



HAL
open science

La vente d'un bien rural au regard des droits de préemption

Benjamin Celle

► **To cite this version:**

Benjamin Celle. La vente d'un bien rural au regard des droits de préemption. Droit. 2014. dumas-01096303

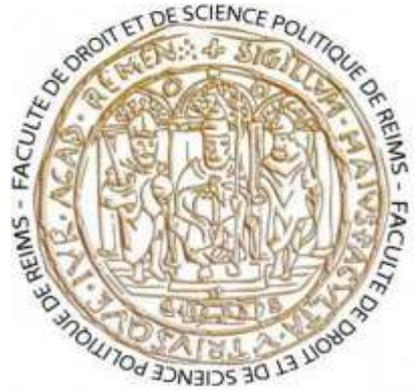
HAL Id: dumas-01096303

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01096303>

Submitted on 17 Dec 2014

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.



Mémoire dans le cadre du Master 2 « droit du vin et des spiritueux »

Année universitaire 2013 – 2014



LA VENTE D'UN BIEN RURAL AU REGARD DES DROITS DE PRÉEMPTION

sous la direction de Maître P. DEVARENNE

Benjamin CELLE

REMERCIEMENTS

Je remercie mon directeur de mémoire, Maître Pierre DEVARENNE, pour son soutien et son encadrement.

Je souhaite également remercier Monsieur Théodore GEORGOPOULOS et l'ensemble de l'équipe pédagogique du Master 2 droit du vin et des spiritueux, sans qui ce mémoire n'aurait jamais vu le jour.

De manière générale, je remercie l'ensemble des personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce mémoire, tout particulièrement Messieurs Thierry CHAMBRE, responsable du service de publicité foncière Bordeaux 1, et Luc REBEYROL, responsable du pôle enregistrement de Bordeaux centre, qui se sont intéressés à ce sujet et ont pris l'initiative de me documenter.

Je tiens enfin à remercier ma compagne pour son travail de relecture et sa capacité d'analyse juridique.

SOMMAIRE

Page

INTRODUCTION.....	5
PARTIE 1 – ENJEUX LIÉS AUX CHAMPS D'APPLICATION RESPECTIFS DES DROITS DE PRÉEMPTION DANS LE DOMAINE RURAL.....	14
Chapitre 1 – De l'imprécision des textes relatifs aux titulaires du droit de préemption.....	15
Chapitre 2 – Considérations tenant au domaine de la préemption quant aux biens.....	28
Chapitre 3 – Enjeux liés au domaine de la préemption quant aux actes.....	50
PARTIE 2 – ENJEUX LIÉS À LA MISE EN OEUVRE DES DROITS DE PRÉEMPTION DANS LE DOMAINE RURAL.....	65
Chapitre 1 - Procédure de mise en œuvre des droits de préemption ruraux.....	66
Chapitre 2 – Analyse des droits de préemption ruraux au regard de leurs finalités.....	88
Chapitre 3 – Réflexion sur la hiérarchie des droits de préemption.....	97
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	107
BIBLIOGRAPHIE.....	112
TABLE DES MATIÈRES.....	126

TABLE DES ABRÉVIATIONS

<i>Art.</i>	Article(s)
<i>Ass. inter. dr. comp.</i>	Association internationale de droit comparé
<i>Bull. AP</i>	Bulletin des arrêts de l'assemblée plénière de la Cour de cassation
<i>Bull. civ.</i>	Bulletin civil des arrêts de la Cour de cassation
<i>Bull. Joly</i>	Bulletin mensuel d'information des sociétés
<i>CA</i>	Cour d'appel
<i>Cass. 1re, 2e ou 3e civ.</i>	Cour de cassation (1ère, 2ème ou 3ème chambre civile)
<i>Cass. ass. plén.</i>	Cour de cassation, assemblée plénière
<i>Cass. ch. réunies</i>	Cour de cassation, chambres réunies
<i>Cass. soc.</i>	Cour de cassation, chambre sociale
<i>Cass. com</i>	Cour de cassation, chambre commerciale
<i>C. comptes</i>	Cour des comptes
<i>Comm.</i>	Commentaire
<i>Cons. Const.</i>	Conseil constitutionnel
<i>Déb. A.N</i>	Débats à l'Assemblée Nationale
<i>Éd.</i>	Edition
<i>Fasc.</i>	Fascicule(s)
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i> , dans la référence précédente
<i>In</i>	Dans
<i>Infra</i>	Ci-dessous
<i>Jcl. Rural</i>	Jurisclasseur de droit rural
<i>JCP N</i>	Semaine Juridique Notariale et Immobilière
<i>JOAN</i>	Journal officiel de l'Assemblée Nationale
<i>JO Sénat</i>	Journal officiel du Sénat
<i>N°</i>	Numéro(s)
<i>Op. cit.</i>	<i>Opus citatum</i> , œuvre déjà citée
<i>P. 108</i>	Page 108
<i>Pp. 108-110</i>	De la page 108 à la page 110
<i>Q</i>	Question
<i>RD rur.</i>	Revue de Droit Rural
<i>Rép. Min</i>	Réponse ministérielle
<i>Supra</i>	Ci-dessus
<i>t.</i>	Tome(s)
<i>TGI</i>	Tribunal de Grande Instance
<i>T. par. baux rur.</i>	Tribunal Paritaire des Baux Ruraux
<i>V.</i>	Voir
<i>Vol.</i>	Volume(s)

INTRODUCTION

« La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »

Article 544 du Code civil

1. Un droit limitatif du droit de propriété. Si l'article 544 du Code civil est probablement l'un des plus importants en droit français, force est de constater qu'il est également l'un de ceux dont une réécriture semble nécessaire. En effet, en dépit de la valeur constitutionnelle du droit de propriété¹ et de l'utilisation du terme « absolue », les limitations au droit de propriété sont aujourd'hui nombreuses. Parmi celles-ci sont régulièrement cités l'expropriation, les troubles anormaux du voisinage ou encore les droits de préemption². Ces derniers atteignent en effet le droit de disposer au profit d'un acquéreur librement choisi (tout en respectant la liberté de ne pas disposer), mais également le droit de propriété de l'acquéreur initial. Pris en leur volet rural, les droits de préemption intéresseront la présente étude.

1bis. Un droit au service du droit de propriété. *A contrario*, il est également possible d'affirmer que le droit de préemption est au service du droit de propriété, en ce sens que son exercice est nécessairement justifié par la satisfaction d'un intérêt supérieur à celui des contractants lésés. En effet, le droit de préemption opère une certaine redistribution des biens, dans le but de satisfaire l'intérêt général. Ceci explique sa primauté ainsi que l'interdiction de déroger à ce droit par simple convention contraire. Parce que le droit de préemption est finalisé, les atteintes apportées au libre exercice du droit de propriété sont légitimées. Il peut être admis que, de façon générale, les droits de préemption visent à satisfaire deux objectifs : sanctionner ou prévenir la fraude, et réaliser l'aménagement foncier urbain ou rural. En somme, satisfaire l'intérêt général.

2. Définition du droit de préemption. Traiter des droits de préemption dans le cadre rural requiert une précision d'ordre terminologique qui n'est pas des moindres : définir la

1 Cons. Const., 16 janv. 1982, décision n°81-132 DC, V. Considérant n°16

2 TGI Lyon, 5 mars 1975, « (...) contraire aux dispositions très générales de l'article 544 du Code civil », à propos du droit de préemption. Pour une position plus nuancée, V. Cass. 3e civ., 3 avr. 2014, n°14-40.006 : JurisData n°2014-006542

notion de droit de préemption. Dans la mesure où la loi n'y procède pas, c'est à la doctrine qu'est revenue cette épineuse tâche. L'une des contributions majeures en la matière est très certainement l'ouvrage du Professeur SAINT-ALARY-HOUIN³, qui a tenté de définir le droit de préemption en analysant le moment d'intervention du préempteur dans la formation du rapport contractuel. En tout état de cause, le droit de préemption se définit comme étant le droit reconnu par la loi à certaines personnes publiques ou privées de se porter prioritairement acquéreurs d'un bien⁴. D'un point de vue étymologique, le terme « préemption » est composé du préfixe « *pré* », avant, et du substantif « *emptio* », achat.

3. Notions proches. Véritable « faculté d'acquisition préférentielle »⁵, le droit de préemption est proche mais se distingue de plusieurs notions influant sur le choix du cocontractant.

D'une part, il diffère du *pacte de préférence* qui se définit comme la convention par laquelle une personne – le promettant – s'engage, s'il vend, à vendre en priorité à une autre – le bénéficiaire. En effet, le droit de préemption est d'origine légale, à l'inverse du pacte de préférence, qui est le fruit de la volonté des parties. Il ne s'agit donc pas de l'exercice d'un droit de préemption, mais bien de l'application du droit commun des contrats. De plus, le pacte de préférence est systématiquement conclu dans l'intérêt d'un particulier, alors que le droit de préemption vise à satisfaire l'intérêt général.

D'autre part, le droit de préemption se distingue du *droit au retrait litigieux*, régi par les articles 1699 et suivants du Code civil. Ce mécanisme permet au débiteur d'une créance contestée (d'où l'utilisation du terme *litigieux*) de se substituer à l'acquéreur lorsque le créancier cède son droit, moyennant remboursement du prix de cession et paiement des frais et intérêts. En d'autres termes, ce droit permet à la partie défenderesse à un procès d'offrir à celui ayant racheté le droit litigieux de son adversaire de mettre un terme à l'instance en lui remboursant le prix qu'il a payé au cédant. Le mécanisme permet ainsi au débiteur d'acquérir le droit qui lui était opposé en justice et, devenant son propre créancier, d'éteindre ce droit par confusion. Notons que la notion ne doit pas être confondue avec l'ancien retrait successoral, lequel est à l'origine d'un droit de préemption institué au profit des indivisaires par l'article 815-14 du Code civil (V. *infra*, n°9).

