maire qui adresse à cette fin un certificat d'affichage à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural »). L'« analyse » correspond en fait aux éléments d'information requis par l'article R. 143-6 : identification cadastrale, prix, motivation.

La sanction du non-respect de cette formalité de publicité n'est pas très claire. La nullité de la préemption est concevable sur la base de l'article L. 143-3 du Code rural et de la pêche maritime prescrivant de porter la décision à la connaissance des « intéressés » (J.-L. Aubert, *Le régime du droit de préemption des SAFER et de leurs rétrocessions : Deffrénois* 1979, p. 321 et 513). Il existe toutefois, pour cela, la formalité de la notification personnelle à l'acquéreur évincé (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). Aussi considérerait-on plutôt que le défaut d'affichage en mairie repoussait seulement le point de départ du délai de recours contentieux contre la décision de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-13). Mais cet effet-là n'est plus forcément certain, dans la mesure où la jurisprudence semble, s'agissant de l'acquéreur évincé, ne vouloir faire courir la prescription de l'action en nullité de la préemption que du jour où celle-ci lui a été personnellement notifiée (Cass. 3^e civ., 30 oct. 2013, n° 12-19.870. – Sur ce point, V. *supra*, n° 168 et *infra*, n° 229).

170. – Exécution forcée de la vente à l'encontre de la SAFER. Une fois la vente acceptée, la SAFER a l'obligation de passer l'acte authentique dans un délai de deux mois à compter de la date d'envoi de la réponse au propriétaire (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8, al. 4). Si elle ne s'acquitte pas, il appartient au vendeur de la mettre en demeure, par acte d'huissier, de réaliser l'acte (M. Soyer, *Consultation/formules : sommation de la SAFER d'avoir à réaliser un acte de vente*

sous quinze jours : mise en œuvre de l'article L. 412-8 du Code rural et de la pêche maritime : RD rur. août 2014, n° 425, prat. 5).

REMARQUE

Le tiers acquéreur a, au même titre que le vendeur, qualité pour pouvoir mettre en demeure la SAFER de régulariser la vente à peine de nullité (Cass. 3^e civ., 7 déc. 2011, n° 10-24.027 : *JurisData* n° 2011-027505 ; *Bull. civ.* 2011, III, n° 209 ; *RD rur.* 2012, comm. 1, obs. S. Crevel ; *JCP N* 2012, 1135, note J.-J. Barbiéri).

L'interpellation restée sans effet pendant un délai de quinze jours provoque la nullité de plein droit de la déclaration de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8, al. 4), ce qui fait recouvrer au vendeur le droit de conclure la vente projetée initialement (Cass. 3^e civ., 15 nov. 2006 : *JurisData* n° 2006-035902 ; *Bull. civ.* 2006, III, n° 227 ; *RD rur.* 2007, comm. 29, note F. Roussel). Le délai supplémentaire (de quinze jours) laissé à la SAFER pour passer l'acte authentique est un délai de rigueur à l'expiration duquel la sanction s'abat (Cass. 3^e civ., 19 nov. 2008 : *Bull. civ.* 2008, III, n° 182 ; *JCP N* 2009, n° 6, 1060, obs. J.-J. Barbiéri et n° 51, 1353, note F. Roussel ; *Rev. loyers* 2009, p. 76, obs. B. Peignot). Pour y échapper, la SAFER doit avoir effectivement signé l'acte durant le délai imparti, une simple intention de signer n'étant pas jugée suffisante (Cass. 3^e civ., 19 nov. 2008, n° 07-16.476 : *JurisData* n° 2008-045984 ; *D.* 2008, 3010, obs. G. Forrest ; *JCP N* 2009, 1060, note J.-J. Barbiéri ; *RD rur.* 2009, comm. 14).

On ne saurait toutefois faire tomber la vente lorsque l'absence de régularisation est due aux *desiderata* illégitimes des vendeurs (CA Riom, 17 sept. 2009 : *JurisData* n° 2009-010893 ; *RD rur.* 2010, comm. 49, obs. C. Lebel), ou en tous les cas n'est pas imputable « à la SAFER, qui n'avait commis aucune faute en refusant de signer l'acte authentique de vente à des conditions différentes de celles qui lui avaient été notifiées » (Cass. 3^e civ., 18 juin 2014, n° 13-13.617 : *JCP N* 2014, act. 733, obs. J.-J. Barbiéri ; *RD rur.* 2014, comm. 221, obs. H. Bosse-Platière ; *RTD imm.* 2014/3, p. 63, obs. B. Travely).

ATTENTION

Il appartient aux juges, avant d'annuler la préemption, de vérifier que la SAFER a bien été mise en demeure (CA Bordeaux, 1^{er} avr. 2008 : *JurisData* n° 2008-367694. – CA Riom, 7 mai 2009 : *JurisData* n° 2009-003673). Ainsi, une cour d'appel a pu être censurée pour avoir rejeté la demande en régularisation de la vente introduite après l'expiration du délai de deux mois, alors qu'elle n'avait pas recherché, comme cela lui était demandé, si la SAFER avait été sommée de réaliser l'acte authentique (Cass. 3^e civ., 15 nov. 2006, préc.). La mise en demeure de régulariser l'acte authentique doit nécessairement intervenir par acte extrajudiciaire. Ne satisfait pas à ce formalisme la remise par l'huissier de justice d'un simple pli cacheté renfermant l'injonction du propriétaire (Cass. 3^e civ., 21 mai 2014, n° 12-35.083 : *JCP N* 2014, 1263, note J.-J. Barbiéri ; *RD rur.* 2014, comm. 184, B. Peignot).

Tandis que l'action en exécution forcée de la vente n'appartient qu'au propriétaire vendeur, celle visant à faire constater la nullité de la préemption est également ouverte à l'acquéreur évincé (C. rur. pêche marit., art. L. 412-8, al. 4).

171. – Exécution forcée de la vente à l'encontre du vendeur. À l'inverse, si c'est le vendeur qui rechigne à parachever la vente devant le notaire, la SAFER dispose des moyens offerts par le droit commun pour le forcer à l'exécution. La seule absence de signature de l'acte authentique dans le délai initialement prévu par les parties n'a pas pour effet de rendre caduque la vente conclue au profit de la SAFER (Cass. 3^e civ., 20 sept. 2006 : *Bull. civ.* 2006, III, n° 182 ; *RD rur.* 2007, comm. 31, obs. F. Roussel. – *Adde*, CA Riom, 17 sept. 2009, préc.). S'appuyant sur le procès-verbal de carence dressé par le notaire, la SAFER peut assigner le vendeur en justice afin de le faire condamner, sous astreinte, à signer l'acte authentique ; elle pourra aussi solliciter du tribunal un jugement valant acte authentique sur la base duquel elle procédera aux opérations de publicité foncière.

§ 4. – Acceptation conditionnelle de l'offre

172. – Contestation des modalités de la vente. La SAFER qui estime que le prix et les conditions de vente notifiés sont exagérés, notamment par rapport à ceux pratiqués dans la région pour des biens comparables, peut décider de préempter sous condition d'une révision de ces modalités. Elle établit alors une offre d'achat à ses propres conditions, et l'adresse au notaire du vendeur (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10 et R. 143-12 ; et non plus au vendeur lui-même, comme avant la loi de modernisation agricole n° 2010-874 du 27 juillet 2010).

Destinée à lutter contre la spéculation foncière, l'actuelle procédure résulte de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 qui s'est inspirée de la mécanique légale des droits de préemption urbains reconnus aux collectivités. Les dispositions relatives à la fixation du prix (sous-section 2 de la section 2 relative aux conditions d'exercice de la préemption) sont spécifiques à la SAFER et dérogent à celles qui régissent le droit de préemption du preneur. Elles sont énoncées par l'article L. 143-10, complété par l'article R. 143-12 du Code rural et de la pêche maritime, obligeant le praticien à jongler entre ces textes. Juridiquement, l'offre d'achat n'est pas un simple « préalable » à la préemption, mais constitue une modalité particulière de son exercice (V. *infra*, n° 177). C'est au vendeur en désaccord avec la proposition de la SAFER de saisir le tribunal pour faire trancher le litige. Le législateur, en donnant au propriétaire l'initiative du procès, a espéré le dissuader d'y recourir.

DISCUSSION

Domaine du texte. La procédure de l'article L. 143-10 du Code rural et de la pêche maritime est-elle réservée aux ventes dont les conditions financières sont anormales ? L'emplacement du texte (sous-section 2 : « Fixation du prix) et sa lettre le laissent penser, car visent les cas où « le prix et les conditions de l'aliénation » paraissent excessifs. Il ne pourrait donc pas être fait usage de la disposition lorsque seules les conditions « juridiques » de l'opération sont litigieuses (par ex. engagement de l'acquéreur à conclure un bail rural au profit d'une société désignée à l'avance). Il serait pourtant opportun, en présence de certaines stipulations cherchant manifestement à dissuader la SAFER de préempter, de lui permettre de formuler une contre-proposition à des conditions respectueuses de ses prérogatives légales. D'autant qu'une fois que la SAFER a accepté l'offre aux conditions qu'elle contient, elle ne peut plus

espérer les remettre en cause ou refuser de s'y plier. Seule l'action en nullité de la vente avec substitution est à sa disposition en pareil cas (C. rur. pêche marit., art. L. 412-10. – V. *infra*, n° 224).

173. – Domaine d'application. Les présentes dispositions ne s'appliquent pas dans l'hypothèse où la préemption est destinée à s'exercer sur des bâtiments, situés dans les zones ou espaces « à vocation agricole », ayant servi à une activité agricole au cours des cinq dernières années, dans le but de leur rendre un usage agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 2 ; pour ce cas de préemption, V. *supra*, n° 51).

S'est aussi posée la question de savoir si la procédure de révision du prix peut concerner la cession d'un bien rural orchestrée par le juge commissaire en phase de liquidation judiciaire. Une réponse négative a été apportée par la Cour de cassation, selon laquelle « l'exercice du droit de préemption par la SAFER ne peut avoir pour effet de modifier les conditions de la vente autorisée par le juge-commissaire » (Cass. 3^e civ., 19 sept. 2012, n° 10-21.858 : *RD rur.* oct. 2012, comm. 74, note S. Crevel ; *RTD imm.* 2013/1, p. 66, obs. B. Grimonprez). Si la SAFER est exceptionnellement autorisée à exercer son droit de préemption sur des aliénations réalisées dans le cadre d'une procédure collective (V. *supra*, n° 35), l'usage de ses prérogatives ne saurait perturber les règles qui gouvernent la transmission des entreprises en difficulté (C. com., art. L. 642-18). La vente, scellée par l'ordonnance du juge-commissaire, n'est pas une aliénation comme les autres, dont les conditions (notamment financières) doivent pouvoir être revues et corrigées. De sorte que permettre à la SAFER d'obtenir une diminution du prix de l'opération irait à l'encontre de l'autorité de la décision de justice, ainsi que de l'objectif de la procédure de désintéresser les créanciers du débiteur failli. Pratiquement, il incombe au notaire chargé d'instrumenter de telles opérations d'adresser, comme de coutume, une notification de la vente à la SAFER, dans laquelle il doit toutefois préciser que la préemption ne peut jouer qu'aux conditions fixées par le tribunal de commerce (sur les modèles de clauses, V. J.-J. Barbiéri et F. Delorme : *Defrénois* 15 nov. 2012, art. 40639, p. 1085).

Dans le cas où la SAFER se voit contrainte, par la volonté du vendeur, d'acheter l'intégralité des biens mis en vente alors qu'elle proposait de n'en acquérir qu'une partie (V. *infra*, n° 191), l'article R. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime dispose que l'acquisition se fait aux prix et conditions de l'aliénation, ce qui signifie que la SAFER ne peut pas en l'occurrence discuter le montant du prix.

ATTENTION

Autrefois écarté lorsque la SAFER agit au nom et pour le compte du département dans les espaces agricoles et naturels périurbains, l'usage de la procédure de révision du prix de vente est désormais prévu dans ce cas (C. rur. pêche marit., art. L. 143-7-1, al. 2, mod. L. n° 2014-1170, 13 oct. 2014, art. 29).

174. – Accord des commissaires du gouvernement. L'article L. 143-10 du Code rural et de la pêche maritime subordonne l'émission d'une offre d'achat par la SAFER à l'accord préalable des commissaires du gouvernement. Les articles R. 141-10 et R. 143-12 du code précisent que l'autorisation de chacun des commissaires doit être expresse et être jointe à la contre-proposition envoyée au notaire du vendeur. Il faut donc nécessairement un double accord (Rép. min. : *JOANQ* 21 août 1981, p. 2559) qui, à la différence de celui donné lors de la simple décision de préemption, ne peut pas ici être tacite. Le délai laissé aux commissaires pour se prononcer est d'un mois (C. rur. pêche marit., art. R. 141-10, al. 3).

175. – Procédure de l'offre d'achat. Comme pour l'acceptation pure et simple, la SAFER doit faire parvenir sa proposition au notaire dans un délai de deux mois à compter du moment de réception de la notification (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12, al. 3). L'offre d'achat doit être communiquée au notaire chargé d'instrumenter ou, à défaut, à la personne chargée de dresser l'acte d'aliénation (C. rur. pêche marit., art. R. 143-8). Depuis la réécriture de l'article L. 143-10 par la loi de modernisation agricole n° 2010-874 du 27 juillet 2010, il ne fait plus aucun doute que le notaire du vendeur est le destinataire de l'offre.

176. – Contenu de l'offre d'achat. Outre l'accord exprès des commissaires du gouvernement, la notification doit « comporter le rappel des dispositions concernant les différentes possibilités d'action qui s'offrent alors au vendeur » (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12, al. 2), c'est-à-dire la faculté qu'il a d'accepter l'offre, de retirer le bien de la vente ou d'agir en fixation judiciaire du prix.

177. – Motivation de l'offre d'achat. L'offre d'achat doit être motivée. En effet, contrairement à l'ancienne procédure qualifiée de simple « préalable » à la mise en œuvre du droit de préemption, l'offre d'achat instituée par la loi du 4 juillet 1980 équivaut à une « décision de préemption » (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12, al. 1^{er}). Elle est par conséquent soumise à l'exigence de motivation (J.-L. Aubert, *La*

contestation par la SAFER du prix de vente d'un fonds rural : Defrénois 1981, art. 32508. – J. David, note ss CA Riom, 18 nov. 1980 : JCP N 1982, II, p. 105). La motivation doit faire référence à un ou plusieurs des objectifs légaux du droit de préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-2), parmi lesquels on trouve l'objectif de « lutte contre la spéculation foncière » (C. rur. pêche marit., art. L. 143-2, 5°).

Conformément à l'article L. 143-10 du Code rural et de la pêche maritime, la décision de la SAFER doit également montrer en quoi le prix et les conditions notifiés sont exagérés, notamment au regard de ceux qui sont pratiqués dans la région pour des biens comparables.