Enfin, le droit de préemption voisine avec les *clauses d'agrément et de préemption*, qui

3 C. SAINT-ALARY-HOUIN, *Le droit de préemption*, préface de Pierre RAYNAUD, LGDJ, Paris, 1979, t. CLXIV

4 C. SAINT-ALARY-HOUIN, *Approche conceptuelle du droit de préemption*, JCP N 2011, n°40

5 P. RAYNAUD, *Les droits d'acquisition préférentielle en droit civil et en droit rural français*, Ass. inter. dr. comp. 1967

ont pour but d'éviter l'entrée d'associés indésirables dans une société. Par le biais de ces clauses, « *les actionnaires se donnent ou donnent à certains d'entre eux ou encore à la société elle-même la faculté ou l'obligation de se rendre acquéreurs de toutes actions par préférence à tout autre* »⁶. Une nouvelle fois, la source de telles clauses est nécessairement conventionnelle, à l'inverse du droit de préemption, d'origine légale.

Si la définition du droit de préemption ne jouit d'aucune contestation, et cela quelque soit le type de préemption évoqué (II), ce n'est pas le cas de sa nature juridique (I).

I – Nature juridique du droit de préemption

4. Droit pré-contractuel d'acquisition ? L'étymologie du terme préemption (V. *supra*, n°2) commande d'affirmer que le droit de préemption est le droit d'acquérir en priorité. En d'autres termes, il s'agirait d'un droit exercé *ante rem venditam*, c'est-à-dire avant la vente. Le droit de préemption s'analyserait donc en l'acceptation d'une offre de vente. Au-delà de considérations d'ordre purement étymologique, le législateur lui-même semble commander une telle affirmation. En effet, l'article L. 213-2 du Code de l'urbanisme impose, à peine de nullité, au propriétaire désireux de vendre son bien de faire parvenir au titulaire du droit de préemption une déclaration d'intention d'aliéner précisant les conditions de la vente. Dans cette hypothèse, on comprend aisément que l'éventuelle intervention du préempteur se situerait antérieurement à la conclusion de la vente, dans la mesure où celui-ci est averti de l'intention de vendre du propriétaire, et non pas de la vente elle-même. La vente n'est donc pas conclue au moment où le préempteur est mis en capacité d'exercer son droit.

Cette analyse se retrouve également dans l'étude des droits de préemption en cas de vente de locaux à usage d'habitation. Ainsi, l'article 10 de la loi n°75-1351 du 31 décembre 1975 énonce que « *préalablement à la conclusion de toute vente (...) le bailleur doit, à peine de nullité de la vente, faire connaître (...) à chacun des locataires (...) l'indication du prix et des conditions de la vente projetée (...). Cette notification vaut offre de vente au profit de son destinataire* ». Sur ce point, le texte susvisé est particulièrement clair : la notification intervient préalablement à la vente et vaut offre de vente. Le préempteur, en l'occurrence le ou les locataires, exerce donc son droit alors que le transfert de propriété de la vente projetée n'a pas encore eu lieu (dans l'hypothèse d'une préemption, ce transfert initialement prévu n'aura

⁶ LE SUEUR, *La clause de préemption dans les sociétés anonymes, la théorie du juste prix*, Inf. Chef. Entr. 1961, p. 981

donc jamais lieu, selon les partisans de cette théorie). L'acceptation de l'offre par le titulaire du droit de préemption équivaut donc à la formation de la vente. En d'autres termes, une personne X souhaitant aliéner un bien à une personne Y doit en priorité émettre une offre, forcée, à une personne Z. Y, bien qu'en accord avec X sur l'intégralité des conditions de la vente, se devrait donc de patienter jusqu'à la réponse de Z. L'atteinte à la liberté de disposer, et donc au droit de propriété, se perçoit ainsi aisément. Toutefois, cette analyse du droit de préemption en un droit pré-contractuel d'acquisition n'emporte pas la conviction de l'intégralité de la doctrine.

5. Droit post-contractuel d'acquisition. Plusieurs auteurs ont affirmé que le droit de préemption était davantage un droit de substitution à un acquéreur qu'un droit pré-contractuel d'acquisition. Le droit de préemption s'analyserait ainsi en un droit de substitution à un acquéreur, exercé *post rem venditam*. Littéralement, il ne s'agirait donc pas d'un droit de préemption, mais d'un droit de « postemption ». Sur ce point, comparant le retrait et la préemption, un auteur franchit le pas et va jusqu'à qualifier la substitution de « postemption »⁷. A notre sens, les fondements de cette seconde théorie apparaissent plus cohérents. En effet, lorsque l'on s'intéresse au mécanisme même de la préemption, on constate que ce dernier n'a de raison d'être que du fait de l'existence d'un accord entre un propriétaire vendeur et un acquéreur pressenti. En effet, le propriétaire vendeur notifie au titulaire du droit de préemption qu'il a trouvé un accord avec un acquéreur. Sans accord entre les parties à la vente projetée, la préemption n'existe pas et n'a pas lieu d'exister. Dès lors, le droit de préemption ne peut être exercé que postérieurement à cet accord. Affirmer la solution inverse reviendrait à admettre que le droit de préemption utilise le processus classique de la vente amiable : un vendeur et un acquéreur se mettent d'accord pour transférer la propriété d'un bien et aucun tiers n'intervient.

Par ailleurs, la pratique illustre parfaitement cette théorie, notamment dans l'hypothèse d'une vente par adjudication. En effet, le titulaire du droit de préemption est informé de la date des enchères afin de se substituer à l'adjudicataire dans un certain délai. Dès lors, on comprend aisément que le droit de préemption doit être analysé en un véritable droit de substitution à un acquéreur. En tout état de cause, et ainsi que l'affirme le Professeur SAINT-ALARY-HOUIN⁸, « *cette approche post-contractuelle du droit de préemption s'appuie sur le tripartisme de l'opération et conduit à analyser le droit de préemption en un droit potestatif*

7 H. LE NABASQUE *in* Bull. Joly 2006, p. 1072

8 C. SAINT-ALARY-HOUIN, *op. cit.*, JCP N 2011, n°40

permettant une substitution de contractant ». Un propriétaire vendeur, un acquéreur et un préempteur sont donc nécessaires à l'exercice de tout droit de préemption. L'absence de l'une de ces parties dénie de tout intérêt le mécanisme. Par conséquent, et en dépit des arguments avancés (V. *supra*, n°4), le droit de préemption ne peut ni ne doit être analysé comme un droit pré-contractuel d'acquisition. Le préempteur n'accepte pas une offre mais se substitue à l'acquéreur pressenti – qui, lui, avait accepté une offre. La Cour de cassation a consacré cette théorie en affirmant, au sujet de la commission due à l'agent immobilier, que les juges du fond avaient « *décidé à bon droit que par l'effet de la préemption la SAFER était substituée à l'acquéreur primitif* »⁹. Le mécanisme de la préemption repose donc sur une éviction de l'acquéreur, et cela quelque soit le type de droit de préemption mis en œuvre.

II – Typologie des droits de préemption

6. Intérêt : illustration du mécanisme. Si seuls les droits de préemption dans le cadre de la vente d'un bien rural intéressent la présente étude, il n'apparaît pas inutile de citer brièvement les différents droits de préemption existant en droit français. Une telle démarche est justifiée par le besoin d'illustrer les propos précédents. En effet, le présent paragraphe permet de rendre compte de ce qu'est la nature juridique d'un droit de préemption, au travers de ses applications dans les différentes branches du droit.

7. En matière d'urbanisme. Le Code de l'urbanisme prévoit l'existence de plusieurs droits de préemption. Parmi ceux-ci, il convient tout d'abord de citer le droit de préemption urbain, institué par l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme. Sa mise en œuvre doit permettre à une personne publique (collectivité territoriale, etc) d'acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente par une personne privée (particulier) ou morale (entreprise), dans le but de réaliser des opérations d'aménagement urbain.

Un droit de préemption est également prévu dans les zones d'aménagement différé. Celui-ci est institué par l'article L. 212-2 du Code de l'urbanisme. Lesdites zones constituent un périmètre à l'intérieur duquel une collectivité locale, un établissement public ou une société d'économie mixte titulaire d'une convention d'aménagement dispose d'un droit de préemption sur les biens immobiliers et droits sociaux vendus. Ce droit prime le droit de

⁹ Cass. 3e civ. 9 juill. 1980 : Bull. Civ. 1980, III, n°139

préemption urbain en cas de concours, et la création de telles zones doit permettre la réalisation d'un certain nombre de projets urbains (réalisation d'équipements collectifs par exemple).

Aussi, l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme institue un droit de préemption au profit des départements dans les espaces naturels sensibles. La mise en œuvre de ce droit doit notamment permettre la préservation de la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues, la sauvegarde des habitats naturels et l'ouverture de ces espaces au public.

Enfin, notons que le nouvel article L.213-1-3° du code de l'urbanisme institue un droit de préemption urbain systématique en cas de cession de la majorité des parts d'une Société Civile Immobilière (SCI) dont le patrimoine est constitué d'immeubles bâtis ou non. De plus, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, soumet désormais les immeubles achevés depuis plus de quatre ans (dix ans auparavant) au droit de préemption urbain. Le point de départ de ce délai est la date de la déclaration attestant de l'achèvement et la conformité des travaux.

8. En cas de vente de locaux à usage d'habitation. Trois droits de préemption légaux sont susceptibles de s'appliquer en cas de vente de locaux à usage d'habitation.

Le droit de préemption de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 est le plus ancien d'entre eux, et aussi celui qui reçoit l'application la moins fréquente. Il s'applique dans l'hypothèse où le propriétaire d'un immeuble divise celui-ci en lots de copropriété, pour ensuite les vendre. Ce droit de préemption permet donc au locataire ou occupant de bonne foi de l'un de ces futurs lots de se porter acquéreur en priorité.

Le droit de préemption de l'article 10-1 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975, introduit en 2006 par le législateur, est en fait la conséquence du droit de préemption de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 et le résultat de circonstances particulières¹⁰. Ce droit de préemption intervient en amont du précédent, et exige la réunion de différentes conditions : être en présence de la vente de la totalité d'un immeuble à usage d'habitation ou à

¹⁰ En effet, en région parisienne, les bailleurs institutionnels vendaient souvent des immeubles collectifs à des investisseurs professionnels de l'immobilier, à des prix relativement bas. Les investisseurs les revendaient ensuite par appartement, et étaient alors soumis au droit de préemption de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975, étant entendu que le prix de vente de chaque appartement était beaucoup plus important que celui que représentait l'appartement rapporté au prix de vente global. Par conséquent, les locataires ont fait valoir que le droit de préemption de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1975 était détourné et qu'il fallait lutter contre cette « vente à la découpe » en faisant bénéficier les locataires d'un droit de préemption lors de la première vente (c'est-à-dire la vente de l'ensemble).

usage mixte ; ledit immeuble devant comporter plus de 10 logements. Ce seuil de 10 logements s'explique par la volonté de ne pas porter préjudice aux « petits » investisseurs, qui souvent acquièrent des immeubles pour s'assurer des revenus complémentaires. Enfin, ce droit de préemption ne concerne pas les locaux affectés à un usage commercial ou professionnel.

Le droit de préemption de l'article 15-II de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 est différent des précédents en ce sens que le non-exercice de celui-ci entraîne rupture du rapport locatif. Le bailleur qui souhaite vendre son immeuble peut donner congé au locataire six mois à l'avance. Ce n'est ici qu'une possibilité qui lui est offerte, il peut donc vendre sans donner congé à son locataire. Dans ce cas, il vend alors l'immeuble occupé et le preneur continuera à jouir des lieux.

Enfin, notons que la loi ALUR a mis en place un véritable droit de « postemption »¹¹. Selon Sandrine MAZETIER, députée de Paris et vice-présidente de l'Assemblée nationale, ce dernier vise à *« permettre à une collectivité de se porter acquéreur bien après la déclaration d'intention d'aliéner, après que les locataires occupants qui voulaient se porter acquéreurs ont pu le faire, et d'obliger le vendeur à signaler les lots restant en vente, de sorte que les collectivités puissent se porter acquéreurs »*.

9. En cas de cession de droits indivis. Régi par les articles 815-14 à 815-16 du Code civil, le droit de préemption de l'indivisaire en cas de cession de droits indivis remplace l'ancien retrait successoral de l'article 841 ancien du Code Napoléon¹². Ce dernier permettait aux indivisaires de se substituer au tiers acquéreur en lui remboursant le prix qu'il avait payé. Rétroactif, ne s'appliquant qu'aux indivisions successorales et pouvant être exercé jusqu'au partage (soit, pour certaines successions, dans un laps de temps relativement long), il a été remplacé par un droit de préemption par la loi n°76-1286 du 31 décembre 1976.

Désormais, bénéficient d'un droit de préemption les indivisaires de toute indivision, quelle que soit son origine, dans le cas d'une cession faite à une personne tierce à ladite indivision. Dès lors, le droit de préemption permet aux indivisaires, s'ils le souhaitent et le peuvent, de faire obstacle à l'entrée d'un tiers dans l'indivision.

10. En cas de vente d'œuvres d'art ou d'archives privées. Les articles L. 212-30 et suivants du Code du patrimoine instituent au profit de l'État un droit de préemption sur « tout

11 V. art. 5, II, a) de la loi ALUR

12 Ph. MALAURIE, *Les successions- Les libéralités*, Defrénois, 5ème éd., Paris, 2012, p.411, n°843

document d'archives privées mis en vente publique ou vendu de gré à gré »¹³, lorsque celui-ci estime que l'exercice de ce droit est nécessaire à la protection du patrimoine d'archives. Ainsi, l'État se trouve subrogé dans les droits de l'adjudicataire ou de l'acheteur.

De la même façon, les articles L. 123-1 à L. 123-3 du Code du patrimoine prévoient que l'État peut également exercer « sur toute vente publique d'œuvres d'art ou sur toute vente de gré à gré d'œuvres d'art réalisée dans les conditions prévues par l'article L. 321-9 du Code de commerce, un droit de préemption par l'effet duquel il se trouve subrogé à l'adjudicataire ou à l'acheteur »¹⁴.

11. En cas de vente d'un bien rural. Délimitation du champ d'étude. Deux types de droit de préemption sont spécifiques à la vente d'un bien rural : celui de la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural)¹⁵ et celui du preneur en place. Bien qu'anciens¹⁶, ces droits ne sont pas exempts de toutes critiques et controverses. En effet, ils font aujourd'hui encore l'objet de vifs débats. A juste titre, certains auteurs considèrent d'ailleurs que « *l'exercice par la SAFER de son droit de préemption constitue le cœur des questions juridiques pratiques* »¹⁷.

La présente étude propose ainsi une réflexion quant aux enjeux actuels liés à la préemption dans le cadre rural.

Avant toute chose, une importante précision doit être portée à la connaissance du lecteur : la matière est mouvante. En effet, à l'heure où ces lignes sont rédigées, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt est en discussion au Parlement¹⁸. Ce projet a notamment trait à la délimitation du champ d'application des droits de préemption ruraux.

Si cette question semble de prime abord être le principal enjeu lié à la matière (**Première partie**), celle de la mise en œuvre des droits de préemption dans le cadre de la vente d'un bien rural mérite également, à notre sens, d'être étudiée (**Seconde partie**).

13 Article L. 212-32 du Code du patrimoine

14 Article L. 123-1 du Code du patrimoine

15 La France métropolitaine et les DOM sont couverts par l'action de vingt six SAFER. L'étude évoquera tantôt le droit de préemption de la SAFER et le droit de préemption des SAFER, ces deux expressions renvoyant à une même idée : la préemption par une SAFER, quelle qu'elle soit.

16 Le droit de préemption du preneur en place est issu de la loi du 13 avril 1946 instituant le statut du fermage et du métayage. Le droit de préemption de la SAFER est issu de la loi n°62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole.

17 H. BOSSE-PLATIERE, F. COLLARD, B. GRIMONPREZ, T. TAURAN, B. TRAVELY, *Droit rural, entreprise agricole, espace rural, marché agricole*, LexisNexis, Paris, 2013, p. 533, n°1512

18 Pour un suivi de la discussion : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl13-279.html>

**PARTIE 1 – ENJEUX LIÉS AUX CHAMPS
D'APPLICATION RESPECTIFS DES DROITS DE
PRÉEMPTION DANS LE DOMAINE RURAL**

12. Annonce. Traiter du champ d'application des droits de préemption objets de l'étude implique de s'intéresser à des considérations tenant aux personnes concernées (**Chapitre 1**), aux biens aliénés (**Chapitre 2**) mais encore à la nature des opérations conclues (**Chapitre 3**). Une telle approche permettra d'obtenir une vue d'ensemble des enjeux liés à la délimitation du champ d'application des droits de préemption ruraux.

Chapitre 1 – De l'imprécision des textes relatifs aux titulaires du droit de préemption

13. Diversité des titulaires. La définition du droit de préemption (V. *supra*, n°2) illustre parfaitement la diversité des possibles titulaires de ce droit dans le cadre de la vente d'un bien rural. En effet, ladite définition précise que ce droit est susceptible d'être exercé tant par une personne physique que par une personne morale. En matière rurale, cette dualité se retrouve puisque le titulaire du droit de préemption peut être le preneur (**Section 1**) ou la SAFER (**Section 2**).

Section 1 – La préemption du preneur rural

14. Dualité de possibilités offertes au preneur. Le preneur rural peut exercer le droit de préemption lui-même (**I**) ou subroger quelqu'un dans ce droit (**II**). Aussi, plusieurs cas particuliers liés à la qualité du preneur méritent d'être traités (**III**).

I – La préemption exercée par le preneur lui-même

15. Conditions pour bénéficier du droit de préemption. Afin d'exercer le droit de préemption que lui confère la loi, le preneur doit satisfaire deux séries de conditions imposées conjointement par les articles L. 412-1 (**A**) et L.412-5 (**B**) du Code rural et de la pêche maritime.

A – Condition imposée par l'article L.412-1 du Code rural et de la pêche maritime

16. Notion d'exploitant preneur en place. L'article L.412-1 du Code rural et de la pêche maritime confère un droit de préemption à « *l'exploitant preneur en place* ». Cette

condition se révèle être en réalité une double condition. En effet, la qualité d'exploitant preneur en place suppose non seulement l'existence d'un bail soumis au statut du fermage (V. *infra*, n° 54 et 55), mais encore une exploitation du fonds au jour de la vente.

16bis. Bail soumis au statut du fermage. Alors que la SAFER peut préempter un bien rural libre de toute occupation, ce n'est pas le cas du preneur en place, qui est nécessairement partie à un bail soumis au statut du fermage. Il peut donc s'agir d'un bail à ferme, d'un bail à métayage, d'un bail à longue durée ou encore d'un bail annuel renouvelable¹⁹. Plus largement, il s'agit de toute convention entrant dans le champ d'application de l'article L.411-1 du Code rural et de la pêche maritime, peu important que le bail soit verbal ou écrit²⁰. Notons également que la lettre de l'article L. 412-1 du même Code ne distingue pas selon qu'il s'agisse d'un exploitant preneur en place personne physique ou d'un exploitant preneur en place personne morale. Nous reviendrons sur ce point (V. *infra*, n°25), mais il apparaît d'ores et déjà important de préciser que la qualité du preneur est indifférente à l'exercice ou non du droit de préemption – *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

Imposant la qualité de preneur en place, le législateur n'a toutefois pas pris le soin de définir cette notion. A l'évidence, celle-ci ne doit pas s'entendre du « *preneur habitant sur place* », mais bien dans le sens de « *preneur ayant un titre régulier d'occupation et exploitant le fonds* »²¹. Encore faut-il que cette exploitation soit effective.