REMARQUE

Argumentation. La SAFER ne doit pas se contenter d'une affirmation générale sur le caractère excessif du prix, mais mettre en évidence l'écart qui existe avec les prix du marché. Toutefois, la Cour de cassation a affirmé qu'aucune disposition du Code rural et de la pêche maritime n'impose à la SAFER de mentionner dans son offre d'achat les prix pratiqués dans la région (Cass. 3^e civ., 18 nov. 2009, n° 08-10.575 : *Bull. civ.* 2009, III, n° 46 ; *AJDI* 2009, p. 635, obs. S. Prigent).

178. – Les réponses du vendeur. Le vendeur qui, par l'intermédiaire de son représentant, reçoit l'offre d'achat peut adopter trois partis (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12). Quelle que soit l'option choisie, le vendeur dispose pour réagir de six mois à compter de la réception de la proposition par le notaire (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12, al. 4). Il doit faire parvenir sa décision à la SAFER avant l'expiration dudit délai. Passé celui-ci, il est censé acquiescer et conclure la vente aux conditions formulées par la SAFER.

179. – Acceptation expresse ou tacite de l'offre d'achat. La première option offerte au vendeur est d'accepter purement et simplement la contre-proposition de la SAFER. La décision peut être expresse dans le délai de six mois, ou tacite si le vendeur ne se manifeste pas au terme de cette période (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10).

La formation de la vente peut, cela dit, être affectée par certains événements atteignant la personne du vendeur. En cas de décès de celui-ci dans la période légale de six mois, la « présomption » d'acceptation tacite de l'offre (terminologie légale)

n'est pas opposable à ses héritiers (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10, al. 3). La loi impose à la SAFER de réitérer son offre auprès des ayants droit.

ANALYSE

En l'occurrence, le décès du vendeur ne rend pas son offre initiale caduque dans la mesure où la SAFER a réagi dans le délai de deux mois et formulé une contre-proposition. L'obligation de réitérer l'offre d'achat ne peut donc s'expliquer que par la volonté du législateur d'éviter que le silence gardé par un mort n'entraîne la conclusion d'un contrat (à rapprocher du droit commun : le décès du destinataire de l'offre la rend caduque : Cass. 1^{re} civ., 5 nov. 2008, n° 07-16.505 : *D.* 2010, 226, obs. S. Amrani-Mekki).

La loi qualifiant elle-même la formation tacite de la vente de « présomption » (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10, al. 3), cela pose la question de son possible renversement dans d'autres hypothèses que le décès du vendeur : ainsi l'incapacité qui le frappe pendant le cours du délai peut-elle également contredire l'acceptation tacite ? Pour l'admettre, on avancera que la « présomption » d'acceptation n'a pas lieu de jouer dès lors que le vendeur est dans l'impossibilité d'exprimer son consentement. Pour le refuser, on dira que si la loi a créé une entorse à la conclusion tacite de la vente, c'est uniquement dans le but de protéger les héritiers qui n'auraient pas eu les moyens de s'opposer à la vente.

CONSEIL PRATIQUE

La loi oblige certes à réitérer l'offre d'achat, mais ne précise pas dans quel délai, ni comment la SAFER est informée de l'événement (décès) et de l'identité des ayants droit. Des litiges peuvent s'ensuivre si l'opération finit par échouer. Le notaire ne manquera pas d'être dans la ligne de mire en cas de problème, tant l'accomplissement de ces diligences paraît relever de sa responsabilité.

180. – Vente parfaite. La décision d'accepter la proposition de la SAFER a pour effet de rendre la vente parfaite aux conditions nouvellement établies. Le vendeur est désormais privé de la possibilité de discuter le prix. En revanche, il conserve le droit de critiquer la légalité de la décision de préemption dans le délai de six mois, lequel court à compter du moment où la décision est rendue publique (affichage en mairie ; C. rur. pêche marit., art. L. 143-13).

De son côté, l'acquéreur évincé est aussi en position de contester en justice la vente intervenue au profit de la SAFER (V. *supra*, n° 179). Il s'agit en effet d'une mutation réalisée par voie de préemption, et non d'une simple vente à l'amiable.

181. – Retrait du bien de la vente. Le vendeur, en présence d'une contre-offre de la part de la SAFER, a également la possibilité de l'ignorer, et de mettre un terme à la vente. En effet, à défaut d'acceptation par la SAFER de l'offre de vente initiale, le propriétaire est libre de se rétracter. L'article L. 143-10 du Code rural et de la pêche maritime lui donne six mois à compter de la réception de l'offre d'achat pour prendre la décision d'enterrer le projet de vente. Celle-ci doit être transmise à la SAFER par le notaire chargé d'instrumenter (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12, al. 4). L'observation de ce formalisme est de rigueur : le vendeur doit passer par l'intermédiaire de l'officier public et non pas directement écrire à la SAFER, faute de quoi le juge risque de considérer que la décision de retrait n'est pas réellement intervenue dans le délai imparti et que le propriétaire est réputé avoir tacitement accepté l'offre d'achat de la SAFER, qui est alors fondée à réclamer sa régularisation et son exécution (en ce sens : Cass. 3^e civ., 3 oct. 2012, n° 11-19.069 : *RD rur.* 2012, comm. 87, note S. Crevel).

CONSEIL PRATIQUE

Le notaire est invité à clairement informer le vendeur de la marche à suivre pour interrompre la vente en cours, tout faux pas pouvant avoir des conséquences lourdes (formation de la vente, responsabilité pour défaut de conseil...).

182. – Suites du retrait. Le retrait du bien de la vente a premièrement pour conséquence de délier totalement le propriétaire de ses engagements envers l'acquéreur. Plusieurs issues sont alors concevables.

Soit le propriétaire décide finalement, par suite de négociations, de conclure l'opération à l'amiable avec la SAFER. L'acquéreur initial, définitivement hors-jeu, n'est plus alors recevable à faire juger la validité de l'aliénation (Cass. 3^e civ., 14 sept. 2011, n° 10-22.953 : *JurisData* n° 2011-018754. – Comp. avec l'hypothèse de l'acceptation de l'offre d'achat, V. *supra*, n° 179). Une fois le bien retiré de la vente, le candidat évincé ne peut contester ni l'exercice initial de la préemption, ni l'acte ultérieur de vente amiable fait au profit de la SAFER, car il y est désormais complètement étranger. La décision du vendeur, après un retrait, de passer la vente à l'amiable est licite dans la limite des manœuvres frauduleuses. La concertation entre les parties visant à éluder la rémunération d'un agent immobilier ouvre droit, pour ce dernier, à la réparation du préjudice (Cass. 3^e civ., 8 juin 2010, n° 09-14.949 : *JurisData* n° 2010-008679).

Soit le propriétaire persiste à vouloir vendre au même acquéreur à un prix moindre, ou à un autre acquéreur : il doit dans ce cas reprendre la procédure de purge du droit de préemption en notifiant la nouvelle vente à la SAFER.

Soit enfin, le vendeur choisit de changer de mode d'aliénation en utilisant la voie de l'adjudication. L'article L. 143-12 du Code rural et de la pêche maritime ne limite l'utilisation de ce procédé que lorsque le prix a été fixé en justice : en ce cas, le vendeur doit patienter trois ans pour procéder à l'adjudication amiable. L'avantage de l'adjudication est de faire obstacle à une remise en cause du prix par la SAFER, mais cela ne vaut qu'en l'absence de procédure d'offre amiable préalable (V. *infra*, n° 194).

183. – La fixation judiciaire du prix. En dernier lieu, le vendeur insatisfait du prix proposé par la SAFER, mais toujours décidé à vendre, doit saisir le tribunal afin qu'il fixe lui-même la valeur des biens aliénés (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10). L'action en révision judiciaire est de la compétence du tribunal de grande instance du lieu de situation de l'immeuble mis en vente (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12, al. 5). Il est bien sûr possible pour les parties engagées dans le procès de mettre fin à l'instance et de tomber d'accord sur le prix des biens.

L'article L. 143-10 du Code rural et de la pêche maritime dispose que la fixation du prix se réalise sur la base des règles de l'article L. 412-7 relatives au droit de préemption du preneur. Il en résulte que le tribunal « fixe, après enquête et expertise, la valeur vénale des biens et les conditions de la vente ». La désignation d'un expert est une étape nécessaire au déroulement de la procédure (CA Reims, 26 janv. 2004 : *RD rur.* 2004, 587, note D. Chédozeau ; *JCP N* 2005, 1016). Dans les principaux éléments d'appréciation du juge, on trouve le barème indicatif de la valeur vénale des terres agricoles publié chaque année par arrêté ministériel (C. rur. pêche marit.,

art. L. 312-4). Le document n'est toutefois qu'indicatif et ne lie pas le tribunal quant à la fixation du prix (CA Toulouse, 9 janv. 1984 : JCP éd. G 1985, II, 20348, note P. Ourliac et M. de Juglart).

Quant au moment de l'évaluation, la jurisprudence précise que le juge doit se placer non pas à la date de la notification de l'aliénation, mais à la date la plus proche possible du transfert de propriété, autrement dit à la date du jugement (Cass. 3^e civ., 23 nov. 1976 : *Bull. civ.* 1976, III, n° 421 ; *RD rur.* 1977, p. 126, obs. J. David).

184. – Issues de la procédure de fixation du prix. Une fois l'évaluation du bien arrêtée par le tribunal, chacune des parties est libre de renoncer à l'opération (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10, al. 4). La renonciation est considérée comme acquise dès lors qu'aucune des parties ne se manifeste dans les délais impartis par la loi. La partie qui renonce assume les frais d'expertise ; alors que ceux-ci sont partagés entre vendeur et acquéreur si la vente se réalise (C. rur. pêche marit., art. L. 412-7).

185. – Renonciation de la part de la SAFER. S'agissant de la SAFER, elle doit faire parvenir sa réponse au notaire dans le délai d'un mois à compter du moment où le jugement est devenu définitif, sans quoi elle est censée abandonner le projet (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12, al. 7). La renonciation – expresse ou tacite – autorise le propriétaire à reprendre la vente au profit de l'acquéreur initial. S'il choisit en revanche de changer d'interlocuteur, il doit repasser par les fourches caudines de la SAFER et renouveler la procédure de purge du droit de préemption. On verra que le vendeur peut aussi passer outre la renonciation de la SAFER et la contraindre à acquérir dans le délai de trois ans (*V. infra*, n° 188).

186. – Renonciation de la part du vendeur. S'agissant du propriétaire, il jouit d'un délai de trois ans, à compter du jugement définitif, pour administrer sa décision à la SAFER. Il peut d'abord faire notifier – par son notaire – sa volonté de renoncer à la vente au prix fixé par le tribunal (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12). Une nouvelle aliénation du bien ne sera alors possible qu'à d'autres conditions qu'il faudra communiquer à la SAFER. Il convient de préciser que la loi défend au propriétaire qui a retiré son bien après fixation judiciaire du prix de procéder à une adjudication amiable avant trois ans (C. rur. pêche marit., art. L. 143-12).

Le propriétaire peut ensuite renoncer simplement en gardant le silence pendant la période de trois ans. La renonciation tacite est efficace, quand bien même la SAFER aurait fait connaître sa volonté d'acquérir au prix du tribunal.

187. – Approbation de la vente. La formation de la vente aux prix et conditions fixés par le tribunal ne se produit donc que si les deux parties se sont exprimées positivement dans les délais légaux. La réalisation de l'opération est, le cas échéant, subordonnée à la notification des nouvelles conditions de la vente aux titulaires des droits de préemption prioritaires (C. rur. pêche marit., art. L. 143-6).

188. – Vente forcée. Selon l'article L. 143-10, alinéa 4 du Code rural et de la pêche maritime, le vendeur, pendant le délai de trois ans, peut forcer la SAFER à acquérir le bien au prix fixé par le tribunal, ou à un prix éventuellement révisé si la vente intervient au cours des deux dernières années du délai. La demande est notifiée à la SAFER par le notaire chargé d'instrumenter (C. rur. pêche marit., art. R. 143-12, al. 7). La règle déroge donc à la faculté reconnue à la SAFER de renoncer à la vente. La volonté du législateur a été que le propriétaire ne se retrouve pas, au terme d'une longue et pénible procédure judiciaire, prisonnier des biens qu'il veut vendre (J. David, *La réforme des règles applicables à l'intervention des SAFER* : *RD rur.* 1981, p. 208). On lui garantit la certitude qu'il pourra aliéner le bien et percevoir des liquidités. Même si elle a exprimé sa décision de se retirer, la SAFER peut ainsi être contrainte d'acquérir pendant un délai de trois ans à compter du jour où le jugement devient définitif. Elle se trouve « en vertu de la loi en une situation d'offre permanente d'achat » (J. David, art. préc.).

DISCUSSION

Controverse doctrinale. La doctrine reste partagée sur l'interprétation à donner à l'article L. 143-10, alinéa 4, du Code rural et de la pêche maritime. Selon Aubert, il faudrait distinguer selon qu'il existe une renonciation de la part de la SAFER ou de la part du vendeur (J.-L. Aubert, *La contestation par la SAFER du prix de vente d'un fonds rural* : *Deffrénois* 1981, p. 12). Dans le cas où le vendeur aurait rétracté son offre, il ne pourrait plus reprendre – selon l'auteur – la marche de la conclusion de la vente et obliger la SAFER à acheter. Il semble en effet logique qu'un propriétaire qui dit ne plus vouloir vendre ne puisse pas, des mois ou des années plus tard, revenir vers la SAFER qui a été déliée. À l'encontre de cette analyse toutefois, il est possible de soutenir que le vendeur renonçant, parce qu'insatisfait du prix fixé par le tribunal, peut néanmoins « persister dans son intention de vendre » (J. David, art. préc.) ; ce que des démarches pour céder son bien à d'autres conditions peuvent corroborer.

§ 5. – La mise en œuvre de la préemption partielle

189. – Création d'un droit de préemption partiel. À l'effet d'améliorer la pénétration des SAFER sur le marché foncier rural, la loi d'avenir pour l'agriculture n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 a institué une faculté de préemption partielle (sur le dispositif et son champ d'application : V. supra, n° 84). Il résulte du nouvel article L. 143-1-1 du Code rural et de la pêche maritime que la SAFER peut ne préempter qu'une partie des biens aliénés lorsque la mutation porte à la fois sur des terrains à usage agricole ou à vocation agricole et une ou plusieurs catégories de biens suivantes :

- des bâtiments à usage agricole (avec les biens mobiliers qui y sont attachés) ;
- des bâtiments (d'habitation ou d'exploitation) à vocation agricole (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1, al. 2) ;
- des biens pour lesquels la SAFER n'a pas de droit de préemption.

190. – Cantonnement de l'exercice de la préemption partielle. Informée de l'aliénation d'une pluralité de catégories de biens, la SAFER peut proposer de n'exercer son droit de préemption que sur certains. Ce faisant, elle n'a toutefois pas le loisir de s'emparer de n'importe quel bien. En effet, l'offre d'acquisition partielle ne peut être faite que sur les biens pour lesquels la SAFER dispose d'un droit de préemption, à l'exclusion des autres (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1-1 : la préemption partielle peut être exercée soit uniquement sur les terrains, soit sur les terrains et une autre catégorie de biens « préemptables »). De là, il ressort qu'en cas de vente comprenant des biens soumis et d'autres non soumis à préemption, la SAFER ne peut pas prétendre, à ce stade, acheter les seconds ; elle peut simplement faire valoir ses prérogatives sur les seules terres agricoles (avec éventuellement les bâtiments « à vocation agricole »).