16ter. Exploitation effective. Sous réserve de l'hypothèse dans laquelle il se voit « *empêché d'exploiter par des circonstances constituant un cas de force majeure* »²², le preneur doit exploiter effectivement le fonds qu'il loue – et en rapporter la preuve – pour se prévaloir de son droit de préemption au jour de la vente dudit fonds. Ainsi, la jurisprudence a précisé que « *n'est plus exploitant le preneur qui au jour de la vente avait abandonné le domaine de façon définitive pour occuper une situation de chef de culture puis d'associé gérant* »²³, ou encore que « *perd la qualité d'exploitant et donc le bénéfice du droit de préemption le preneur qui sous-loue la plus grande partie ou une partie essentielle des biens loués* »²⁴. L'existence de la condition d'exploitation effective trouve une justification dans le fait qu'il apparaît logique

19 V. notamment sur ce point : A. LASSAUBATJEU-ANDRE, *Aménagements apportés au statut du fermage par la loi d'orientation agricole*, Defrénois 1980, art. 32500, pp. 1498-1506

20 Cass. soc. 26 oct. 1960, Bull. Civ. IV, n°947

21 Cass. soc. 16 nov. 1950, Bull. Civ. IV, n°846

22 Cass. soc. 11 janv. 1951, Bull. Civ. III, n°15

23 Cass. soc. 2 déc. 1965, Bull. Civ. IV, n°862

24 Cass. soc. 6 juin 1958, Bull. Civ. IV, n°687

« d'écarter du bénéfice de la préemption ceux qui ont conservé leur titre de preneur mais n'ont cependant pas trouvé dans le fonds loué suffisamment d'intérêt pour en conserver la culture »²⁵. En d'autres termes, « pas d'exploitation, pas de préemption ! »²⁶. Enfin, la préemption suppose la continuation de l'exploitation. Ainsi, le preneur doit, à compter de la préemption, « se consacrer à l'exploitation du bien (...) pendant au moins neuf ans », aux termes de l'article L. 411-59 du Code rural et de la pêche maritime.

Actualité jurisprudentielle n°1

Cass. 3e civ., 4 févr. 2014, n°12-22.538 et 12-23.066 : JurisData n°2014-002160

« Attendu qu'ayant retenu, par une appréciation souveraine des éléments de preuve qui lui étaient soumis, que M. X. ne rapportait pas la preuve lui incombant de l'exploitation effective du fonds loué à la date de la vente, la cour d'appel a pu, de ces seuls motifs et sans violer l'article 455 du Code de procédure civile, en déduire que le locataire ne jouissait pas du droit de préempter les parcelles objet du litige ».

Cass. 3e civ., 4 juin 2014, n°13-14.143

« L'appréciation de l'exploitation effective par le preneur doit se faire en prenant en compte l'ensemble des terres affermées et non la seule parcelle vendue ».

16quater. Exploitation par la famille du preneur. L'article L. 412-5 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime dispose que « *bénéficie du droit de préemption le preneur (...) exploitant par lui-même ou par sa famille le fonds mis en vente* ». Le texte semble donc en contradiction même avec la lettre de l'article L. 412-1 du même Code. En effet, l'un pose une condition d'exploitation par le preneur et lui seul, alors que l'autre semble indiquer que le fonds peut être exploité par la famille de celui-ci. De ce fait, deux interprétations sont possibles : soit, d'une part, le droit de préemption pourrait être exercé uniquement en cas d'exploitation conjointe entre le preneur et sa famille. Soit, d'autre part, le droit de préemption pourrait être exercé alors même que seule la famille exploite le fonds. Cette seconde approche est celle que retient la Cour de cassation en affirmant que la loi vise l'hypothèse dans laquelle le preneur, tout en restant titulaire du bail, abandonne en fait la

25 BARBIERI, DUPEYRON, THERON, *in Droit agraire*, Economica, 1er vol., 2è éd., n°487

26 S. CREVEL, Pas d'exploitation, pas de préemption !, RD rur. Avril 2014, n°422, comm. 62, sous Cass. 3e civ. 4 févr. 2014

direction de l'exploitation à un membre de sa famille²⁷.

Cette conception n'emporte pas notre conviction. A notre sens, il est en réalité nécessaire d'apprécier cette condition au regard de l'article L. 411-59 du Code rural et de la pêche maritime, lequel indique que le preneur « *ne peut se limiter à la direction et à la surveillance de l'exploitation et doit participer sur les lieux aux travaux de façon effective et permanente (...)* ». Dès lors, de deux choses l'une : soit le preneur respecte la lettre de l'article L. 411-59 et voit son fonds exploité en partie par un membre de sa famille ; soit il ne respecte pas la lettre de l'article L. 411-59 et sa famille exploite en réalité le fonds à sa place. Dans cette situation, il semblerait que la première hypothèse ouvre droit à la préemption en cas de vente, à l'inverse de la seconde.

17. Changement de destination du fonds. Qu'advient-il du droit de préemption du fermier en cas de changement de destination du fonds ? En d'autres termes, un fonds agricole exploité dont la destination est modifiée mais dont l'exploitation par le preneur n'a pas cessé peut-il faire obstacle à l'exercice du droit de préemption du fermier ? Bien que les tribunaux ne se soient pas, à notre connaissance, prononcés sur la question, il semble qu'il faille y répondre par l'affirmative. La solution nous paraît frappée au coin du bon sens et en adéquation avec la lettre de l'article L. 411-1 du Code rural et de la pêche maritime, lequel définit le statut du fermage comme « *toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole définie à l'article L. 311-1 (...)* ».

B – Conditions imposées par l'article L. 412-5 du Code rural et de la pêche maritime

18. Exercice de la profession agricole. L'alinéa premier de l'article L. 412-5 du Code rural et de la pêche maritime impose au preneur en place souhaitant bénéficier d'un droit de préemption en cas de vente du fonds loué d'avoir exercé la profession agricole pendant au moins trois ans. La profession agricole pouvant être exercée sous différentes « casquettes », la préemption est donc ouverte au preneur ayant exercé celle-ci en tant que chef d'exploitation, en tant que salarié ou encore en tant qu'aide familial. Il semblerait que le critère retenu par la jurisprudence soit celui de la mise en valeur d'un fonds agricole par la personne concernée.

²⁷ Cass. soc. 13 mai 1955

Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'un salarié, les juges du fond se référeront au contenu du contrat de travail. De cette façon, la Cour de cassation a refusé l'exercice du droit de préemption à un technicien agricole²⁸ ou encore, logiquement, à un fils d'agriculteur²⁹. A l'inverse, un stagiaire ayant participé à la mise en valeur d'un fonds peut voir cette période de stage prise en compte dans le calcul de l'ancienneté requise par la loi³⁰. En l'espèce, tout laisse à penser que le stage était conventionné et mentionnait la mise en valeur du fonds. *Quid* d'un stage non conventionné comprenant toutefois une mise en valeur du fonds par le stagiaire ? A notre connaissance, la doctrine ne s'est pas préoccupée de cette hypothèse. Le débat, qui se situe sur le terrain de la preuve, reste donc ouvert.

18Bis. Critique. Enfin, et à défaut de précisions de la loi, notons que l'exercice de la profession agricole n'est pas exigé à titre principal. Le droit de préemption est donc ouvert à un agriculteur exerçant également l'activité commerciale de marchand de volailles³¹ ou encore l'activité de gérant d'une station service³². La solution, ancrée en jurisprudence, peut toutefois être critiquée. En effet, la SAFER peut y voir une forme d'injustice en ce sens que certains preneurs peuvent préempter en priorité alors même que l'activité agricole qu'ils exercent ne représente qu'une infime partie de leur quotidien. C'est toute la question de la hiérarchie des droits de préemption qui prend ici son sens. En tout état de cause, il est possible de se demander si la hiérarchie des droits de préemption est ici justifiée. La SAFER n'a-t-elle pas plus d'intérêt à préempter qu'un preneur qui n'exerce son activité agricole que quelques jours par an ? A notre sens, la réponse doit être positive toutes les fois où la préemption par la SAFER est régulière (nous entendons ici par régulière une préemption exercée par référence aux objectifs légaux de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime – V. *infra*, n° 28).

19. Superficie déjà acquise. Aux termes de l'article L. 412-5 alinéa 6 du Code rural et de la pêche maritime, le preneur, au jour où il entend préempter, ne doit pas être propriétaire de biens représentatifs d'une surface supérieure à trois fois la surface minimale d'installation

28 Cass. 3e civ. 5 juin 1969, Bull. Civ. 1969, III, n°447. A notre sens, cette décision doit être accueillie avec prudence. En effet, il est à penser que le contrat de travail du technicien agricole concerné ne permettait pas d'affirmer que celui-ci mettait en valeur le fonds agricole. Un contrat de travail différent – et tous le sont – aurait probablement conduit à une solution toute autre.

29 Cass. 3e civ., 23 avr. 1974, Bull. Civ. 1974, III, n°161. La seule qualité de fils d'agriculteur ne saurait suffire à ouvrir droit à la préemption.

30 Cass. soc. 13 mai 1955

31 Cass. soc., 4 janv. 1963, Bull. Civ. 1963, IV, n°15

32 Cass. 3e civ., 14 nov. 1968, Bull. Civ. 1968, III, n°459

(SMI). Il est à noter que l'article susvisé ne renvoie qu'à la propriété au sens strict, et donc pas à l'exploitation, ni à l'usufruit³³. Par conséquent, pour apprécier la propriété détenue par le preneur, « *il y a lieu de tenir compte de toutes les parcelles dont le preneur est propriétaire, même s'il ne les exploite pas et si elles sont situées dans d'autres départements* »³⁴. Par ailleurs, la superficie à prendre en compte est celle que fixe l'arrêté applicable au département où se trouve le bien vendu³⁵.

Actualité jurisprudentielle n°2

Cass. 3e civ., 7 mai 2014, n°13-11.776 : JurisData n°2014-009896

« Mais attendu qu'ayant constaté que, nonobstant l'achat par les deux époux, M. Z avait exercé seul le droit de préemption et exactement retenu qu'au jour où il a notifié sa décision d'exercer ce droit, seuls ses biens propres et la moitié des biens communs devaient être pris en compte pour le calcul de la surface maximale prévue par l'article L. 312-6 du code rural et de la pêche maritime, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de procéder à des recherches qui ne lui étaient pas demandées et qui a souverainement apprécié la portée des éléments de preuve qui lui étaient soumis, a légalement justifié sa décision ».