191. – Modalités d'exercice de la préemption partielle. La mise en œuvre de la préemption partielle dépend de la manière dont est formulée la notification adressée par le notaire. Créé par le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015, l'article R. 143-4 distingue plusieurs situations.

- Si la notification « comporte des valeurs distinctes pour chaque catégorie de biens », la SAFER fait connaître sa décision d'acquérir selon les modalités de droit commun définies à l'article R. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime. Ainsi, la simple manifestation de volonté de la SAFER de préempter un bien particulier suffit à sceller la vente, sans retour en arrière possible.

REMARQUE

Manière de ventiler. Ce régime ne vaut que si, à chaque catégorie de biens, correspond un prix déterminé. Au contraire, si la notification ne contient qu'un prix pour les biens susceptibles de préemption et un autre pour les biens qui n'y sont pas soumis, la SAFER ne pourra pas, comme bon lui semble, faire le tri parmi la catégorie de biens dont les prix ne sont pas distingués. Dans notre exemple, si un prix unique est proposé pour les terrains à usage agricole et pour les bâtiments à vocation agricole, la SAFER qui n'est intéressée que par l'un d'eux n'a d'autre choix que de présenter une offre chiffrée pour chacun de ses éléments (procédure identique à celle prévue quand la notification est faite pour un prix global).

- Si la notification comporte au contraire seulement un montant global, correspondant à l'ensemble des biens, la SAFER est tenue de présenter une offre de prix pour les terrains à usage ou vocation agricole (et les biens mobiliers qui leur sont attachés), ou pour ces terrains et les bâtiments remplissant les conditions de la préemption. Ladite offre d'achat doit avoir été validée par un accord exprès des commissaires du gouvernement. L'issue de la procédure dépend alors de l'attitude du vendeur, qui peut accepter ou non l'offre dans un délai de deux mois. Passé ce laps de temps, l'offre est censée avoir été acceptée.

En présence d'une offre d'achat partielle émanant de la SAFER, et à cette étape de la discussion, deux scénarios sont envisagés par la loi.

En premier lieu, le vendeur peut exiger que la SAFER, nonobstant sa proposition partielle, achète l'ensemble des biens aliénés. La seule lecture de l'article L. 143-1-1 laissait penser que la SAFER était alors tenue d'acquiescer le tout. Le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 lui a néanmoins offert une échappatoire, en lui permettant d'accepter l'aliénation à ses conditions initiales ou de renoncer à celle-ci, les volontés de vendre et d'acheter ne s'étant pas encore rencontrées. La SAFER dispose d'un mois pour faire parvenir sa réponse au notaire du vendeur, son silence valant cette fois-ci abdication et rétractation de sa part.

ATTENTION

Sort des biens. Lorsque la SAFER a dû acheter des biens qu'elle ne convoitait pas, elle doit les rétrocéder prioritairement à l'acquéreur évincé (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1-2, al. 1^{er}). Si celui-ci refuse, la rétrocession doit être proposée à l'un des candidats attributaires de la partie des biens ayant motivé la décision de préemption ou être pratiquée dans l'un des objectifs de l'article L. 143-2 (relatif aux décisions de préemption). Si toutes ces possibilités échouent, alors la SAFER peut céder les biens à toute personne se portant candidate, dans le respect de ses missions générales cette fois (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1). En tous les cas, le prix de cession des biens ne saurait excéder leur prix d'achat lors de la préemption, majoré des frais supportés par la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1-2, al. 4).

REMARQUE

Indivisibilité subjective. La dissociation de la vente par le jeu de la préemption partielle ne peut jamais être imposée au vendeur, lequel a toujours la possibilité de rendre indivisible ce que la SAFER souhaitait diviser. Ainsi, même en présence de biens non indivisibles objectivement, le propriétaire est en droit de les aliéner ensemble et de s'opposer à leur morcellement lors de la vente. Inconsciemment sans doute, la loi a donc permis la création d'une indivisibilité subjective, sur la seule base de la volonté du vendeur, que la jurisprudence ne s'était jamais autorisée à reconnaître.

Les textes, en permettant au vendeur de rendre indivisible toute vente mixte, consacrent apparemment le droit pour la SAFER de préempter des biens n'entrant pas, par nature, dans le champ de son droit de préemption (V. *contra*, sous l'empire des dispositions antérieures : Cass. 3^e civ., 30 sept. 2015, n° 14-22.262). Sur décision du vendeur, la sphère de la préemption

serait étendue à des objets que la SAFER ne peut pas, de son propre chef, proposer d'acquérir ; tant et si bien que la SAFER se rendrait maîtresse de tous les biens *via* ses prérogatives d'ordre public (V., en ce sens, l'expression de l'article R. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime : la société peut soit accepter l'acquisition, « soit renoncer à préempter »). Du reste, ne serait-il pas artificiel de scinder le régime juridique d'une opération voulue indivisible, entre la partie correspondant aux éléments réellement préemptés et celle relative aux éléments acquis à l'amiable ?

Mutatis mutandis, en droit de l'urbanisme, le Conseil d'État considère que la commune dont le vendeur exige qu'elle acquière le tout après une offre de préemption partielle décide d'une nouvelle préemption au rayon plus large : « qu'il résulte de ces dispositions (C. urb., art. L. 213-2-1) que le propriétaire d'une unité foncière dont une partie seulement a fait l'objet d'une décision de préemption peut exiger du titulaire du droit de préemption la modification de cette décision, afin que ce dernier se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière ; que la nouvelle décision prise à la demande du propriétaire, qui s'inscrit dans le cadre de la procédure de préemption prévue au livre II du Code de l'urbanisme et relève donc de la compétence du juge administratif, n'a pas le même objet que la première décision et ne saurait, par suite, être qualifiée de confirmative ; que, compte tenu de l'objet et de la portée de cette seconde décision, elle peut être l'occasion de contester tant la justification même de la préemption que la motivation de celle-ci au regard des dispositions de l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme » (CE, 10 févr. 2010, n° 322399, *Cne de Hyères-les-Palmiers*).

Si la SAFER est réputée, sur volonté du vendeur, préempter l'intégralité des biens aliénés, l'article R. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime dispose que cette acquisition se fait aux prix et conditions de l'aliénation, sans donc que la société puisse utiliser la procédure de révision du prix (C. rur. pêche marit., art. L. 143-10).

En second lieu, le vendeur peut accepter l'offre de préemption partielle, tout en réclamant que la SAFER l'indemnise de la perte de valeur des biens qui n'y figurent pas. La SAFER dispose alors d'un mois pour informer le notaire de sa décision d'accepter ou de refuser la proposition, en indiquant l'avis des commissaires du gouvernement (C. rur. pêche marit., art. R. 143-4, al. 4). Dans l'hypothèse où le vendeur rejette l'offre d'achat ou la société refuse l'indemnisation demandée, le désaccord ouvre à la partie la plus diligente un délai de quinze jours pour saisir le

tribunal de grande instance afin qu'il fixe le montant de l'indemnité (C. rur. pêche marit., art. L. 143-1-1, al. 2 et R. 143-4, al. 4).

REMARQUE

Mise en cohérence. La rédaction particulièrement maladroite de l'article R. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime ne permet pas de dire si le vendeur qui a reçu une offre de préemption partielle peut, purement et simplement, retirer les biens de la vente. Au regard du droit des contrats, il devrait avoir cette liberté dans la mesure où l'objet de l'opération et son prix ne sont plus ceux qu'il avait formulés dans sa pollicitation. Or le texte met sur le même plan la situation du vendeur qui n'accepte pas l'offre d'achat et celle de la société qui n'accepte pas l'indemnisation demandée, en permettant à chacune des parties de saisir le tribunal de grande instance pour qu'il fixe le niveau de l'indemnité. L'incohérence vient du fait que le vendeur qui rejette l'offre d'achat partiel ne manifeste pas son désaccord sur le montant de l'indemnité, mais sur le principe même de la division de la vente. Aussi le tribunal ne devrait pas pouvoir le contraindre à conclure un contrat auquel il ne consent pas. Il reviendra à la jurisprudence de redonner du sens au texte, ou au pouvoir exécutif de corriger cette erreur des plus manifestes.

L'exercice par la SAFER de son droit de préemption partielle pose la question de savoir si l'acquéreur initial reste tenu d'acheter les biens laissés pour compte. La réponse paraît positive lorsque la notification comportait des valeurs distinctes pour chaque type de bien : une divisibilité implicite de l'acte est ainsi exprimée par le vendeur et devrait s'imposer à l'acheteur. On peut sinon stipuler dans le compromis de vente une clause précisant que l'acheteur subordonne son consentement à l'aliénation de l'intégralité des éléments prévus, donc au non-exercice par la SAFER de sa faculté de préemption partielle.

En revanche, lorsque la notification a été faite pour un prix global, il semble exclu que l'acheteur partiellement évincé doive acquérir les biens délaissés par la SAFER. Le compromis qu'il avait conclu devient en effet caduc dans la mesure où ni l'objet, ni le prix ne sont identiques ; l'acheteur devrait redonner son

consentement à ce nouveau contrat. Une clause en ce sens peut utilement être insérée à l'acte pour éviter toute ambiguïté.

CONSEIL PRATIQUE

Clause combat. Si le compromis entend expressément libérer l'acheteur initial dans l'hypothèse d'une préemption partielle, encore faut-il préciser l'événement érigé en condition (suspensive ou résolutoire) qui rendra l'acte caduc. Plusieurs solutions sont offertes : l'on peut choisir de viser l'émission par la SAFER d'une offre de préemption partielle ; ou plutôt le moment où cette vente partielle est effectivement conclue ; ou avant cela, l'éventuelle saisine du tribunal de grande instance en cas de désaccord sur le montant de l'indemnisation du vendeur (pour éviter que l'acheteur ne subisse les délais d'une procédure judiciaire).

Section 2

Les aliénations par voie d'adjudication

192. – Intérêt. La SAFER a vocation à exercer son droit de préemption quel que soit le mode d'aliénation choisi, vente de gré à gré ou sur adjudication. Le propriétaire peut en effet choisir d'emprunter la voie de l'adjudication, c'est-à-dire de la mise aux enchères publiques. La formule présente l'intérêt d'empêcher que la SAFER ne discute le prix, ce qui offre la perspective de céder le bien à des conditions plus avantageuses. Conscient de l'utilité du stratagème et redoutant les abus, le législateur a voulu relativiser la singularité de ce mode d'aliénation en le faisant parfois précéder d'une offre amiable.

193. – Adjudication volontaire et forcée. En présence d'une adjudication forcée, la procédure se déroule nécessairement sans offre amiable. La préemption

s'exerce alors dans les conditions prévues pour le droit de préemption du preneur à bail (C. rur. pêche marit., art. R. 143-13 qui renvoie à l'article L. 412-11) et, à quelques détails près tenant à la procédure, de manière comparable à ce qui existe en cas d'offre de vente de gré à gré.

C'est lorsque l'adjudication a lieu volontairement que la procédure d'offre amiable est requise, à la condition toutefois que le décret d'habilitation de la SAFER l'ait prévue dans les zones ou catégories de biens considérés (C. rur. pêche marit., art. L. 143-12 et L. 143-7). L'offre amiable préalable fait basculer la procédure dans un système proche de celui de la révision judiciaire du prix.

§ 1. – L'adjudication sans offre amiable

194. – Information et convocation de la SAFER. La mise en œuvre d'une procédure d'adjudication suppose d'informer la SAFER du déroulement des opérations et de leur aboutissement.

Dans un premier temps, la SAFER doit, un mois au moins avant l'adjudication, être avertie des conditions de la vente par la personne chargée de dresser l'acte d'aliénation qui peut être, soit le notaire instrumentaire, soit le secrétaire-greffier en chef lorsque la vente est poursuivie devant le tribunal (C. rur. pêche marit., art. R. 143-13 et L. 412-11). Le fait pour le greffier d'omettre de remplir ces obligations a pu être qualifié de faute lourde du service de la justice, dans la mesure où l'adjudicataire est exposé au risque d'annulation de son titre (CA Poitiers, 26 nov. 2008 : *JurisData* n° 2008-378700). La notification doit contenir le plus de renseignements possibles, à l'image de celle qui est administrée en cas d'aliénation de gré à gré (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1 : consistance du bien, localisation, classification dans un document d'urbanisme, prix...).

Dans un second temps, le notaire ou le greffier est tenu de convoquer la SAFER aux enchères par lettre recommandée avec accusé de réception ou par acte d'huissier dans un délai de vingt jours au moins avant la date de l'adjudication (C. rur. pêche marit., art. L. 412-11). La convocation est obligatoire à peine de nullité de la vente, sans que cette sanction ne puisse conduire à une substitution de la part de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 142-12 ; ce qui a été jugé pour le preneur : Cass. 3^e civ., 13 janv. 1981 : *Bull. civ.* 1981, III, n° 9).

Enfin, selon les mêmes modalités (C. rur. pêche marit., art. R. 143-22), la SAFER doit être prévenue, dans les huit jours, des reports et des décisions d'adjudication (C. rur. pêche marit., art. R. 143-13).

195. – Décision de la SAFER de préempter. La loi offre à la SAFER la possibilité d'écarter l'adjudicataire en faisant valoir son droit de préemption dans le délai d'un mois à compter de l'adjudication (C. rur. pêche marit., art. L. 143-11 ;

alors que le preneur ne dispose que de vingt jours : art. L. 412-11). L'exercice de la préemption emporte substitution pure et simple de la SAFER à l'adjudicataire (la loi le dit ici expressément). Le délai pour se manifester peut être augmenté, dans les cas d'adjudications volontaires, de cinq jours à compter de la date d'expiration du délai de surenchère fixé par le cahier des charges (C. rur. pêche marit., art. L. 143-11).

En vertu de l'article R. 143-13 du Code rural et de la pêche maritime, la personne chargée de l'adjudication est tenue d'indiquer aux parties que les dispositions relatives au droit de préemption ont été observées.

REMARQUE

Surenchère. En cas de surenchère, la SAFER conserve le droit de se porter acquéreur (CA Lyon, 23 déc. 1965 : *D.* 1967, p. 112, note M. Rouillier). C'est pourquoi la décision relative à la surenchère doit être dénoncée à la SAFER dans les mêmes formes et délais que pour l'adjudicataire (C. rur. pêche marit., art. L. 412-11, al. 2. – CPC, art. 1279). La SAFER peut, en cas de litige, intervenir dans l'instance en validité de la surenchère. L'absence de dénonciation de la surenchère dans les délais ne peut être invoquée devant le juge que par la SAFER, les autres adjudicataires n'ayant pas qualité pour s'en prévaloir (Cass. 3^e civ., 1^{er} févr. 2006 : *JurisData* n° 2006-032128).

La procédure de surenchère a normalement pour effet d'effacer l'adjudication initiale. Tant et si bien que, même si la SAFER a déclaré exercer son droit de préemption lors de la première enchère, elle peut à nouveau se substituer à l'enchérisseur dans le délai légal d'un mois. Il en va autrement lorsque la procédure de surenchère fait l'objet d'une annulation : sa disparition a pour effet de conférer à la première adjudication un caractère définitif, de sorte que c'est à compter de celle-ci que court le délai d'un mois pour que la SAFER exerce son droit de préemption (jugée hors délai la préemption exprimée après le jugement statuant sur la nullité de la surenchère rendu plus d'un mois après l'adjudication initiale : Cass. 3^e civ., 5 juin 2013, n^{os} 11-26.088 et 11-26.153 : *RD rur.* 2013, comm. 197, note H. Bosse-Platière ; *Rev. loyers* 2013, p. 347, obs. B. Peignot).

196. – Forme de la déclaration. La déclaration de substitution est, comme pour toute forme de préemption, conditionnée par l'avertissement et l'approbation des commissaires du gouvernement (C. rur. pêche marit., art. R. 143-13). La seule originalité est que lorsqu'il s'agit d'une adjudication, le délai maximal imparti aux commissaires pour se prononcer est de quinze jours (au lieu d'un mois, V. C. rur. pêche marit., art. R. 141-10). La raison tient à ce que les délais légaux de préemption sont plus courts en cas d'adjudication (un mois au lieu de deux mois).

Au plan formel, la SAFER doit faire connaître sa décision au notaire chargé de la vente ou au secrétaire-greffier en chef, par acte authentique ou par acte d'huissier annexé au procès-verbal ou au jugement d'adjudication (C. rur. pêche marit., art. L. 412-11, al. 2). L'utilisation d'une lettre recommandée n'est donc pas en l'occurrence suffisante.

197. – Motivation de la déclaration. La déclaration de préemption n'est valable que si elle est motivée. Le mode d'aliénation ne change rien quant à l'obligation de la SAFER de justifier sa décision d'acquérir par référence explicite aux objectifs légaux de la préemption (V. *supra*, n° 166). Serait entachée de nullité la déclaration ne répondant pas à cette formalité substantielle (C. rur. pêche marit., art. L. 143-3. – Cass. 3^e civ., 28 sept. 1982 : *Bull. civ.* 1982, III, n° 187 ; *Defrénois* 1983, art. 33027, p. 409, obs. G. Vermelle).

198. – Notification et publicité de la déclaration. Une fois intervenue, la préemption doit être notifiée, dans les termes habituels, à l'adjudicataire en tant qu'acquéreur évincé (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). La formalité doit avoir lieu dans les quinze jours de la date de réception par le notaire ou le greffier de la décision de substitution (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). Son non-respect est une cause de nullité de la vente (Cass. 3^e civ., 16 nov. 1994 : *Bull. civ.* 1994, III, n° 195). Sur ce fondement, a pu être censuré l'arrêt d'une cour d'appel dispensant la SAFER de cette formalité au motif qu'il ne s'agissait pas d'un acquéreur évincé mais d'un adjudicataire : « qu'en statuant ainsi, alors que la SAFER devait à peine de nullité notifier aux adjudicataires évincés sa décision motivée de préemption par lettre recommandée avec avis de réception dans les quinze jours de la notification faite à la personne chargée de dresser l'acte d'aliénation, la cour d'appel a violé les textes susvisés » (Cass. 3^e civ., 29 juin 2011, n° 10-30.272 : *Bull. civ.* 2001, III, n° 116 ; *RD rur.* 2011, comm. 116, obs. S. Crevel).

Les formalités de publicité en mairie applicables aux décisions de préemption sur aliénation de gré à gré doivent également être accomplies (V. *supra*, n° 169).

199. – Adjudicataires prioritaires. Un certain nombre d'acquéreurs énumérés par la loi (membres de la famille, professionnels de l'agriculture) écartent les prétentions de la SAFER dans l'hypothèse d'aliénations de gré à gré (C. rur. pêche marit., art. L. 143-4, 4^o. – V. *supra*, n° 86 à 97). La règle est transposable en cas de vente par adjudication. L'exemption est, en temps normal, conditionnée par la

qualité de l'acquéreur et par son engagement, dans la notification préalable, d'exploiter personnellement le bien. Il faut adapter ces exigences aux circonstances de l'adjudication, la personne de l'acquéreur ne pouvant ici être connue qu'à l'issue des enchères. Les conditions légales sont remplies lorsque l'adjudicataire fournit les justificatifs nécessaires et souscrit les engagements dans le procès-verbal d'adjudication.

200. – Droits de préemption prioritaires. La préemption de la SAFER ne s'exerce que sous réserve d'autres droits primant le sien. Celui du preneur peut être mis en œuvre dans la période de vingt jours suivant l'adjudication (C. rur. pêche marit., art. L. 412-11), ce qui permet à la SAFER, dans le délai d'un mois, de se prononcer en connaissance de cause (C. rur. pêche marit., art. L. 143-11).

201. – Décision de renoncer à la vente. La SAFER peut enfin renoncer à acheter dans les mêmes formes que pour la déclaration de préemption. Le plus souvent néanmoins, elle manifestera son refus de préempter en gardant le silence au terme du délai d'un mois suivant l'adjudication (éventuellement augmenté de cinq jours après une surenchère : C. rur. pêche marit., art. L. 143-11).

§ 2. – L'adjudication avec offre amiable

202. – Domaine. Pour éviter le recours systématique à l'adjudication, la loi prévoit que certaines mises aux enchères doivent être précédées d'une offre amiable.

203. – Adjudications volontaires (non judiciaires). La procédure ne concerne en principe que les adjudications volontaires. Dans son ancienne version, l'article L. 143-12 du Code rural et de la pêche maritime visait les adjudications qui n'ont pas été rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire. Aussi, du moment qu'un texte imposait la forme de la vente publique aux enchères, la procédure d'offre amiable était exclue (par ex. vente de biens d'une succession vacante ; Rép. min. : *JOAN* Q 3 mars 1980, p. 875 ; *JCP* N 1980, p. 230) ; elle s'imposait au contraire dès que l'adjudication était un mode d'aliénation simplement facultatif auquel il était possible de déroger. Par exemple, la procédure avait été appliquée pour la vente aux enchères des biens d'un mineur sous tutelle prescrite par le juge (C. civ., art. 459) dans la mesure où une telle aliénation peut, sur autorisation du conseil de famille, se faire de gré à gré (Cass. 1^{re} civ., 11 déc. 2001, n° 99-21.612). La loi « Warsmann » n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit a réécrit l'article L. 143-12 pour réduire le périmètre de l'offre amiable. Celle-ci suppose désormais que « la procédure d'adjudication n'ait pas été autorisée ou ordonnée par un juge ». À présent, la décision d'un magistrat de recourir à l'adjudication est toujours affranchie de l'obligation d'offrir à l'amiable les biens à la SAFER.

204. – Zones et biens concernés. La procédure d'offre amiable n'existe que si elle a été prévue par le décret habilitant la SAFER à préempter (C. rur. pêche marit., art. L. 143-12). Elle ne peut être mise en œuvre que dans les zones ou pour les catégories de biens déterminées par le décret. En pratique, ce dernier exclut souvent les sites à la périphérie des agglomérations urbaines ou les biens de faible superficie.

205. – Déroulement de la procédure. Il appartient, dans un premier temps, au notaire chargé de l'adjudication de procéder à une notification de la vente à la SAFER. L'acte doit avoir lieu au moins deux mois avant la date fixée pour le début des opérations (C. rur. pêche marit., art. R. 143-14, al. 1). L'offre amiable doit arborer les formes générales de la déclaration, à savoir lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou acte d'huissier (C. rur. pêche marit., art. R. 143-22).

Le contenu de l'offre amiable est renseigné à l'article R. 143-14 du Code rural et de la pêche maritime. Le document doit indiquer à la SAFER « le prix demandé ainsi que la date, le lieu et les modalités prévus pour l'adjudication ». Il convient de préciser que c'est le prix de la proposition amiable que l'offre doit afficher et non la mise à prix d'adjudication, les deux ne se confondant pas (Cass. 3^e civ., 29 janv. 1974 : *RD rur.* 1974, p. 202, obs. J.-P. Moreau).

206. – Réponses de la SAFER. La SAFER dispose de deux mois, à compter de la réception de l'offre, pour formuler sa réponse : elle peut renoncer à acquérir, accepter la proposition, ou discuter le prix. La SAFER adresse sa décision au notaire chargé d'instrumenter selon les mêmes formes que la notification (C. rur. pêche marit., art. R. 143-14).

207. – Renonciation. La renonciation peut avoir lieu de manière expresse dans le délai imparti, ou de manière tacite en gardant le silence au terme de celui-ci (C. rur. pêche marit., art. L. 143-12). Le refus d'acceptation présente le double effet de rendre possible l'adjudication aux modalités prévues et de purger le droit de préemption – lequel est alors éteint. Toutefois, dès lors qu'une modification intervient dans les conditions de l'adjudication préalablement notifiées (date, lieu, modalités), le notaire doit procéder à une nouvelle convocation (C. rur. pêche marit., art. R. 143-14, al. 4 et art. L. 412-11), laquelle est de nature à rouvrir le droit de préemption de la SAFER.

208. – Acceptation pure et simple. L'acceptation pure et simple de l'offre amiable provoque la formation de la vente, qui n'est plus une vente sur adjudication mais une vente de gré à gré. Elle laisse donc entières les prérogatives des autres titulaires de droit de préemption (fermier), lesquels doivent se voir communiquer le prix et les conditions de l'aliénation (C. rur. pêche marit., art. R. 143-14). La conclusion de la vente au profit de la SAFER n'a lieu que sous réserve du non-exercice des droits prioritaires.

REMARQUE

Qualification. On peut légitimement s'interroger sur le fait de savoir si une telle acceptation réalise une acquisition à l'amiable ou par préemption, les conséquences juridiques n'étant pas les mêmes. Le doute vient de ce qu'il n'existe pas, en l'occurrence, d'acquéreur évincé auquel la SAFER se substitue, étant donné qu'elle est la seule à pouvoir acquérir au stade de l'offre amiable. Il est toutefois possible de rattacher la situation à un cas de préemption *lato sensu*, au sens où l'acquisition résulte des prérogatives particulières que la loi attribue au titulaire du droit de préemption (J. David, *La réforme des règles applicables à l'intervention des SAFER : RD rur.* 1981, p. 208).

209. – Acceptation conditionnelle. La SAFER peut enfin refuser l'offre amiable dont elle estime le prix exagéré, et faire une contre-proposition établie à ses propres conditions (C. rur. pêche marit., art. R. 143-14, al. 5 qui renvoie à R. 143-12). Le schéma est alors le même qu'en matière de préemption avec révision du prix pour les aliénations de gré à gré (V. *supra*, n° 172) : le vendeur a autrement dit le choix entre accepter l'offre d'achat, retirer le bien de la vente et saisir le tribunal pour obtenir une fixation judiciaire du prix (avec la faculté de forcer la SAFER à acquérir au terme de la procédure ; V. *supra*, n° 188).

Contentieux du droit de préemption de la SAFER

210. – Compétence juridictionnelle. Les litiges concernant les prérogatives des SAFER doivent en principe être portés devant le tribunal de grande instance. Le demandeur doit saisir la juridiction du lieu de situation de l'immeuble, conformément à ce qui prévaut pour les actions réelles immobilières.

Exceptionnellement, le litige peut relever de la compétence des juridictions administratives lorsqu'il met en cause la légalité de décisions administratives prises par les autorités de tutelle, comme les commissaires du gouvernement. En outre, les différends qui peuvent naître entre la SAFER et un preneur à bail entraînent, le cas échéant, la compétence du tribunal paritaire des baux ruraux.

211. – Types d'actions. Le contentieux impliquant la SAFER se noue dans deux hypothèses : celle de l'aliénation réalisée au mépris des droits de la SAFER (droit à l'information et droit de préemption) ; et celle de l'exercice irrégulier par la SAFER de ses prérogatives. Selon les litiges, la société occupe tantôt la position du demandeur (Section 1), tantôt celle du défendeur à l'action (Section 2).

Section 1

Actions engagées par la SAFER

212. – Nature de l'infraction. Depuis la réforme du dispositif d'information introduite par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, les sanctions diligentées par la SAFER varient selon qu'est en cause la violation de l'obligation d'information (§ 1) ou une autre forme d'irrespect de l'exercice du droit de préemption (§ 2).

REMARQUE

Domaine de la sanction. L'introduction par la loi d'avenir d'un dispositif de sanction spécifique à l'obligation d'information de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, II et III) pose la question de son étendue. On pourrait, à première vue, penser qu'il constitue désormais l'unique fondement des actions intentées par la SAFER arguant d'une violation des conditions d'exercice de son droit de préemption. Mais la lettre du texte limite son application à la seule hypothèse d'un manquement à l'obligation d'information, en laissant dans l'ombre les autres types de manquements. Force est alors de se référer pour ces derniers, comme auparavant, aux dispositions applicables au droit de préemption du fermier (C. rur. pêche marit., art. L. 143-8 renvoyant à L. 412-12 et L. 412-10).

§ 1. – Violation de l'obligation d'information

213. – Domaine du droit de préemption. L'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime distingue, quant à la sanction de l'obligation d'information, entre les opérations qui entrent et celles qui n'entrent pas dans le domaine de la préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, II et III).

A. – Opérations non soumises à préemption

214. – Défaut d'information. Contrairement au droit antérieur, la loi prévoit aujourd'hui une sanction spécifique en cas de défaut d'information n'ouvrant pas droit à préemption pour la SAFER.

Pour mémoire, on rappellera l'incertitude qui entourait autrefois la question. En l'absence de texte, un arrêt avait pu admettre de frapper de nullité la vente passée au mépris de l'obligation de déclaration préalable (Cass. 3^e civ., 28 févr. 1979 : *Rev. loyers* 1979, p. 375). Mais la troisième chambre civile de la Cour de cassation s'était par la suite ravisée, en refusant de prononcer une sanction que la loi n'édicte pas (Cass. 3^e civ., 31 janv. 1990 : *Bull. civ.* 1990, III, n° 38 ; *RD rur.* 1990, p. 240). Il n'était donc finalement pas possible pour la SAFER de contester une vente dont la

conclusion aurait bafoué son droit à l'information. Elle pouvait tout au plus réclamer des dommages et intérêts en application des règles de la responsabilité civile délictuelle (Cass. 3^e civ., 1^{er} oct. 2014, n° 12-24.626 : *JurisData* n° 2014-022580 ; *Bull. civ.* 2014, III, n° 125 ; *JCP N* 2014, act. 1050, obs. J.-J. Barbiéri ; *JCP N* 2015, 1107, obs. M. Mekki).