Pour aller plus loin : JCP N, 11 juil. 2014, n°28, comm. 1248, pp. 53-55

19bis. Critique. Sur ce point, la hiérarchie des droits de préemption ne semble avoir que peu d'enjeux, en ce sens que l'on comprend aisément que le législateur a voulu, par cette disposition, prévenir le risque « *d'accumulation de propriété* »³⁶. Or, la prévention d'un tel risque se retrouve dans les objectifs légaux de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime assignés aux SAFER en cas de préemption : « *L'exercice de ce droit a pour objet, dans le cadre des objectifs définis (...) : 2° (...) l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes (...)* ». En somme, le droit de préemption du preneur et le droit de préemption de la SAFER poursuivent ici un objectif commun, celui de ne pas voir une superficie trop importante appartenir à un même propriétaire foncier. En matière viticole, la concurrence s'en trouve renforcée puisque le consommateur aura davantage de choix. A titre d'exemple, il semble préférable que 10 000 hectares de vignes appartiennent à cinq cent viticulteurs différents (qui produiront donc plus de cinq cent vins différents), plutôt qu'à dix

33 Cass. soc. 13 nov. 1953, Bull. Civ. 1953, IV, n°712

34 Cass. 3e civ. 29 janv. 1974, Bull. Civ. III, n°38

35 *Ibid.*

36 H. BOSSE-PLATIERE, F. COLLARD, B. GRIMONPREZ, T. TAURAN, B. TRAVELY, *op. cit.*, p. 129, n°320

(ce qui limiterait clairement le choix du consommateur, mais également la concurrence).

II – La préemption exercée par autrui

20. Dualité d'hypothèses. En pratique, la préemption pourra être exercée par autrui dans deux hypothèses : soit parce que le preneur est décédé (**A**), soit parce qu'il a subrogé autrui dans l'exercice de son droit de préemption (**B**).

A – La préemption exercée par autrui en cas du décès du preneur

21. Ayants droit. Qu'advient-il du droit de préemption du preneur lorsque ce dernier décède ? L'article L. 412-5 du Code rural et de la pêche maritime, pris en son alinéa 5, prévoit cette hypothèse : « *Le conjoint ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité du preneur décédé, ainsi que ses ascendants et ses descendants âgés d'au moins seize ans, au profit desquels le bail continue en vertu de l'article L. 411-34, alinéa 1er, bénéficient dans l'ordre de ce même droit, lorsqu'ils remplissent les conditions prévues à l'alinéa 2 ci-dessus et exploitent par eux-mêmes ou par leur famille le fonds mis en vente, à la date d'exercice du droit* ».

Au regard des dispositions de l'article L. 411-34 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime (posant le principe de la continuation du bail rural au profit des ayants droit du preneur décédé), il apparaît fort logique que le bénéfice de la préemption soit soumis au même sort. Ainsi, la solution posée par l'article L. 412-5 est en adéquation avec celle de l'article L. 411-34. Toutefois, les solutions diffèrent selon que le tribunal paritaire des baux ruraux s'est ou non prononcé sur l'attribution du droit au bail.

22. Enjeu de l'attribution du droit au bail. Aucune difficulté particulière n'est à relever lorsque le bail se poursuit au profit d'un ayant droit unique ou lorsque le droit au bail a été attribué à un seul ayant droit : cet ayant droit est seul à pouvoir exercer le droit de préemption.

En revanche, lorsque le droit au bail est attribué conjointement à plusieurs ayants droit, ceux-ci sont copreneurs et des difficultés juridiques relatives à la préemption voient le jour (sur ces difficultés, V. *infra*, n°26).

Enfin, en présence d'une pluralité d'ayants droit mais en l'absence d'attribution de droit au bail, l'article L. 412-5 du Code rural et de la pêche maritime institue un ordre de

priorité pour l'exercice de la préemption. Ainsi, dans l'ordre, la préemption peut être exercée par le conjoint ou le partenaire d'un pacs du défunt preneur, par ses ascendants, puis par ses descendants âgés d'au moins seize ans. Toutefois, en cas de préemption par l'une des personnes précédemment énumérées, la loi n'informe pas sur le devenir du droit au bail. En d'autres termes, le droit au bail des ayants droit n'ayant pas pu ou voulu préempter survit-il à la préemption ? En assemblée plénière, la Cour de cassation a répondu par l'affirmative³⁷. Il s'en suit que les ayants droit n'ayant pas préempté pourront le faire en cas de revente du bien par l'ayant droit ayant préempté lors de la première cession – et cela dans le même ordre.

22Bis. Critique. Dès lors, la question de la hiérarchie des droits de préemption peut à nouveau être soulevée. En effet, la solution de la Cour de cassation peut, à l'extrême nous en convenons, donner lieu à une privation perpétuelle de l'exercice de son droit de préemption par la SAFER. Nous nous expliquons : un propriétaire donne à bail un bien rural à un preneur, puis le vend. Le preneur (marié(e) ou pacsé(e)) décède et le tribunal paritaire des baux ruraux n'a pas prononcé l'attribution du droit au bail. Le conjoint ou partenaire préempte le bien, pour ensuite le donner à bail à un preneur qui répétera le même schéma (à l'évidence bien involontairement). Dans cette situation, la SAFER n'exercera jamais son droit de préemption. Certes, l'hypothèse paraît davantage relever d'un cas d'école que de la réalité pratique, mais force est de constater qu'elle existe bel et bien.

En réalité, il n'est même pas nécessaire de mener le raisonnement si loin pour parvenir à une telle conclusion. En effet, dans la mesure où le droit de préemption du preneur prime celui de la SAFER, il apparaît très simple de faire obstacle au droit de cette dernière : si le bien est loué à chaque fois qu'il fait l'objet d'une aliénation à titre onéreux et que le preneur préempte, la SAFER ne préemptera jamais ce bien. Autrement dit, un intérêt particulier (celui du preneur) va primer un intérêt, certes particulier lui aussi, mais qui a pour objectif la réalisation d'un certain nombre d'objectifs légaux, à savoir ceux de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime.

23. Conditions à remplir par les ayants droit. En tout état de cause, la préemption ne peut être exercée par les ayants droit que sous certaines conditions. Outre le fait que ceux-ci doivent être aptes à revêtir la qualité de preneur rural, ils doivent avoir exercé la profession agricole pendant au moins trois ans ou être titulaires d'un diplôme d'enseignement agricole³⁸ ;

37 Cass. ass. plén., 25 mai 1971

38 Il est à noter que la formule « *titulaires d'un diplôme d'enseignement agricole* » n'est pas mentionnée par l'article L.

exploiter par eux-mêmes ou par leur famille le fonds mis en vente à la date de l'exercice du droit ; ne pas être propriétaires d'une superficie supérieure au maximum défini par l'article L. 412-5 du Code rural et de la pêche maritime. En somme, il existe une identité de conditions à remplir par le preneur et par ses ayants droit lorsque celui-ci est décédé, ce qui nous semble parfaitement cohérent.

B – La préemption exercée par autrui par subrogation

24. Conditions. Sous réserve du respect de certaines conditions, l'article L. 412-5 alinéa 3 du Code rural et de la pêche maritime permet au preneur de subroger dans l'exercice de son droit de préemption son conjoint, son partenaire pacsé ou encore un descendant majeur ou mineur émancipé. Le propriétaire du fonds préempté ne sera donc pas le preneur, mais la personne subrogée dans les droits de ce dernier.

En opérant un renvoi à l'article L. 412-5 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime, le législateur exige que la personne subrogée ait exercé la profession agricole pendant au moins trois ans, ou soit titulaire d'un diplôme d'enseignement agricole. De plus, cette personne ne doit pas déjà être propriétaire de biens représentatifs d'une surface supérieure à trois fois la surface minimale d'installation.

III – Cas particuliers liés à la qualité du preneur

25. Preneur personne morale. Ainsi que nous l'évoquions (*V. supra*, n°16bis), le Code rural et de la pêche maritime ne distingue pas selon que le preneur est une personne physique ou une personne morale. A défaut de distinction, la jurisprudence a rapidement tranché la question en retenant qu'une personne morale pouvait tout à fait être titulaire du droit de préemption, sous réserve de satisfaire aux conditions de l'article L. 412-5 du Code rural et de la pêche maritime³⁹. Dès lors, la personne morale en question doit exploiter de manière effective le fonds loué, ne doit pas être propriétaire de biens ruraux d'une superficie excédant trois SMI, et exercer la profession agricole.

Fort logiquement, le preneur personne morale ne jouit pas de toutes les possibilités offertes au preneur personne physique. En effet, il apparaît impossible en pratique qu'une

412-5 du Code rural et de la pêche maritime à propos du preneur lui-même. Le lecteur désireux d'approfondir la question pourra consulter la référence suivante : Jcl. Rural, V° Baux ruraux, fasc. 60, n°107

39 Cass. soc. 23 févr. 1951, puis Cass. soc. 25 mars 1955

personne morale préempte « pour faire assurer l'exploitation du fonds par son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité »⁴⁰. La solution est identique pour ce qui est de la préemption exercée par autrui par le biais du mécanisme de la subrogation. Si la jurisprudence est tout de même allée jusqu'à admettre que les sociétés commerciales peuvent subir un préjudice moral⁴¹, il n'y a que très peu de chances pour que les dispositions susvisées intéressent un jour le preneur personne morale ...

26. Copreneurs. Rien n'impose qu'un bail rural soit consenti à une seule et unique personne. En effet, le bailleur peut tout à fait contracter avec des copreneurs plutôt qu'avec un preneur unique – sous réserve que ceux-ci remplissent les conditions énoncées précédemment (V. *supra*, n°15 et s.). Dans cette hypothèse, *quid* du droit de préemption ? Par un important arrêt, la Cour de cassation a tranché la question en affirmant le principe selon lequel les copreneurs sont titulaires individuellement ou collectivement du droit de préemption⁴². En d'autres termes, le copreneur solidaire d'un bail rural a un droit personnel à exercer le droit de préemption, mais ce droit peut également s'exercer conjointement avec le ou les autres copreneurs. Ainsi, le droit de préemption peut être exercé par un copreneur, si les autres fournissent leur accord. Le copreneur ne peut donc se prévaloir du droit de préemption que lorsque les autres y renoncent. De fait, ce droit s'exerce sur la totalité du bien objet de la vente, et ne saurait s'exercer sur une partie seulement de celui-ci⁴³. Enfin, lorsque plusieurs copreneurs souhaitent exercer le droit de préemption, l'acquisition est indivise⁴⁴.