REMARQUE

Cavalier seul. Le législateur avait prévu, à l'occasion de l'adoption de la loi Warsmann n° 2012-387 du 22 mars 2012, de combler la lacune en dotant d'une action en nullité la SAFER dont le droit à l'information n'est pas respecté. Le Conseil constitutionnel avait cependant censuré cette mesure introduite tardivement au cours de la navette parlementaire, au motif qu'elle ne faisait pas partie des « adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement et qui doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion » (Cons. const., 15 mars 2012, n° 2012-649 : *RD rur.* 2012, alerte 86, obs. C. Lebel).

Le nouvel article L. 141-1-1, III du Code rural et de la pêche maritime dispose que si un bien ou un droit pour lequel la SAFER n'est pas autorisée à exercer son droit de préemption est aliéné au profit d'un tiers en méconnaissance de l'obligation d'information déclarative, l'autorité administrative peut prononcer à l'encontre du contrevenant une amende administrative. C'est donc le notaire chargé d'instrumenter, ou le cédant dans l'hypothèse d'une cession de droits sociaux, qui sont ciblés par la sanction (V. *supra*, n° [121](#)).

L'autorité administrative est en l'occurrence le préfet de région (C. rur. pêche marit., art. R. 143-20). Celui-ci peut agir d'office, ou être saisi par la SAFER. L'amende encourue est au moins égale au montant fixé pour les contraventions de la 5^e classe (à savoir 1 500 €), sans pouvoir excéder 2 % du montant de la transaction. Les frais résultant des mesures nécessaires à l'exécution de la sanction sont également supportés par l'auteur du manquement.

ATTENTION

Les choses derrière les mots. Par commodité de langage, le texte vise les biens ou droits mobiliers ou immobiliers qui n'entrent pas dans le domaine de la préemption. Mais il a certainement vocation à s'appliquer aux opérations dont l'objet serait susceptible d'être préempté, mais qui échappent à l'emprise de la SAFER pour un motif tenant à la nature de la transaction (par ex. cession dans le cadre d'une procédure collective) ou à la qualité de l'acquéreur (par ex. cession intrafamiliale).

Sur le plan procédural, le préfet de région doit commencer par avertir le responsable des griefs qui existent à son encontre, des dispositions qu'il a enfreintes et de la peine qu'il encourt. Ce dernier doit également être informé du délai qu'il a pour faire valoir ses observations écrites, et le cas échéant, des modalités selon lesquelles il peut être entendu à sa demande. Le préfet rappelle enfin au contrevenant son droit à être assisté du conseil de son choix. La décision de sanction ne peut intervenir plus d'un an après la constatation des faits. Elle est susceptible d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, III).

215. – Nature du manquement. Que faut-il entendre par « méconnaissance de l'obligation d'information » de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, III) ? L'absence totale de déclaration de la mutation constitue, à l'évidence, un manquement punissable par le préfet. Mais le non-respect par l'auteur de la communication des conditions réglementaires de celle-ci est-il, de la même manière, répréhensible ? Mal informer revient-il à ne pas informer ?

L'hypothèse est celle du notaire qui omettrait de mentionner certaines indications pourtant rendues obligatoires par l'article R. 141-2-1 du Code rural et de la pêche maritime (consistance du bien, classification dans un document d'urbanisme...). Certes la SAFER, diligente et bienveillante, pourrait demander à l'officier public de régulariser la déclaration en la complétant des éléments manquants. Mais il est également imaginable qu'elle ne voie pas l'anomalie ou la taise, puis invoque après coup une violation des dispositions légales. Le risque ne doit pas être pris à la légère. Il nous semble en effet qu'une information irrégulière équivaut à un défaut d'information, de sorte que son auteur doit absolument la rectifier avant de finaliser l'opération, sans quoi la SAFER pourrait réclamer le

prononcé de la sanction financière. Extrêmement complets (voire trop !), les formulaires mis en place pour l'accomplissement de ces formalités devraient tout de même limiter les manquements de ce genre.

Une autre situation litigieuse est celle où le notaire, ayant satisfait à l'obligation déclarative, et se sachant à l'abri de tout risque de préemption, décide de réaliser la vente avant l'expiration du délai de deux mois (C. rur. pêche marit., art. R. 141-2-1). Le doute subsiste ici de savoir si, par « méconnaissance », la loi ne vise que l'absence de déclaration informative ou si elle englobe aussi le cas de la déclaration envoyée tardivement, moins de deux mois avant l'aliénation. Nonobstant l'incertitude, on peut raisonnablement estimer que si la SAFER a reconnu, dans une réponse anticipée, la réalité de l'exemption, aucun reproche ne devrait pouvoir être fait au notaire en l'occurrence.

B. – Opérations soumises à préemption

216. – Sanction autonome. La loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 a forgé un dispositif de sanction autonome dans le cas où la violation de l'obligation d'information porte sur une opération qui ouvre le droit de préemption. Le texte enferme le droit d'agir des SAFER dans un certain délai, puis leur offre le choix entre plusieurs types de remèdes.

217. – Délai pour agir. Sous l'empire des anciennes dispositions, la SAFER devait toujours agir dans un délai de six mois à compter du jour où la date de la vente lui était connue (C. rur. pêche marit., art. L. 412-12, al. 3 auquel renvoie l'article L. 143-8 ; régime encore valable pour certaines sanctions, V. *infra*, n° [225](#)). L'article L. 141-1-1, II prescrit dorénavant à la SAFER d'introduire son action dans un délai de six mois à compter de la publication de l'acte de vente. À défaut de publication, le délai de six mois court du jour où la date de la vente est connue de la SAFER. Enfin, dans l'hypothèse où elle demande l'annulation au juge d'une donation qu'elle soupçonne être frauduleuse, la SAFER est tenue d'agir dans les six mois à partir de la date à laquelle elle a été informée de l'opération.

REMARQUE

Ligne de départ. Le nouveau régime adopte donc, par principe, un point de départ objectif du délai pour agir : la publication de l'acte au fichier immobilier. Il n'est plus tenu compte de la connaissance par la SAFER de la date effective de la vente qu'en l'absence de publicité foncière, c'est-à-dire

seulement pour les aliénations de biens mobiliers (cession de la totalité des parts sociales par exemple).

Dans cette dernière hypothèse (extrêmement résiduelle), il demeure utile de procéder à la déclaration « postérieure » de l'opération par lettre recommandée avec accusé de réception (C. rur. pêche marit., art. L. 412-9, al. 3).

Emprunté au régime du droit de préemption du preneur, le délai de six mois était jusqu'à présent qualifié de délai de forclusion (C. rur. pêche marit., art. L. 412-12, al. 3), et non de prescription. Rien n'indique, dans les nouveaux textes, que la nature du délai pour agir ait changé.

218. – Nullité pure et simple de la vente. La SAFER qui argue de la violation de son droit de préemption peut, tout d'abord, solliciter du tribunal de grande instance qu'il annule l'acte litigieux (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, II). Cela couvre, comme autrefois, les hypothèses d'école où la vente a été passée à l'insu de la SAFER, lorsque le notaire du vendeur a omis de lui notifier l'opération ou ne l'a pas convoquée à l'adjudication (Rép. min. n° 283 : *JO Sénat* Q 29 mars 1979, p. 468).

En l'absence de substitution, l'action en nullité n'est pas assimilable à une préemption. La demande n'a donc pas à contenir de référence aux objectifs légaux, ni de motivation. Il suffit, pour que l'action soit recevable, que la SAFER ait un intérêt à agir, condition qui se trouve remplie du fait de l'infraction à ses droits. Seul le titulaire du droit de préemption a qualité pour exiger l'anéantissement rétroactif de l'aliénation. Les parties à la vente irrégulièrement conclue ne peuvent solliciter la remise en cause de l'opération (Cass. 3^e civ., 30 mars 1981 : *RD rur.* 1981, p. 472).

L'action en nullité peut assurément s'accompagner d'une demande de dommages et intérêts à l'encontre du vendeur (arg. C. rur. pêche marit., art. L. 412-12, al. 3), mais aussi de l'acquéreur lorsqu'il s'est rendu complice de la fraude commise par le propriétaire.

219. – Nullité de la donation frauduleuse. La SAFER qui suspecte l'existence d'une donation, déguisant en réalité une vente, peut agir devant le tribunal de grande instance afin qu'il annule l'acte litigieux (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, II). Le délai de six mois pour agir court ici à compter du jour où la SAFER a été informée de l'opération.

Introduite par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, la disposition appelle plusieurs réflexions. Son intérêt est d'abord relativisé par l'intervention de la loi « Macron » n° 2015-990 du 6 août 2015 ayant intégré les donations consenties hors du cadre familial (pour faire simple) au domaine du droit de préemption (C. rur.

pêche marit., art. L. 143-16. – V. supra, n° 24). Ainsi les soi-disant libéralités réalisées au profit de personnes étrangères aux membres de la famille n'ont pas besoin d'être annulées par un juge dans la mesure où la SAFER peut directement les appréhender.

Ensuite, la mesure signifie qu'en présence de donations suspectes, échappant au droit de préemption, la SAFER ne dispose que de l'arme de la destruction – massive ! – de la convention litigieuse. Elle ne peut pas demander en justice la requalification de l'acte – de gratuit à onéreux –, à l'effet de faire jouer ses prérogatives (la substitution dans les droits de l'acquéreur n'est prévue que pour la vente : V. *infra*, n° 220). L'absence d'accord sur le prix de l'aliénation paraît interdire de conférer un tel pouvoir au juge. Il en résulte, pour celui qui a frauduleusement disposé de son bien, une sorte de faculté de retrait de celui-ci du marché. La tentative – vaine – de contournement des droits de la SAFER pourrait néanmoins l'exposer au versement de dommages et intérêts.

Enfin, on peut s'interroger sur la portée du texte, dans la mesure où la SAFER pouvait déjà poursuivre la nullité des donations déguisées, sur le fondement de la fraude à ses droits (*fraus omnia corrumpit*). La difficulté reste cependant pour elle de prouver le versement d'une contrepartie, onéreuse et officieuse, au transfert de propriété du bien. Car la preuve d'un fait incombe normalement à celui qui l'allègue (C. civ., art. 1353). Selon certains auteurs, la loi aurait donc pu chercher à alléger le fardeau de la preuve pesant sur les SAFER (M. Rivier, *Les nouvelles missions des SAFER après la loi d'avenir pour l'agriculture : Deffrénois* 30 août 2015, n° 15-16). Ces dernières pourraient à présent se contenter d'avancer des indices leur permettant d'estimer que la cession aurait dû leur être notifiée comme un acte à titre onéreux. Ce qui n'est guère plus que démontrer l'existence d'un intérêt à agir ! De là à en inférer, comme certains le soutiennent (M. Rivier, art. préc.), un renversement complet de la charge de la preuve, obligeant le donateur à établir que la situation litigieuse est exempte de fraude, c'est peut-être exagéré. L'affaire est, en tous les cas, à suivre...

220. – Substitution dans la vente. Toujours lorsque le manquement à l'obligation d'information tend à empêcher la SAFER de préempter, elle peut aussi demander au juge de la déclarer acquéreur en lieu et place du tiers (C. rur. pêche marit., art. L. 141-1-1, II). Cette sanction n'est ouverte qu'en cas de vente (donc pas en présence d'un échange, d'un apport en société ou d'une donation).

La loi ne parle pas ici de nullité de la vente avec substitution (V. comp. C. rur. pêche marit., art. L. 412-10). C'est dire que l'opération litigieuse n'est pas détruite par le tribunal, qui procède seulement à une substitution d'acquéreurs, donc aux mêmes conditions que celles initialement négociées par les parties. Dans ce système, la SAFER ne se voit pas autorisée à remettre en cause les conditions de l'acte qu'elle décide d'intégrer. Elle n'aurait même pas cette possibilité dans l'hypothèse

où la vente du fonds a eu lieu pour un prix ou à des conditions de paiement différents de ceux notifiés.

La jurisprudence a tendance à assimiler l'action en substitution à une forme d'exercice du droit de préemption, donc à exiger l'application du régime correspondant : obligation de motivation... La transposition des règles n'est cependant pas totale.

Il est admis que la demande en justice (assignation) de la SAFER doit énoncer les objectifs légaux de la préemption (C. rur. pêche marit., art. L. 143-2) et les raisons concrètes qui la poussent à acquérir (Cass. 3^e civ., 5 juill. 1978 : *Rev. loyers* 1978, p. 436. – Cass. 3^e civ., 28 févr. 1979 : *Rev. loyers* 1979, p. 375. – Cass. 3^e civ., 11 mars 1981 : *Bull. civ.* 1981, III, n° 54. – Cass. 3^e civ., 10 nov. 1987 : *RD rur.* 1987, somm. p. 96). L'exigence de motivation est logiquement applicable dans l'hypothèse où la substitution dans la vente est poursuivie.

En revanche, la jurisprudence considère traditionnellement que l'approbation des commissaires du gouvernement n'est pas requise s'agissant d'entamer une procédure judiciaire (Cass. 3^e civ., 2 avr. 1979 : *Bull. civ.* 1979, III, n° 83 ; *JCP N* 1981, p. 185, obs. P. Ourliac et M. de Juglart).

221. – Nature des manquements. Qu'il s'agisse de la nullité de l'opération ou de la substitution dans la vente, les deux sanctions peuvent être réclamées, au choix, par la SAFER. La nature du manquement ne dicte donc pas, comme c'est le cas pour le droit de préemption du preneur (C. rur. pêche marit., art. L. 412-10 et L. 412-12), la nature du remède offert.

La loi ne dit pas si le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation en la matière ou si les sanctions peuvent être obtenues de droit. En l'absence de précision, il semble qu'il appartient seulement au juge de vérifier que les conditions de la sanction sont réunies (pour l'annulation des donations déguisées : *V. supra*, n° 219). La preuve d'une fraude de la part du propriétaire n'est pas nécessaire pour le prononcé de la sanction.

L'article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime vise les aliénations de biens soumis à préemption accomplies en violation de l'obligation d'information de la SAFER. La question demeure de savoir ce que recouvre l'expression de « violation de l'obligation d'information ». Méritent incontestablement cette qualification les ventes passées en l'absence totale de déclaration, ou sur la base de déclarations incomplètes ou erronées.

En revanche, il est plus difficile de caractériser une violation de l'obligation déclarative dans le fait qu'un propriétaire exige de la SAFER des conditions exagérées tendant à l'empêcher d'acquérir. Ce genre de clauses doit, nous semble-t-il, continuer à relever de la sanction prévue par l'article L. 412-10 du Code rural et de la pêche maritime (*V. supra*, n° 154).

222. – Dommages et intérêts. Même si la loi n'en dit mot, l'octroi de dommages et intérêts au profit de la SAFER lésée est parfaitement admissible sur la base de la responsabilité civile délictuelle, dans la mesure où toutes les conditions en sont réunies.

§ 2. – Autres formes de manquements à la loi

223. – Nature des sanctions. Le respect de l'obligation d'information n'est pas exclusif d'autres types de manquement aux prérogatives légales de la SAFER (par ex. vente à des conditions différentes de celles notifiées, stipulation de charges exorbitantes visant à intimider la SAFER...). Il n'y a pas d'autre choix, dans ces hypothèses-là, que de revenir aux conditions générales d'exercice du droit de préemption et aux sanctions dont elles sont assorties (C. rur. pêche marit., art. L. 143-8).