Section 2 – La préemption de la SAFER

27. Pour son compte ou pour autrui. Le droit de préemption de la SAFER est particulier en ce sens qu'il peut être exercé par la SAFER pour elle-même (I), ou pour autrui (II).

I – La préemption de la SAFER pour elle-même

28. Finalités limitativement énumérées. A l'inverse du preneur, la SAFER ne peut et

40 Article L. 412-5 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime

41 Cass. com. 15 mai 2012, pourvoi n°11-10.278, Bull. Civ., 2012, IV, n°101

42 Cass. soc. 16 juill. 1956, Bull. Civ. IV, n°669

43 Rép. Min, JO Sénat Q 5 févr. 1967, p. 21

44 *Ibid.*

ne doit exercer son droit de préemption que pour faciliter la réalisation d'un certain nombre d'objectifs. Ces objectifs, limitativement énumérés par l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime, sont les suivants :

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

2° L'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes conformément à l'article L. 331-2 ;

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

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

5° La lutte contre la spéculation foncière ;

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

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

8° La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ;

9° Dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Deux objectifs viennent s'ajouter à ceux pré-cités, mais seront traités au sein du paragraphe suivant (V. *infra*, n° 31 et 32) dans la mesure où il s'agit d'hypothèses dans lesquelles la SAFER ne préempte pas pour son propre compte.

29. Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Ce projet, actuellement débattu en commission mixte paritaire, propose une réécriture de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime qu'il conviendra d'étudier dans un chapitre dédié à l'analyse des droits de préemption au regard de leurs finalités (V. *infra*, n°154 à 173).

30. Agrément administratif. La SAFER peut acquérir amiablement des biens ruraux, mais tient son droit de préemption d'une habilitation administrative. Celle-ci se manifeste par un décret pris sur proposition du ministre de l'agriculture pour une durée limitée⁴⁵. En règle générale, ce décret est quinquennal, et reconduit systématiquement (sous réserve de modifications mineures). Le décret d'habilitation délimite les zones au sein desquelles la SAFER va pouvoir exercer son droit, la ou les superficies minimales des biens non bâtis susceptibles de préemption, ainsi que les catégories de biens et les zones dans lesquelles les

⁴⁵ Article R. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime

biens vendus par adjudication volontaire devront être préalablement proposés à la SAFER.

II – La préemption de la SAFER pour le compte d'autrui

31. Pour le compte du département. Depuis la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, la SAFER peut exercer son droit de préemption pour le compte des départements, dans certaines zones (la SAFER agit alors en tant que mandataire). Cette prérogative constitue le moyen que la loi confère aux SAFER pour atteindre l'objectif fixé à l'article L. 143-2 9°, à savoir « *la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains* ». Les zones dans lesquelles la SAFER peut préempter pour le compte du département sont donc les zones agricoles et périurbaines, alors que le département est compétent pour les espaces naturels sensibles.

Si l'intention est louable, nous nous interrogeons toutefois sur la nécessité d'un tel dispositif. En effet, pourquoi ne pas conférer directement le droit de préemption au département ? Le gain de temps serait certain eu égard à la procédure mise en œuvre. *A contrario*, il est à relever que la SAFER est très certainement plus informée et compétente que le département en matière d'espaces agricoles. Ceci explique en partie que la SAFER soit « *en quelque sorte l'instrument* »⁴⁶ du département.

32. Pour le compte de l'agence de l'eau⁴⁷. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, offre la possibilité à la SAFER de préempter des parcelles agricoles en zones humides pour le compte de l'agence de l'eau⁴⁸ – la SAFER agit donc également en tant que mandataire. Ces zones sont définies par l'article L. 211-1 du Code de l'environnement⁴⁹. Si l'objectif fixé par la préemption pour le compte de l'agence de l'eau est clair (« *une politique foncière de sauvegarde des zones humides* »), nous constatons en revanche que ni les textes actuels ni le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ne s'intéressent au champ d'application de la préemption, à sa mise en œuvre ou encore à la procédure à suivre. Lorsque l'on connaît l'importance des zones humides pour l'agriculture, il apparaît regrettable et surprenant

46 H. BOSSE-PLATIERE, F. COLLARD, B. GRIMONPREZ, T. TAURAN, B. TRAVELY, *op. cit.*, p. 581, n°1695

47 La formulation pourrait laisser penser qu'il n'existe qu'une agence de l'eau. Il apparaît donc utile de préciser dès à présent que six agences de l'eau cohabitent sur le territoire français.

48 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, art. 133

49 « *On entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ».

qu'aucun cadre juridique ou presque n'ait été fixé. En tout état de cause, ce véritable vide juridique ne semble pas avoir attiré l'attention des parlementaires, qui ne mentionnent les termes « zones humides » qu'une fois dans leur projet de loi, se contentant d'affirmer : « *la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation tient compte des spécificités des zones humides* ». A l'évidence, cette affirmation doit être nuancée⁵⁰.

33. Appréhender le champ d'application de tout droit de préemption ne saurait se limiter à la seule prise en compte de ses titulaires, c'est la raison pour laquelle il convient à présent de traiter du domaine de la préemption quant aux biens.

⁵⁰ Le lecteur non convaincu pourra se reporter à l'étude rédigée par Benoît GRIMONPREZ, maître de conférences : B. GRIMONPREZ, *Agriculture et zones humides : un droit entre deux eaux*, RD rur. n°393, mai 2011, étude 5

Chapitre 2 – Considérations tenant au domaine de la préemption quant aux biens

34. Annonce. La nature des biens conditionne l'exercice ou non des droits de préemption ruraux. En se référant au Code rural et de la pêche maritime, il est possible de constater que droit de préemption du preneur rural et droit de préemption de la SAFER ne sont pas également traités en ce qui concerne les biens susceptibles d'être préemptés. En effet, si le législateur a fait preuve d'une certaine précision s'agissant du régime applicable à la SAFER (**Section 1**), cela ne semble pas être le cas s'agissant de la préemption par le preneur (**Section 2**). Aussi, le cas particulier de la vente d'un bien partiellement soumis au droit de préemption est générateur de difficultés, et donc d'enjeux (**Section 3**).

Section 1 – La définition précise du champ d'application du droit de préemption de la SAFER quant aux biens

35. Inclusion et exclusion explicites. En son article L. 143-1, le Code rural et de la pêche maritime prend le soin d'énumérer de manière explicite les biens susceptibles de préemption par la SAFER (I). Après lecture dudit article, la tentation commanderait d'affirmer que tous les biens qui n'y sont pas mentionnés sont donc exclus de la préemption. Il n'en est rien, dans la mesure où le législateur énumère également à l'article L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime les biens insusceptibles d'être préemptés (II).

I – La préemption de biens immobiliers et mobiliers par la SAFER

36. Article L. 143-1 alinéa premier. Aux termes de l'article L. 143-1 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime, « *il est institué au profit des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à utilisation agricole (A) et de biens mobiliers qui leur sont attachés (B)* ».

A – Biens immobiliers préemptables par la SAFER

37. Immeubles bâtis ou non. La précision de l'article susvisé implique d'opérer une nouvelle subdivision parmi les biens préemptables par la SAFER. En effet, la loi distingue selon que l'immeuble est bâti (1) ou non bâti (2). Si plusieurs subdivisions peuvent de prime

abord paraître relativement théoriques, il est à préciser que celles-ci ont le mérite de mettre en valeur la clarté de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime. De plus, ces subdivisions permettent de contraster avec le peu d'informations que le législateur fournit au sujet des biens préemptables par le preneur en place (V. *infra*, n° 52 à 63).

1 – La préemption d'immeubles bâtis, entre cohérence et incohérence des textes

38. Bâtiments d'habitation : cohérence des textes. En application de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime, sont susceptibles de préemption les « *bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole* ». Précisant la notion de fonds agricole, l'article R. 143-1 du même code emploie des termes identiques. Ainsi, l'adéquation des textes est parfaite et aucune ambiguïté n'est à relever. S'agissant de l'esprit du texte, la mention des bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole fait référence à l'objectif légal du point 6° de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime, à savoir : « *La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation* ». En somme, la coordination des différents textes est tout à fait cohérente.

39. Bâtiments d'exploitation : incohérence des textes. L'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime vise « *les bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole* ». Le texte renvoie donc à une idée d'affectation agricole qui serait actuelle. En d'autres termes, au moment de la vente, le bien ne serait préemptable qu'à la condition d'être affecté à la production agricole. Si le texte apparaît de prime abord extrêmement clair, tel n'est pas le cas lorsque l'on se réfère à l'article R. 143-2 2° du même code. En effet, ce dernier évoque non pas un bien ayant conservé son utilisation agricole, mais « *les bâtiments d'exploitation ayant conservé une vocation agricole* ». La divergence des textes ne fait aucun doute. Utilisation ne signifie pas vocation.

Dès lors, au jour de la vente, si l'immeuble vendu n'est pas affecté à la production agricole mais est susceptible, par le biais d'aménagements, d'être réaffecté à cette production, le bien est-il préemptable par la SAFER ? En se référant au critère légal – l'utilisation agricole – la réponse doit être négative. *A contrario*, en se référant au critère réglementaire – la vocation agricole – la réponse est positive. *Quid juris* ? L'enjeu est conséquent pour la SAFER puisque selon le critère applicable, son droit de préemption se trouvera paralysé ou non. Par la même

occasion, l'aménagement foncier du territoire rural peut être impacté.

C'est la Cour de cassation qui a tranché cette question, en faisant logiquement primer le critère légal – dans une espèce relative à d'anciennes granges agricoles désaffectées⁵¹. Ainsi, dans l'exemple précédemment choisi, le bien objet de la vente n'est pas préemptable par la SAFER. Du point de vue de la pratique, le notaire en charge de la vente se doit donc de recueillir, par écrit auprès du vendeur, des informations précises sur l'affectation réelle du ou des biens au moment de la vente.

En somme, l'incohérence textuelle demeure toujours à l'heure actuelle, et cela depuis quatorze années⁵², mais est sans conséquence. Toutefois, il apparaît souhaitable qu'un décret vienne corriger cette divergence en faisant coïncider critère réglementaire et critère légal. De plus, la FNSAFER souhaite voir étendu le droit de préemption des SAFER aux bâtiments à vocation agricole⁵³.

40. Cas particulier des zones de montagne. La loi d'orientation agricole n°2006-11 du 5 janvier 2006 a introduit un nouvel alinéa à l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime. En substance, ce dernier étend le droit de préemption de la SAFER aux aliénations à titre onéreux de bâtiments se situant dans des communes de montagne⁵⁴, sous réserve de la satisfaction d'une condition. Celle-ci concerne l'affectation du bien antérieurement à la vente. En effet, le bien doit avoir été utilisé « *pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé cette aliénation* ». Par conséquent, le notaire se doit de vérifier cette condition.

La préemption de tels biens vise à « *leur rendre un usage agricole* ». A notre sens, la formule employée semble inappropriée dans la mesure où il n'est possible de rendre un usage à un bâtiment que lorsqu'il l'a perdu. Or, le texte précise que durant les cinq années qui précèdent la vente, le bien doit justement avoir été affecté à un usage agricole. Il s'agirait donc de prolonger cet usage, pas de le rendre.

Enfin, précisons que dans le cas de la préemption en zone de montagne, la SAFER ne peut agir en révision du prix comme l'article L. 143-10 du Code rural et de la pêche maritime le permet habituellement.

51 Cass. 3e civ. 31 mai 2007, n°06-13.874 : Jurisdata n°2007-039042. La Cour de cassation n'opère ici qu'une juste application de la hiérarchie des normes en droit français. La loi prime le règlement.

52 L'article R. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime est issu du décret n°2000-671 du 10 juillet 2000

53 <http://www.safer.fr/livre-blanc-2013.asp> – Proposition n°2

54 Les communes dites de montagne sont celles définies aux articles 3 et 4 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

2 – La préemption d'immeubles non bâtis, entre cohérence et souplesse des textes

41. Cohérence des textes. Selon l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime, sont susceptibles d'être préemptés par la SAFER les « *terrains à vocation agricole* ». Faisant partie intégrante des « *biens immobiliers à utilisation agricole* », les terrains utilisés pour des activités agricoles entrent également dans le champ d'application de ce droit de préemption. S'agissant de l'article R. 143-2 du même code, celui-ci indique que sont considérés comme des fonds agricoles ou terrains à vocation agricole les « *immeubles non bâtis susceptibles de faire l'objet d'une opération d'aménagement foncier prévue par l'article L. 121-1 ou compris dans un espace naturel et rural* ». En somme, la combinaison de ces deux textes est en adéquation avec les objectifs légaux de la préemption de la SAFER, et plus particulièrement avec le point 9° de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime. De plus, la cohérence des textes se traduit par la compatibilité de l'article L. 143-1 avec l'article L. 141-2 de ce même code. En effet, les SAFER peuvent, aux termes du second, effectuer, dans le cadre de conventions et pour le compte de tiers, toutes études liées à l'aménagement foncier.

42. Souplesse des textes. L'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime n'impose pas de condition de superficie pour les terrains en question, puisqu'il utilise la formule « *quelles que soient leurs dimensions* ». Le législateur a toutefois pris le soin de préciser que cet article s'applique sous réserve des dispositions de l'article L. 143-7 alinéa premier. Autrement dit, la SAFER peut préempter un terrain lorsque sa superficie est supérieure au seuil fixé par le décret d'habilitation⁵⁵, et cela sans limite maximale de superficie. La souplesse des textes se manifeste donc par cette absence de limite maximale de superficie préemptable.

Quant aux immeubles qui font l'objet d'un droit de superficie (les plantations en sont l'exemple-type⁵⁶), ils demeurent soumis au droit de préemption lorsqu'ils sont cédés indépendamment de leur support foncier⁵⁷.

42bis. Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Le projet

55 Article R. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime

56 Pour une analyse juridique des droits de plantation : D. CAVALLO, *Les droits de planter : analyse juridique et perspectives*, Reims, 2011. Consultable sur la base DUMAS (Dépôt Universitaire de Mémoires Après Soutenance) : <http://dumas.ccsd.cnrs.fr/MEM-UNIV-REIMS/fr/>

57 Dans cette hypothèse, ils restent des biens immeubles, par destination.

précité tend à modifier la rédaction de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime. Ainsi, la rédaction proposée supprime la formule « *quelles que soient leurs dimensions* », tout en conservant le renvoi à l'article L. 143-7 du même code. De prime abord, il semble difficile de définir si cette absence est constitutive d'un oubli dans la nouvelle rédaction, ou si elle est volontaire. La première solution nous semble la plus plausible, dans la mesure où en supprimant cette mention, il serait nécessaire de définir un seuil maximal de superficie préemptable. Or, nous ne constatons pas la présence d'un tel seuil dans le projet.

Notons également que le projet de loi d'avenir prend le soin de définir au sein d'un seul et même article ce que le législateur entend par « *terrains à vocation agricole* » et par « *terrains nus* ». A notre sens, la clarté du texte est ainsi renforcée par cette nouvelle rédaction.

43. Cas particulier des parcelles boisées. Les parcelles boisées échappent, sauf exception, au droit de préemption de la SAFER. Les articles L. 143-4 6° et R. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime rappellent ce principe, qui n'est pas absolu. En effet, lorsque des parcelles boisées sont vendues avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation, le droit de préemption de la SAFER réapparaît. La règle est somme toute assez logique, dans la mesure où le droit de préemption serait très largement contournable s'il en était autrement : afin d'échapper à la préemption, il suffirait d'inclure une parcelle boisée de la même exploitation dans la transaction. Afin de prévenir toute fraude, il semble donc important que le cas particulier des ventes en bloc soit rigoureusement encadré (sur les ventes en bloc et les difficultés qu'elles font naître, V. *infra*, n°64 et s.). L'exception précitée renvoie au principe de l'absence de préemption dans le cas où le prix des parcelles boisées est expressément mentionné dans la notification faite à la SAFER. Notons enfin que le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt tend à remplacer les termes « *surfaces boisées* » par « *parcelles classées en nature de bois et forêts au cadastre* ». Il ne s'agit là que d'une précision d'ordre terminologique, sans conséquence sur le droit positif. Enfin trois autres exceptions, mineures, sont citées par l'article L. 143-4 6°, en ses points b), c) et d).

En définitive, la préemption par la SAFER d'immeubles non bâtis n'est pas constitutive d'un réel enjeu actuel, à l'inverse de la préemption de certains biens mobiliers.

B – Biens mobiliers préemptables par la SAFER

44. Attachement au fonds agricole. Certains meubles, parce qu'ils sont étroitement liés au fonds cédé, sont soumis au droit de préemption de la SAFER depuis la loi d'orientation agricole n°2006-11 du 5 janvier 2006. En réalité, il s'agit de meubles ayant perdu leur nature mobilière, pour devenir immeubles par destination. A titre d'exemples, il peut s'agir de cheptels, vifs ou morts, mais encore de stocks nécessaires à l'exploitation.

Cependant, la SAFER n'a pas vocation à préempter dès lors que lesdits biens sont détachés du fonds pour être vendus séparément⁵⁸. En effet, la cession isolée des immeubles par destination est une cession d'éléments mobiliers. Seul le cas d'une cession unique d'immeubles par destination et du fonds auxquels ils sont attachés ouvre droit à préemption de la SAFER. Toutefois, la réserve de la fraude doit être faite : la cession isolée des immeubles par destination ne doit pas avoir pour seul but de contourner le droit de préemption de la SAFER. On peut imaginer que ce sera le cas chaque fois qu'un fonds est vendu par X à Y à un jour n, et que les immeubles par destination le sont également, toujours par X à Y, à un jour n+1 (par exemple).

En somme, tout l'enjeu en la matière est de savoir si les éléments mobiliers et immobiliers sont ou non indivisibles.

45. Sort des droits à paiement unique : enjeu récent. Créés par le règlement (CE) n° 1782/ 2003 du Conseil du 29 septembre 2003, les Droits à Paiement Unique (DPU) intéressent le droit des SAFER, et plus particulièrement le droit de préemption de ces dernières. En effet, ils révèlent, au même titre que les immeubles par destination et les parcelles boisées, la problématique de la vente en bloc.

Le droit de préemption de la SAFER a été étendu aux DPU par la loi d'orientation agricole n°2006-11 du 5 janvier 2006, conformément au souhait émis par les SAFER lors de leur congrès national qui s'est tenu à Metz les 23 et 24 novembre 2005. Toutefois, le législateur impose une limite : si un propriétaire exploitant ou bailleur notifie à la SAFER une vente de tout ou partie de ses terres et de ses DPU, la SAFER peut exercer son droit de préemption sur l'ensemble des biens objets de la vente initiale, à condition de rétrocéder tous les biens préemptés. En d'autres termes, la préemption doit être globale, c'est-à-dire s'exercer sur le foncier *et* les DPU, non pas sur le foncier *ou* les DPU. Cela s'explique notamment par le

58 CE, 10 avr. 2002, n° 225073

fait que « *les DPU ne sont pas accessoires au foncier* »⁵⁹. Il en va de même pour ce qui concerne la rétrocession. En revanche, la rétrocession peut avoir lieu en plusieurs lots⁶⁰.