REMARQUE

Renvoi implicite. Avant sa réécriture par le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015, l'article R. 143-20 du Code rural et de la pêche maritime renvoyait aux dispositions régissant le droit de préemption du preneur, et à la distinction entre les deux types de sanctions respectivement prévues par les articles L. 412-10 et L. 412-12 (nullité de la vente avec substitution du bénéficiaire de la préemption et nullité sans substitution). Ne figurant plus dans la partie réglementaire du Code rural et de la pêche maritime, ce renvoi semble néanmoins toujours postulé par l'article L. 143-8 selon lequel « le droit de préemption des SAFER s'exerce dans les conditions prévues par les articles L. 412-8 à L. 412-11 et le deuxième alinéa de l'article L. 412-12 ».

224. – Nullité de la vente avec substitution. La nullité avec substitution peut être poursuivie par la SAFER dans les hypothèses limitativement énumérées par l'article L. 412-10 du Code rural et de la pêche maritime. Il s'agit du cas où la vente est passée au profit d'un tiers avant l'expiration du délai (de deux mois) de préemption (V. *supra*, n° 154) ; de la vente du fonds réalisée à un prix ou à des

conditions de paiement différents de ceux notifiés à la SAFER ; et enfin, de l'hypothèse où le propriétaire exige de la SAFER des conditions exagérées tendant à l'empêcher d'acquérir (Cass. 3^e civ., 12 févr. 1986 : *JurisData* n° 1986-000283). Dans ces trois situations seulement de violation du droit de préemption, la SAFER peut demander, en plus de l'annulation de la transaction, à prendre la place de l'acquéreur. Il s'ensuit que la substitution n'a pas été reconnue possible en présence d'une vente dont les conditions, par rapport à la notification, ont été modifiées par ajout de parcelles (Cass. 3^e civ., 7 janv. 2009, n° 07-18.191).

La mise en œuvre de la sanction ne requiert pas la preuve d'une fraude du propriétaire. Il revient aux juges d'apprécier si la différence de prix, notamment, justifie l'anéantissement de la vente. Des clauses litigieuses faisant peser sur la SAFER des charges très dissuasives sont parfois sanctionnées : comme celle qui prévoyait une majoration de prix en cas de revente et une obligation de demander une autorisation de lotir dans les trois ans (Cass. 3^e civ., 12 févr. 1986, préc.).

225. – Nullité de la vente sans substitution. Sanction « balai », la nullité sans substitution est à la disposition de la SAFER dans tous les autres cas d'inexécution par le vendeur de ses obligations légales (c'est-à-dire ceux non listés à l'article L. 412-10 : C. rur. pêche marit., art. L. 412-12, al. 3. – Cass. 3^e civ., 7 janv. 2009, n° 07-18.191). Ce régime suppose toutefois que l'obligation d'information déclarative ait été observée, à défaut de quoi s'appliquent automatiquement les sanctions édictées par l'article L. 141-1-1, III. Des dommages et intérêts peuvent être réclamés, au vendeur ou à l'acquéreur complice de la violation, en sus de l'annulation de l'acte litigieux (C. rur. pêche marit., art. L. 412-12, al. 3).

225-1. – Point de départ du délai pour agir. Comme pour le preneur titulaire du droit de préemption, la SAFER doit, dans les deux hypothèses précédentes, agir dans un délai de six mois à compter du jour où la date de la vente lui est connue (C. rur. pêche marit., art. L. 412-12, al. 3 auquel renvoie l'article L. 143-8). La loi qualifie elle-même le délai de forclusion (C. rur. pêche marit., art. L. 412-12, al. 3).

Les juges, pour faire courir le délai, vérifient que la SAFER a bien eu connaissance de la *date de la vente* et non simplement de l'existence de l'opération (Cass. 3^e civ., 30 mai 1985 : *Rev. loyers* 1985, p. 428. – Cass. 3^e civ., 12 janv. 1994 : *RD rur.* 1994, p. 278). D'un point de vue pratique, le moment de la vente est normalement révélé à la SAFER au moyen de la notification postérieure imposée par l'article L. 412-9, alinéa 3 du code (V. *supra*, n° [161](#)).

On s'est toutefois demandé si l'accomplissement des formalités de la publicité foncière, qui visent à rendre l'acte opposable aux tiers, pouvait permettre d'établir la connaissance de la SAFER. Un arrêt de la Cour de cassation l'avait admis (Cass. 3^e civ., 2 févr. 2011, n° 09-73.004 : *JCP N* 2011, act. 281, note H. Bosse-Platière et F. Collard ; *JCP N* 2011, 1117, note J.-J. Barbiéri), avant d'être rapidement démenti

par une autre décision de la même formation, mais cette fois mise en exergue au « bulletin » : on peut y lire que « la publication de l'acte de vente à la conservation des hypothèques ne fait pas, à elle seule, courir le délai de forclusion prévu par le texte susvisé, lequel suppose, de la part du titulaire du droit de préemption méconnu, la connaissance effective de la date de la vente » (Cass. 3^e civ., 23 nov. 2011, n° 10-10.788 : *JurisData* n° 2011-025940 ; *Bull. civ.* 2011, III, n° 201 ; *RD rur.* 2012, comm. 3, obs. S. Crevel ; *JCP N* 17 févr. 2012, 1110, note J.-J. Barbiéri ; *RTD imm.* 2012/2, p. 79, obs. H. Bosse-Platière). Il n'est donc pas tenu compte, comme pour le point de départ de la prescription des actions personnelles ou mobilières (C. civ., art. 2224), du moment où la SAFER aurait dû connaître la date de la vente. Il faut prouver qu'elle en a effectivement été informée, sans quoi le délai de six mois ne s'enclenche pas et la SAFER est recevable à agir sans limite de temps.

226. – Non-respect des engagements souscrits pour l'exemption. Certaines hypothèses d'exemption sont conditionnées par des engagements (installation, exploitation) souscrits par l'acquéreur dans la déclaration préalable (V. *supra*, n° 135). Se pose, en premier lieu, la question du contrôle du respect des engagements pris ; certains, comme celui de changer la destination du bien (pour construire ou aménager), doivent en effet être remplis dans un certain délai (trois ans désormais). Or, à partir de quel stade considère-t-on que l'acquéreur a réellement transformé l'immeuble comme promis ? Est-ce à compter du moment où il a obtenu les autorisations nécessaires (par ex. permis de construire ou autorisation ICPE), ou seulement lorsqu'il a réellement accompli les travaux ? La jurisprudence ne fournit pas d'élément. La doctrine semble plutôt requérir une modification physique du bien, attestant de son changement effectif de destination. Elle n'exige cependant pas, pour considérer l'engagement comme satisfait, que les travaux ou constructions soient terminés (H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Grimonprez, T. Tauran et B. Travely, *Droit rural*, LexisNexis, 2013, n° 1635).

De quels moyens, en second lieu, dispose la SAFER pour faire sanctionner le non-respect *a posteriori* de la parole donnée ? Les textes continuent de rester muets sur ce point. Le nouvel article L. 141-1-1 du Code rural et de la pêche maritime n'envisage en effet que la méconnaissance de l'obligation d'information, en laissant dans l'ombre les cas où une mention de la déclaration s'avérerait, postérieurement à la vente, ne pas être satisfaite. Quant à l'article L. 412-12, il ne vise que la non-exécution des obligations dont le vendeur est tenu en vertu de la loi.

La jurisprudence avait pu consacrer, en pareille situation, la nullité assortie d'une substitution ; mais c'était sous l'empire des anciennes dispositions (Cass. 3^e civ., 18 févr. 1975 : *Bull. civ.* 1975, III, n° 66. – Cass. 3^e civ., 12 mai 1975 : *D.* 1975, 738). Un peu plus récemment, la cour d'appel de Colmar s'est contentée d'admettre l'annulation de la vente avec dommages et intérêts (CA Colmar, 7 mars 1997, *Nicole et a. c/ SAFER d'Alsace* : *Bull. inf. C. cass.* 15 nov. 1997, n° 1335).

Un raisonnement pourrait être qu'en cas de violation des engagements exigés par la loi pour bénéficier de l'exemption, l'aliénation ne doit plus pouvoir échapper au droit de préemption. L'existence d'une déclaration peut, en outre, faire dire qu'il y a bien eu rétroactivement une offre de contracter ; partant que la SAFER est fondée à exiger, non seulement l'annulation de la vente irrégulièrement conclue, mais aussi sa substitution dans les droits de l'acquéreur (M. Héral, *L'évolution récente du droit de préemption de la SAFER* : JCP N 1979, I, p. 69). La solution serait corroborée par le fait qu'il est injuste de faire supporter au vendeur une annulation rétroactive de la vente qui tient au seul comportement de l'acheteur ; le vendeur devrait pouvoir bénéficier d'un nouvel acquéreur en la personne de la SAFER. Quoi qu'il en soit, la société ne peut se faire elle-même justice et doit absolument saisir le tribunal afin qu'il juge la situation et prononce la sanction.

Section 2

Actions engagées contre la SAFER

227. – Attaques ciblées. La SAFER qui a irrégulièrement exercé son droit de préemption s'expose à diverses actions pouvant être intentées par les parties lésées (vendeur, acquéreur évincé...).

228. – Juridiction compétente. Au plan de la compétence territoriale, le demandeur doit saisir la juridiction du lieu où est situé l'immeuble qui a été préempté. La compétence d'attribution peut faire naître plus de difficultés, l'hésitation étant permise entre les deux ordres de juridictions, judiciaire et administratif (C. Debouy, *Le contentieux administratif des SAFER* : *RD rur.* 1980, p. 359). Il est maintenant établi que le contrôle de la régularité des décisions de la SAFER relève de la compétence des tribunaux judiciaires (T. confl., 8 déc. 1969 : JCP éd. G 1970, II, 16285). Mais une part du contentieux leur échappe : ainsi doivent-ils surseoir à statuer lorsqu'est en cause une décision des commissaires du gouvernement que seules les juridictions administratives sont habilitées à juger (Cass. 3^e civ., 24 juin 1975, n° 74-11.887 : Bull. civ. III, n° 216).

Le contentieux visant à remettre en cause la décision de préemption obéit à des conditions strictes. Les unes concernent la recevabilité de l'action (§ 1) ; les autres son bien-fondé (§ 2).

§ 1. – Conditions de recevabilité de l'action

A. – Qualité pour agir

229. – Vendeur et acquéreur réellement évincé. Le propriétaire-vendeur peut agir contre la SAFER en nullité de la préemption. Mais c'est généralement l'acquéreur évincé qui prend l'initiative du procès. En effet la procédure, si elle aboutit, annule rétroactivement la décision de préemption et replace l'acquéreur dans ses droits. Il doit s'agir de l'acquéreur réellement évincé, c'est-à-dire de la personne pouvant justifier d'un accord non équivoque avec le vendeur (CA Toulouse, 23 avr. 2007 : *JurisData* n° 2007-342415) ; à cet égard, n'est pas suffisamment probante pour agir la simple mention dans la notification de l'identité d'un acheteur (CA Douai, 23 juin 1997, *SAFER Flandres c/ Groupement forestier du bois Godin et a.* : *RD rur.* 1997, act. p. 579). L'acquéreur évincé n'a pas nécessairement besoin, quand il introduit l'instance, de mettre en cause le vendeur initial (Cass. 3^e civ., 10 nov. 2004 : *Bull. civ.* 2004, III, n° 198 ; *AJDI* mars 2005, p. 226, obs. S. Prigent), ni plus généralement de mettre en cause d'autres parties que celles obligées par l'acte faisant l'objet de la contestation (Cass. 3^e civ., 5 avr. 2006 : *JurisData* n° 2006-033055).

Dans une décision récente, la Cour de cassation a confirmé que seule la personne pouvant se prévaloir de la qualité d'acquéreur évincé était habilitée à agir contre une décision de préemption de la SAFER. En l'espèce, un GFA avait décidé de vendre à une personne physique un ensemble de parcelles, projet que la SAFER avait court-circuité en exerçant son droit de préemption. Le candidat évincé était par la suite devenu associé d'une SCEA, laquelle est intervenue à l'instance en annulation de la procédure de préemption. Or, à défaut d'avoir été partie à l'acte d'aliénation des terres, la société n'a pu se voir reconnaître la qualité à agir en nullité de la décision de préemption (Cass. 3^e civ., 20 mai 2014, n° 13-15.679).

REMARQUE

L'acquéreur évincé perd en revanche tout recours lorsque l'aliénation est conclue à l'amiable avec la SAFER, notamment lorsque le vendeur a décidé de retirer le bien de la vente consécutivement à la demande de révision du prix formulée par la SAFER (Cass. 3^e civ., 14 sept. 2011, n° 10-22.953 ; *V. supra*, n° 176).

230. – Tierce opposition formée par les rétrocessionnaires. La Cour de cassation a admis la recevabilité de la tierce opposition formée par les rétrocessionnaires à l'encontre d'une décision annulant la préemption et les opérations subséquentes, au motif qu'ils devaient bénéficier du droit à un procès équitable posé par l'article 6, § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (Cass. 3^e civ., 22 oct. 2003 : *Bull. civ.* 2003, III, n° 181).

B. – Délai pour agir

231. – Un seul délai ; deux points de départ. La loi institue un délai de six mois au-delà duquel l'action lancée contre la SAFER n'est plus recevable (C. rur. pêche marit., art. L. 143-13 et L. 143-14 ; y compris lorsque le demandeur est l'acquéreur évincé : Cass. 3^e civ., 25 sept. 2002 : *Bull. civ.* 2002, III, n° 185 ; *AJDI* 2003, p. 280, note J.-M. Plazy). La jurisprudence qualifie expressément le délai de prescription (Cass. 3^e civ., 29 mars 2000 : *Bull. civ.* 2000, III, n° 77. – Cass. 3^e civ., 17 déc. 2003 : *Bull. civ.* 2003, III, n° 242 ; *JCP N* 2004, 1202 ; *RD rur.* 2004, p. 477). En conséquence de quoi la SAFER peut opposer à l'action tardive une fin de non-recevoir, et ce en tout état de cause (Cass. 3^e civ., 17 déc. 2003, préc.).

Deux points de départ différents sont prévus en fonction du moyen invoqué au soutien de l'action. Tout d'abord, s'agissant des **actions « contestant les décisions de préemption »**, le délai court à compter du jour où ces décisions ont été rendues publiques (C. rur. pêche marit., art. L. 143-13), ce qui correspond en principe au jour où elles sont affichées en mairie (arg. C. rur. pêche marit., art. R. 142-4 et R. 143-11 ; V. toutefois que la règle est menacée par le droit à un recours effectif, V. *infra*, n° 233). Ce régime s'applique aux actions dirigées contre la motivation étayée par la SAFER (Cass. 3^e civ., 4 avr. 1991 : *JCP G* 1992, II, 21813, obs. P. Ourliac ; *Defrénois* 1991, p. 811, obs. G. Vermelle. – Cass. 3^e civ., 14 déc. 1994 : *Bull. civ.* 1994, III, n° 217. – Cass. 3^e civ., 18 janv. 1995 : *JurisData* n° 1995-000029 ; *Bull. civ.* 1995, III, n° 23). La Cour de cassation a d'ailleurs précisé que l'annulation des décisions de préemption pour insuffisance de motivation ne rendant pas illicite la cause de l'intervention de la SAFER, l'action en nullité n'a pas à être soumise à la prescription de droit commun (trente ans retombés à cinq ans : Cass. 3^e civ., 27 juin 2007 : *JurisData* n° 2007-039767 ; *Bull. civ.* 2007, III, n° 118 ; *D.* 2007, act. jurispr. 2031).

S'agissant ensuite des **actions en justice fondées sur le non-respect des objectifs légaux**, les six mois débutent le jour où la décision motivée de rétrocession a été rendue publique par affichage en mairie (C. rur. pêche marit., art. L. 143-14

et R. 143-11, al. 3 ; sur l'ébranlement de cette règle, V. *infra*, n° 233). La mise en cause de la finalité de la préemption est intrinsèquement liée à l'achèvement global de l'opération, la rétrocession pouvant faire apparaître une distorsion entre le but initialement affiché et l'intérêt qui a été réellement satisfait. Le report du point de départ de la prescription n'empêche toutefois pas d'agir en nullité dès l'intervention de la décision de préemption (Cass. 3^e civ., 30 mai 1996 : *Bull. civ.* 1996, III, n° 131 ; *D.* 1996, inf. rap. 149).

La dualité des points de départ de la prescription est parfois source d'erreur. Par exemple, selon la Cour de cassation, la critique d'une décision de préemption portant sur la nature « préemptable » ou non du bien aliéné (parcelle boisée) est étrangère au respect par la SAFER des objectifs légaux : le délai de six mois pour agir court donc, en l'occurrence, à compter du jour où la décision de préemption a été rendue publique (Cass. 3^e civ., 8 déc. 2010, n° 09-71.830 : *JurisData* n° 2010-023303).

REMARQUE

Lorsque l'action en nullité porte sur l'acte notarié dressé à la suite de la rétrocession, le délai de l'article L. 143-14 ne s'applique pas (Cass. 3^e civ., 20 avr. 2005 : *Bull. civ.* 2005, III, n° 99 ; *Dr. et patrimoine* août 2005, 98, note J.-J. Barbiéri).

232. – Point de départ de la prescription et droit à un recours effectif. Une QPC avait déjà été déposée, sans succès, devant la Cour de cassation, pour reprocher à l'article L. 143-14 du Code rural et de la pêche maritime de méconnaître le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Les juges avaient déclaré la question irrecevable au motif qu'elle visait en réalité à discuter la constitutionnalité des dispositions de l'article R. 143-11 faisant de l'affichage en mairie le point de départ du délai de recours ; or une QPC ne peut pas porter sur le contrôle de la conformité à la constitution des textes réglementaires (Cass. 3^e civ., 21 janv. 2013, n° 12-19.870, [QPC] : *JurisData* n° 2013-000783 ; *RD rur.* 2013, comm. 140, note S. Crevel).

La Cour de cassation a cependant, d'une autre façon, commencé à affaiblir l'article L. 143-14 du Code rural et de la pêche maritime. Le texte dispose que la contestation d'une décision de rétrocession – ou de préemption pour non-respect des

objectifs légaux – doit être réalisée dans le délai de six mois à partir du jour elle a été rendue publique, ce qui correspond au moment où il est procédé à son affichage en mairie (C. rur. pêche marit., art. L. 143-14 et R. 143-11, al. 3). Elle doit en outre être personnellement notifiée, aux candidats non retenus, mais aussi à l'acquéreur évincé par la préemption (C. rur. pêche marit., art. R. 143-11). Auparavant, la jurisprudence considérait que la prescription de six mois courait depuis l'affichage en mairie, et ce même si l'acquéreur évincé n'avait pas été prévenu par courrier de la décision de la SAFER (Cass. 3^e civ., 10 juin 1998, n° 96-21.253 : *JurisData* n° 1998-002670 ; *Bull. civ.* 1998, III, n° 124. – Cass. 3^e civ., 29 mars 2000 : *Bull. civ.* 2000, III, n° 77). Or, un arrêt du 30 octobre 2013 de la troisième chambre civile a opéré un complet revirement en la matière, au nom du droit à un recours effectif protégé par l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. La Cour de cassation considère dans cette décision qu'en l'absence de notification individuelle de l'acte à l'acquéreur évincé, le délai d'exercice de l'action en nullité ne part pas, et ce peu importe que la décision de rétrocession ait été affichée en mairie (Cass. 3^e civ., 30 oct. 2013, n° 12-19.870 : *JurisData* n° 2013-000783 ; *JCP N* 2014, 1148, note J.-J. Barbiéri ; *JCP N* 2014, 445, note H. Bosse-Platière ; *RD rur.* 2014, comm. 69, note D. Krajewski).

C. – Publicité de la demande

233. – Condition de recevabilité de l'action. La demande d'annulation de la décision de préemption de la SAFER doit faire l'objet d'une publication au service de publicité foncière compétent (D. n° 55-22, 4 janv. 1955, art. 30, 5°). À défaut, la SAFER pourrait soulever contre l'action une fin de non-recevoir.

Le délai de six mois de l'assignation n'est pas applicable à cette formalité, laquelle peut être réalisée à toute hauteur de la procédure, même en cause d'appel ; a ainsi été déclarée recevable la demande formée contre la décision de la SAFER même si aucune publicité n'avait encore été effectuée dans le délai de six mois à compter du jour où le demandeur avait eu connaissance de la date de la vente (Cass. 3^e civ., 28 janv. 2004 : *Bull. civ.* 2004, III, n° 16 ; *RD rur.* 2004, p. 534 ; *Gaz. Pal.* 16-18 mai 2004, 18).

§ 2. – Fondements de l'action

234. – Contrôle de la légalité. Plusieurs moyens peuvent appuyer la demande en annulation de la préemption. Quel que soit le reproche adressé, seul un contrôle de la régularité de la décision de la SAFER est possible, les juges ne se prononçant jamais sur son opportunité (Cass. 3^e civ., 3 nov. 1981 : *Bull. civ.* 1981, III, n° 176. –

Cass. 3^e civ., 29 avr. 1985 : *Bull. civ.* 1985, III, n° 74. – Cass. 3^e civ., 2 oct. 2002 : *AJDI* 2002, 786 ; *RD rur.* 2002, 592 et 2003, 122. – Cass. 3^e civ., 18 mai 2005 : *Bull. civ.* 2005, III, n° 111). L'illégalité peut tenir au fond de la décision qui ne respecte pas les objectifs légaux de la préemption (A) ; elle peut aussi tenir à une illégalité plus formelle concernant la motivation de la décision (B).

A. – Critique de la régularité substantielle de la préemption

235. – Détournement de pouvoir. La décision de la SAFER d'exercer son droit de préemption peut être entachée d'un détournement de pouvoir. On parlait autrefois d'abus de droit pour décrire le comportement de la SAFER n'agissant pas dans l'intérêt général. Une SAFER trahit sa mission de service public lorsqu'elle œuvre dans l'objectif de satisfaire l'intérêt particulier d'un ou plusieurs agriculteurs (Cass. 3^e civ., 4 mai 2000 : *RD rur.* 2000, 638 ; *JCP N* 2000, 1538, obs. C. Pitaud). Ainsi quand elle décide de préempter au bénéfice de candidats déterminés à l'avance ou cherche à favoriser un candidat plutôt qu'un autre (Cass. 3^e civ., 17 avr. 1970 : *JCP éd. G* 1970, II, 16484, note P. Ourliac et M. de Juglart. – Cass. 3^e civ., 16 déc. 1998 : *RD rur.* 1999, p. 418. – Cass. 3^e civ., 10 mars 1999 : *Bull. civ.* 1999, III, n° 65. – Cass. 3^e civ., 23 juin 1993 : *RD rur.* 1993, p. 502. – Cass. 3^e civ., 18 juin 2002 : *AJDI* 2002, 622. – Cass. 3^e civ., 9 juill. 2003 : *RD rur.* 2004, 197. – CA Limoges, ch. civ., 3 mai 2010, n° 08/00987, *SAFER Marche Limousin c/ GFA de Verdinas*). Il incombe au demandeur – généralement l'acquéreur évincé – d'établir la preuve du caractère illégal de l'intervention (Cass. 3^e civ., 10 juill. 1972 : *Bull. civ.* 1972, III, n° 452. – Cass. 3^e civ., 12 nov. 1974 : *Bull. civ.* 1974, III, n° 412. – Cass. 3^e civ., 2 déc. 1981 : *Bull. civ.* 1981, III, n° 200). Celui-ci peut, par exemple, être révélé par le décalage – sinon la contradiction – qui existe entre le motif affiché pour l'exercice de la préemption et les qualités du rétrocessionnaire finalement choisi à l'issue des opérations (objectif d'installation / choix d'un attributaire âgé, citadin et pratiquement retraité de la vie agricole : Cass. 3^e civ., 16 juin 2011, n° 09-72.679 : *Bull. civ.* 2011, III, n° 103 ; *JurisData* n° 2011-011783 ; à noter que toute distorsion entre ces objectifs n'est pas forcément répréhensible : V. *infra*, n° 237). La condamnation de la SAFER pour détournement de pouvoir n'est pas exclusive d'une faute commise par les acquéreurs devant conduire à un partage de responsabilité (Cass. 3^e civ., 13 sept. 2011, n° 10-10.026).

La difficulté est que la satisfaction de l'intérêt personnel de l'attributaire peut en même temps être conforme à l'intérêt général et justifier le sacrifice de l'acquéreur évincé. C'est pourquoi la Cour de cassation décide que le fait de privilégier un exploitant au cours de l'opération de rétrocession n'est pas à lui seul constitutif d'un détournement de pouvoir (Cass. 3^e civ., 19 juill. 1984 : *Bull. civ.* 1994, III, n° 149). Il faut, pour caractériser l'« infraction », que le demandeur prouve l'existence d'une

réattribution faite par anticipation ; or celle-ci n'est pas avérée tant que d'autres candidatures peuvent encore se manifester et qu'il est donc impossible de préjuger du choix de l'attributaire (par ex. : Cass. 3^e civ., 25 oct. 2011, n° 10-20.421. – Cass. 3^e civ., 12 oct. 2011, n° 10-25.119 : pas de favoritisme par la seule mention d'une candidature dans la décision de préemption, laquelle réservait bien l'étude de toutes les candidatures après publicité). Pratiquement, il faut attendre pour formuler ce genre de grief que les opérations d'attribution soient définitivement achevées. On ne saurait critiquer la décision d'une SAFER qui n'a pas encore procédé à la rétrocession du bien litigieux dès lors qu'on ne connaît pas l'issue finale de la préemption (Cass. 3^e civ., 14 juin 1995 : *Bull. civ.* 1995, III, n° 147. – Cass. 3^e civ., 10 mars 1999 : *Bull. civ.* 1999, III, n° 67. – Cass. 3^e civ., 19 févr. 2008 : *RD rur.* 2008, comm. 144, obs. F. Roussel. – Cass. 3^e civ., 12 oct. 2011, n° 10-25.119).

REMARQUE

Le contentieux du détournement de pouvoir s'est, en fait, déplacé sur le terrain du contentieux de la motivation des décisions (V. *infra*, n° 240).

236. – Non-respect des objectifs légaux. La nullité de la préemption peut encore être poursuivie pour violation par la SAFER des objectifs que la loi assigne à son action (C. rur. pêche marit., art. L. 143-2). Le point de départ de la prescription de six mois est alors repoussé au jour où la rétrocession est rendue publique. Il n'en demeure pas moins que c'est à la date où la préemption est exercée qu'il faut se placer pour apprécier sa légalité (Cass. 3^e civ., 29 janv. 1974 : *JCP N* 1975, II, 17942, note P. Ourliac et M. de Juglart. – Cass. 3^e civ., 16 févr. 2010, n° 09-65.901, *Salette c/ SAFER Gascogne-Haut Languedoc*).

La nullité sera naturellement encourue si la préemption ne se rattache à aucun des objectifs prévus par l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime (Cass. 3^e civ., 11 mars 1981 : *Bull. civ.* 1981, III, n° 54. – Cass. 3^e civ., 15 juin 2005 : *AJDI* 2005, 752). Plus délicate est la situation où la SAFER pointe, au moment de la préemption, plusieurs objectifs légaux et s'en affranchit lors de la rétrocession. Il n'y a pas forcément là une cause de nullité de la préemption, vu que c'est le jour où la SAFER décide d'acquérir le bien qui est pris en compte. De plus, il est possible qu'à ce stade des opérations, la SAFER ait été parfaitement sincère, puis qu'elle ait été amenée, par des circonstances ultérieures, à modifier le but de son intervention

(J. Viatte, *L'obligation de motiver les décisions de préemption des SAFER* : *Rev. loyers* 1980, p. 175). Aussi admet-on que la décision de rétrocession soit motivée par des objectifs différents de ceux visés lors de la préemption (Cass. 3^e civ., 25 sept. 2002 : *Bull. civ.* 2002, III, n° 184 ; *RD rur.* 2002, 529 ; *ibid.* 2003, 126 ; *JCP N* 2003, 1343, obs. B. Grimonprez ; *AJDI* 2003, 280, obs. Plazy. – Cass. 3^e civ., 20 févr. 2007 : *RD rur.* 2007, 202, note F. Roussel ; *Gaz. Pal.* 18 août 2007, 36. – CA Toulouse, 19 janv. 2009 : *JurisData* n° 2009-002706. – CA Riom, 21 janv. 2010 : *JurisData* n° 2010-000268). Il n'y a pas besoin pour cela de prouver qu'un élément nouveau a justifié le changement d'objectif (Cass. 3^e civ., 4 mai 2006 : *Bull. civ.* 2006, III, n° 113 ; *RD rur.* oct. 2006, 41, note F. Roussel).

237. – Défauts de pouvoir. Une autre cause de nullité de la préemption peut résider dans le défaut de pouvoir des organes ayant pris la décision (Cass. 3^e civ., 24 juin 1975 : *JCP N* 1975, II, 18187. – Cass. 3^e civ., 31 mai 1976 : *Bull. civ.* 1976, III, n° 238). Celle-ci, pour être valable, doit être signée par le président du conseil d'administration de la société ou par toute personne régulièrement habilitée à cet effet (C. rur. pêche marit., art. R. 143-6). La défaillance peut également trouver sa source dans l'organisation interne de la SAFER. Ainsi, quand le conseil d'administration du groupement n'a pas habilité son président à exercer seul la préemption (Cass. 3^e civ., 8 févr. 1972 : *Bull. civ.* 1972, III, n° 91) : en prenant une telle décision, le mandataire social excède sa compétence, à moins qu'un acte exprès du conseil d'administration ne vienne ultérieurement ratifier son choix (Cass. 3^e civ., 16 janv. 1973 : *D.* 1974, 43, note A. Rouiller).

L'irrégularité de la préemption peut aussi provenir de l'absence d'autorisation des commissaires du gouvernement ou d'un accord émanant d'une personne n'ayant pas été nommée en qualité de commissaire (CE, 16 oct. 1998, n° 141265, *SAFER de la région Corse* : *Rec. CE* 1998, tables, p. 729).

238. – Défaut de rétrocession. Les SAFER ont l'obligation de procéder à la rétrocession des biens préemptés dans le délai de cinq ans (C. rur. pêche marit., art. L. 142-4 et R. 142-5, sauf procédure de prorogation de cinq ans, renouvelable une fois). La règle n'est pas véritablement sanctionnée par la loi (Cass. 3^e civ., 17 mars 2016, n° 14-24.601 : *RD rur.* 2016, comm. 185, note H. Bosse-Platière et F. Robbe : « Attendu qu'il résulte de ce texte [art. L. 142-4] 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 »). La Cour de cassation a jugé que l'absence de rétrocession dans le délai imparti n'est pas susceptible d'entraîner la nullité ou la caducité de la préemption (Cass. 3^e civ., 15 mai 2008 : *RD rur.* 2008, comm. 143, note S. Crevel).

B. – Critique de la régularité formelle de la préemption

239. – Irrégularité de la motivation. L'une des conditions essentielles de la validité de la préemption réside dans la motivation de la décision (C. rur. pêche marit., art. L. 143-3 ; sur l'obligation de motivation : V. *supra*, n° 166). C'est sur ce point que l'acquéreur évincé va le plus souvent porter ses attaques. Or le contentieux de la motivation, qui absorbe à lui seul presque tout le contentieux, est particulièrement difficile à appréhender.

240. – Cadre légal de la motivation. La loi impose à la SAFER de justifier sa volonté de préempter par référence explicite et motivée à l'un des objectifs légaux (C. rur. pêche marit., art. L. 143-3). Il en ressort deux exigences précises : la première de viser expressément, dans la décision de préemption, au moins un des objectifs assignés par la loi ; la seconde d'énoncer « une ou plusieurs données concrètes » – selon la formule jurisprudentielle consacrée – permettant de vérifier la réalité de l'objectif poursuivi (Cass. 3^e civ., 1^{er} mars 1995 : *D.* 1995, inf. rap. 78. – Cass. 3^e civ., 7 nov. 2001 : *JCP N* 2003, 1218). La motivation doit, autrement dit, être circonstanciée et être justifiée par des considérations de fait propres au dossier en cause (M. Casassus, *La motivation des décisions prises par les SAFER : RD rur.* 2003, p. 618).

241. – Contrôle de la légalité. Les juges doivent s'en tenir à la légalité des décisions qui leur sont soumises, sans tomber dans l'appréciation de leur opportunité (Cass. 3^e civ., 22 janv. 2003, n° 01-15.298 : *Bull. civ.* 2003, III, n° 16 ; *JCP N* 2003, 1441. – Cass. 2^e civ., 18 mai 2005, n° 03-21.187 : *Bull. civ.* 2005, III, n° 111 ; *RD rur.* 2005, comm. 313, note J.-M. Gilardeau. – B. Peignot, *Grandeur et servitude de la mission d'intérêt général conférée aux SAFER : RD rur.* 2011, dossier 4).

242. – Applications jurisprudentielles. Le cadre légal de la motivation défini, il appartient aux juges d'apprécier si la décision de préemption y satisfait. À l'épreuve des faits, la motivation peut souffrir de trois types de défauts : l'inexistence, l'inexactitude et l'insuffisance (G. Fedou, *Droit de préemption des SAFER : la motivation de leurs décisions*, Rapport annuel de la Cour de cassation, 1987).

L'inexistence n'appelle pas beaucoup de commentaires, car elle est en pratique extrêmement rare ; elle a pu être reprochée à une SAFER qui avait omis de justifier une décision de préemption intervenue sur adjudication judiciaire (Cass. 3^e civ., 28 sept. 1982 : *Deffrénois* 1983, art. 33027, p. 409, obs. G. Vermelle).

L'inexactitude de la motivation renvoie, elle, à l'hypothèse déjà évoquée de l'abus de droit ou du détournement de pouvoir : il s'agit d'une motivation qui dissimule en réalité le service d'un projet personnel prédéterminé (V. *infra*, n° 236).

243. – Contentieux de la motivation : discussion. C'est le contrôle de l'insuffisance de la motivation qui suscite aujourd'hui le plus d'incertitudes tant il

est devenu subtil. Le juge s'évertue en effet à rechercher si la motivation comporte des données suffisamment concrètes pour vérifier la réalité de l'objectif allégué. À partir du milieu des années 1980, la Cour de cassation a resserré son contrôle des « données concrètes », exigeant que la décision d'acquiescer fasse mention des exploitations locales susceptibles de bénéficier de la restructuration (Cass. 3^e civ., 17 déc. 1986 : *Bull. civ.* 1986, III, n° 186 ; *RD rur.* 1987, p. 96. – Cass. 3^e civ., 6 déc. 1995, n° 93-19.896 : *RD rur.* 1996, p. 200). Sont ainsi condamnées les préemptions qui, motivées en termes trop généraux, ne rendent pas identifiables les potentiels candidats à l'attribution (Cass. 3^e civ., 10 mars 1999 : *Bull. civ.* 1999, III, n° 66 ; *RD rur.* 1999, p. 600. – *A contrario* : Cass. 3^e civ., 5 mars 2003 : *Bull. civ.* 2003, III, n° 57 ; *AJDI* 2003, p. 681, obs. J.-M. Plazy ; *RD rur.* 2003, p. 284 et 639 ; *JCP N* 2003, 1178. – Cass. 3^e civ., 19 janv. 2010, n° 08-21.807). Dans cette veine, les juges ont pu déclarer irrégulière la décision de préemption qui se contentait de viser le morcellement d'un lot de terres réparties sur trois communes et destinées à agrandir des exploitations existantes et avoisinantes (Cass. 3^e civ., 1^{er} mars 1995 : *Bull. civ.* 1995, III, n° 69) ; ou encore celle qui faisait simplement état du nombre d'installations dans une région viticole et de l'importance des parcelles déjà exploitées par l'acquéreur évincé (Cass. 3^e civ., 17 avr. 1996 : *RD rur.* 1996, 474, obs. P. Ourliac).

L'exigence de précision des exploitations éventuellement bénéficiaires de l'intervention de la SAFER instaure un amalgame – malheureux – entre préemption et rétrocession. Or, il est exclu, sous peine de détournement de pouvoir, que la personne de l'attributaire puisse être déterminée à l'avance, au stade de la préemption. La Cour de cassation ne manque pas de rappeler que la procédure de rétrocession doit être égalitaire et non faussée (Cass. 3^e civ., 16 déc. 1998 : *RD rur.* 1999, 418. – Cass. 3^e civ., 18 juin 2002 : *AJDI* 2002, 622). C'est pourquoi la SAFER n'a pas l'obligation de procéder, dans sa décision de préempter, à la description détaillée des exploitations au profit desquelles elle agit (Cass. 3^e civ., 5 juill. 1995 : *Bull. civ.* 1995, III, n° 172 ; *JCP N* 1995, II, 1817. – Cass. 3^e civ., 10 mai 2001 : *RD rur.* 2001, 495 ; *Rev. loyers* 2002, 34, obs. B. Peignot ; *AJDI* 2002, 43, obs. C. Giraudel).

La jurisprudence s'est lancée dans la construction d'un savant édifice, en faisant de la motivation suffisante celle qui suggère les exploitations locales pouvant effectivement bénéficier de l'exercice de la préemption, mais qui ne dévoile pas trop précisément le nom du candidat qui sera retenu. La formule d'un arrêt de la Cour de cassation du 9 décembre 2008 résume parfaitement l'idée : « tout en fournissant des données concrètes sur les exploitants susceptibles de bénéficier de sa décision pour répondre aux exigences de la loi, la SAFER qui n'avait pas procédé à la rétrocession, rappelait que les orientations envisagées n'étaient pas définitives et que d'autres candidatures étaient susceptibles de se manifester » (Cass. 3^e civ., 9 déc.

2008, n° 07-22.013. – Pour d'autres exemples de motivations jugées suffisantes et satisfaisantes : Cass. 3^e civ., 16 févr. 2010, n° 09-65.901. – Cass. 3^e civ., 1^{er} juin 2011, n° 10-15.009 : *JurisData* n° 2011-010279 ; *JCP G* 2011, n° 37, 961, note J.-J. Barbiéri. – Cass. 3^e civ., 9 juill. 2013 : *JurisData* n° 2013-014640 ; *RD rur.* 2014, comm. 23, note B. Peignot. – Cass. 3^e civ., 1^{er} oct. 2013, n° 12-18.359).

REMARQUE

Transparence. La plupart du temps, la SAFER ne s'immisce dans une vente que si elle a été « saisie » par un exploitant candidat à l'acquisition de l'immeuble. Elle précise alors dans sa décision de préemption qu'elle a déjà connaissance d'un potentiel bénéficiaire de la restructuration foncière et énumère ses qualités. Elle se doit alors d'insérer dans sa décision une clause selon laquelle elle agit « sous réserve de toute autre candidature susceptible de se manifester lors de la publicité préalable à l'attribution ». Tout ce qui laisse en fait ouvert une campagne de candidatures et ne préjuge pas de la rétrocession, protège du grief de détournement de pouvoir (Cass. 3^e civ., 14 janv. 1995 et 30 mai 1996 : *RD rur.* 1996, p. 395. – CA Grenoble, 8 nov. 2004 : *Bull. inf. C. cass.* 1^{er} juin 2005, n° 1096. – Cass. 3^e civ., 19 févr. 2008 : *RD rur.* 2008, 144, note F. Roussel). Paradoxalement, l'exigence jurisprudentielle d'une motivation circonstanciée et concrète conduit à des formules devenues stéréotypées, comme la stipulation « réservant l'existence possible d'autres candidatures » qui tend à devenir de style.

244. – Droit de préemption « environnemental ». C'est aussi la mise en œuvre « imprécise » du droit de préemption dans un but environnemental qui a été sanctionnée par la Cour de cassation. Même prise à la demande du directeur régional de l'environnement, encourt la nullité la décision de préemption « qui ne comporte pas d'indications concrètes constitutives du descriptif d'un projet susceptible de répondre aux objectifs à atteindre, la SAFER se contentant d'exprimer en termes généraux la mission de protection de l'environnement que lui a conférée le législateur, l'acquisition de terres incluses dans le périmètre d'une ZNIEFF ne constituant pas en soi un projet » (Cass. 3^e civ., 28 sept. 2011, n° 10-15.008 : *JurisData* n° 2011-020424 ; *Bull. civ.* 2011, III, n° 161 ; *RD rur.* 2011, comm. 128,

note S. Crevel ; *JCP N* 2011, 1299, note J.-J. Barbiéri). Il aurait fallu, pour que la démarche soit valide, que la SAFER inscrive son action dans un véritable « projet de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvé par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics » (C. rur. pêche marit., ancien art. R. 143-1, al. 7), et y fasse spécifiquement référence dans sa décision de préemption (pour l'invalidation d'un projet écologique non approuvé par l'État ou les collectivités à la date de la décision de préemption : CA Grenoble, 1^e ch. civ., 26 sept. 2011, n° 08/03558, *SCI Albryce c/ SAFER Rhône-Alpes*).

ATTENTION

Procédure. Il est important de noter que, depuis le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015, la préemption pour un motif environnemental suppose uniquement l'avis préalable du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement, ou le cas échéant du directeur du parc national ou régional compétent ou du directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (C. rur. pêche marit., art. R. 143-5), alors qu'il fallait auparavant que la décision de préempter émane d'une proposition de ces instances.

245. – Défaut d'information des « intéressés ». Une dernière cause de nullité tient au manquement de la SAFER à l'obligation qu'elle a d'informer les « intéressés » de sa décision de préempter (C. rur. pêche marit., art. L. 143-3). Le flou de la loi rend incertaine l'étendue de la sanction : vise-t-elle uniquement le défaut de notification de la décision à l'acquéreur évincé (J. Viatte, *L'obligation de motiver les décisions de préemption de la SAFER*, art. préc., p. 175), ou également l'absence de publicité devant avoir lieu en mairie pour l'information de tous les tiers (J.-L. Aubert, *Le régime du droit de préemption des SAFER et de leurs rétrocessions : Defrénois* 1979, p. 321 et 513) ? La jurisprudence ne s'est pas directement prononcée, dans la mesure où, en général, les SAFER procèdent bien à l'affichage de la décision. C'est davantage le respect de l'obligation de notification individuelle qui pose difficulté, laquelle semble d'ailleurs maintenant indispensable pour faire courir le délai pour agir en contestation de la décision litigieuse (solution rendue pour la décision de rétrocession : Cass. 3^e civ., 30 oct. 2013, n° 12-19.870, préc. ; sur le sujet, V. *supra*, n° 233).

§ 3. – Conséquences de l'action

246. – Annulation de la préemption. Couronnée de succès, l'action en annulation provoque la disparition rétroactive de la décision de préemption. L'absence de préemption redonne vie au compromis de vente qui avait été conclu entre le vendeur et l'acquéreur (Cass. 3^e civ., 27 juin 2007, n° 06-14.329 : *Bull. civ.* 2007, III, n° 119 ; *JCP N* 2008, 1261, note F. Roussel). L'exécution forcée de la vente peut toutefois se révéler problématique lorsque l'annulation est prononcée plusieurs années après la procédure de préemption. C'est pourquoi il est utile d'enfermer la promesse dans des délais précis au terme desquels les engagements deviennent lettre morte.

247. – Indemnisation des préjudices. La SAFER qui a fautivement exercé son droit de préemption s'expose également à des actions de la part des parties lésées, en particulier de l'acquéreur évincé, injustement privé de la possibilité d'exploiter les biens convoités. Aussi certains arrêts ont-ils reconnu, en pareil cas, la responsabilité de la SAFER envers l'exploitant victime de son intervention dommageable (Cass. 3^e civ., 8 févr. 1972, n° 70-13.495 : *Bull. civ.* 1972, III, n° 91. – Cass. 3^e civ., 31 mai 2011, n° 10-10.275 : « qu'ayant relevé que l'impossibilité pour les [acquéreurs évincés] d'acquérir les parcelles litigieuses résultait de la décision de la SBAFER de préempter, décision déclarée illégale par une décision de justice définitive, la cour d'appel a pu déduire de ces seuls motifs, que cette attitude fautive était à l'origine du préjudice des [acquéreurs évincés] consistant en une impossibilité d'exploiter »).

Dans une décision du 1^{er} octobre 2013, la Cour de cassation est même allée plus loin en posant, dans ce genre de circonstance, un principe d'automatisme de la réparation. Au visa de l'article 1382 du Code civil, grief a été fait aux juges du fond qui avaient constaté l'annulation de la décision de préemption de ne pas avoir dit que l'irrégularité commise par la SAFER était constitutive d'une faute dont les conséquences dommageables pour l'acquéreur évincé devaient être réparées (Cass. 3^e civ., 1^{er} oct. 2013, n° 12-24.672).