Ainsi que le soulignait un auteur en 2006⁶¹, un problème de compatibilité du droit français avec le droit communautaire a pu se poser en la matière. En effet, le régime des DPU est, aux termes de l'article 33 du règlement (CE) n° 1782/ 2003 du Conseil du 29 septembre 2003, réservé aux seuls « agriculteurs ». Or, ces derniers sont définis à l'article 2 du même règlement comme étant « *une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi qu'à ses membres (...) et qui exerce une activité agricole* ». L'expression « activité agricole », toujours selon ce même règlement, répond à la définition suivante : « *la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (...)* ». N'en déplaise à la doctrine⁶², le Conseil d'État a, par deux reprises, affirmé que la SAFER est bien un exploitant agricole au sens du règlement (CE) n° 1782/ 2003⁶³. Par conséquent, le régime des DPU lui est ouvert et l'extension de son droit de préemption à ces droits est conforme au droit communautaire.

46. Sort des parts sociales : enjeu actuel et futur ? En l'état actuel du droit, les parts sociales, biens meubles incorporels, échappent au droit de préemption de la SAFER⁶⁴. Toutefois, nous faisons le choix de traiter le sort de celles-ci dans un paragraphe intitulé « biens mobiliers préemptables par la SAFER » car il s'agit plus que jamais d'une question d'actualité. Les développements qui suivent auraient également pu être intégrés au paragraphe suivant, intitulé « les biens échappant à la préemption de la SAFER », ou encore dans le chapitre à venir traitant du domaine de la préemption quant aux actes. En substance, quelle que soit la place de ces développements dans la présente étude, la problématique reste inchangée et se devait d'être traitée.

59 Jcl. Rural, V° SAFER, fasc. 30, n°60

60 L'article D. 142-1-1 du Code rural et de la pêche maritime le prévoit expressément : « *Lorsque l'ensemble préempté en application de la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 143-1 est rétrocédé en plusieurs lots (...)* ».

61 L. BODIGUEL, *DPU et droit de préemption des SAFER*, RD rur., déc. 2006, étude 33

62 *Ibid.*, mais aussi F. ROUSSEL, *Transfert de DPU après le 15 mai 2006 (modèles de clauses et modes opératoires)*, RD rur. 2006, étude 28, §4

63 CE, 8 févr. 2012, n°336641 : JurisData n°2012-002631 ; CE, 24 avr. 2013, n°349304

64 D'une part, le Code rural et de la pêche maritime ne le prévoit pas expressément. D'autre part, la jurisprudence a posé ce principe, en raison de la nature mobilière des parts sociales : Cass. 3e civ., 28 juin 1995

46bis. Rôle de la FNSAFER. Dans un livre blanc du 23 août 2013, rendu public le mois suivant⁶⁵, la Fédération Nationale des SAFER (FNSAFER) propose d'étendre le champ d'application des SAFER aux cessions de parts sociales⁶⁶, tout en sachant que ces sociétés peuvent déjà acquérir à l'amiable de telles parts. Dressant un état du droit en vigueur, la FNSAFER constate ensuite que « *les SAFER ne disposent pas d'une information sur toutes les cessions de parts sociales sur lesquelles elles n'ont pas droit à l'exercice d'un droit de préemption* ». En effet, si certaines cessions de parts sociales sont soumises à obligation déclarative auprès de la SAFER, d'autres ne le sont pas. Ainsi en est-il des cessions partielles de parts de Groupements Fonciers Agricoles (GFA). Dans la mesure où la SAFER est un véritable organe de régulation, il apparaît nécessaire que le manque de transparence soit le moins important possible. Pour souligner ce manque de transparence qu'elle dénonce, la FNSAFER cite « *une étude récente* » – laquelle ? – indiquant qu'en 2013 environ 20 000 hectares de vignes ont fait l'objet d'un échange sans que les SAFER n'en soient informées.

Par conséquent, la FNSAFER propose une alternative afin de mettre un terme, ou à tout le moins d'atténuer ce manque de transparence : modifier l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime de manière à ce que le droit de préemption puisse également être exercé en cas d'aliénation à titre onéreux de la majorité ou de la totalité des parts sociales ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole ; ou insérer un alinéa à ce même article afin que ce droit de préemption puisse également être exercé en cas de cession à titre onéreux de parts sociales de groupements fonciers agricoles et de groupements fonciers ruraux se rapportant à des biens immobiliers à vocation agricole. En somme, la FNSAFER dénonce le fait que toute une partie du marché foncier rural échappe à son contrôle. Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt semble s'être préoccupé de la question, probablement sous l'influence des propositions de la FNSAFER⁶⁷. Cela correspond-il aux attentes de cette dernière ?

46ter. Apport du projet de loi d'avenir. Le projet de loi d'avenir, tel que rédigé actuellement, propose une réécriture de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime comprenant notamment l'insertion de l'alinéa suivant : « *les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent, sous réserve du I de l'article L. 143-7, exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de la totalité des parts ou actions d'une société*

65 <http://www.safer.fr/livre-blanc-2013.asp>

66 Sur ce point, se référer à la proposition n°4

67 H. BOSSE-PLATIERE, *L'art législatif de la FNSAFER*, RD rur., déc. 2013, repère 10

ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet l'installation d'un agriculteur ».

La rédaction proposée appelle plusieurs remarques :

- D'une part, l'influence de la FNSAFER est indéniable si l'on compare les propositions de cette dernière et la rédaction du potentiel nouvel alinéa 6 de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime. Les similitudes, voire même l'identité, de certaines formulations en témoignent.
- D'autre part, l'influence de la FNSAFER est certes indéniable mais limitée. En effet, alors que cette dernière proposait d'étendre le droit de préemption des SAFER aux cas d'aliénation à titre onéreux *de la majorité*⁶⁸ *ou de la totalité des parts*, le projet de loi n'a retenu que le cas de la cession de la *totalité* des parts.

Les cessions de parts sociales échappent donc à l'heure actuelle au droit de préemption de la SAFER, au même titre que certains biens.

II – Les biens échappant à la préemption de la SAFER

47. Annonce. Deux grandes catégories de biens échappent au droit de préemption de la SAFER⁶⁹: les terrains à usage non-agricole (**A**) et les biens immeubles faisant l'objet d'un bail cessible (**B**). S'agissant des premiers, la règle est posée par l'article L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime mais pouvait se déduire de la lecture de l'article L. 143-1. S'agissant des seconds, ils sont exclus de la préemption en application des dispositions de l'article L. 418-1 du même code.

A – L'exclusion des terrains à usage non-agricole

48. Esprit du texte : incompatibilité avec l'article L. 143-2. Pour quelle(s) raison(s) les terrains à usage non-agricole échappent-ils au droit de préemption de la SAFER ? La réponse à cette question est à rechercher dans les finalités de ce droit. En effet, eu égard aux objectifs légaux imposés par l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime (V. *supra*, n°28), il apparaît tout à fait cohérent que lesdits terrains n'intègrent pas l'assiette de préemption de la SAFER. Leur vocation à une utilisation non-agricole est en contradiction

68 Il est à noter que le terme *majorité* est relativement vague et aurait de toute façon donné lieu à différentes interprétations (majorité simple, majorité qualifiée, etc).

69 Sous réserve du cas particulier des parts sociales (V. *supra*, 46 et s.).

directe avec l'intégralité des objectifs précités. En somme, la construction et/ ou l'activité liées à ce terrain ne seront pas en lien avec une quelconque activité agricole, ce qui justifie l'exclusion de la préemption. Il convient toutefois de préciser quels sont ces terrains.

49. Terrains à bâtir. Exclusion sous conditions. Échappent tout d'abord au droit de préemption de la SAFER les acquisitions de terrains à bâtir, en application des dispositions de l'article L. 143-4, 5° a) du Code rural et de la pêche maritime. La notion de « terrains à bâtir » recoupe trois hypothèses : les terrains destinés à la construction, ceux destinés à des aménagements industriels, et ceux destinés à l'extraction de substances minérales. Cette exclusion n'est cependant pas systématique : plusieurs conditions doivent en effet être remplies.

Une première condition est commune aux trois types de terrains à bâtir évoqués précédemment. Celle-ci tient au fait que l'acquéreur du ou des terrains en question doit s'engager à affecter le terrain à la destination prévue (si le terrain est destiné à des aménagements industriels, ceux-ci devront donc être effectifs) dans un délai de rigueur de trois ans⁷⁰ qui commence à courir au jour de la réception par la SAFER de la déclaration d'engagement. A défaut, la SAFER est fondée à agir en nullité de la vente afin d'évincer l'acquéreur. Plusieurs arrêts rendus par la Cour de cassation⁷¹ laissent à penser que la jurisprudence attache une certaine importance au respect de cette condition. Cette application stricte du droit est très certainement justifiée par le désir de ne pas voir le droit de préemption de la SAFER contourné. Toutefois, il convient de noter que d'un point de vue pratique, cette disposition oblige les SAFER à un suivi constant de l'état d'avancement des aménagements réalisés sur les terrains dont il est question.

Une seconde condition tenant à la superficie des terrains destinés à la construction est posée par l'article R. 143-3 alinéa 5 du Code rural et de la pêche maritime. Cette condition varie selon le type de construction envisagé sur ledit terrain. Au delà du seuil imposé, la SAFER est fondée à préempter⁷².

50. Jardins familiaux. Absence d'engagement de l'acquéreur. Aux termes de l'article

70 Article R. 143-3 alinéa 4 du Code rural et de la pêche maritime.

71 Voir notamment : Cass. 3e civ., 19 févr. 1997 : Bull. civ. III, n°41 (l'engagement doit émaner de l'acquéreur personnellement – en l'espèce l'engagement émanait du notaire du vendeur) ; Cass. 3e civ., 12 nov. 1974 (une simple déclaration d'intention ne suffit pas à satisfaire la condition d'engagement)

72 Afin de lever toute ambiguïté, il convient de préciser que l'assiette de préemption de la SAFER est constituée par la totalité du terrain, et non pas seulement par la partie du terrain qui excède le seuil (Cass. ass. plén. 5 déc. 1986, n°85-10.335, Bull. AP, n°13)

L. 143-4, 5° b) du Code rural et de la pêche maritime, sont hors du champ de la préemption les acquisitions de terrains visant à la construction ou à la conservation de jardins familiaux. La jurisprudence exclut également, en toute logique, les terrains consacrés à l'agrément de leur propriétaire, dans la mesure où ces terrains ne sont pas réservés à une utilisation agricole⁷³. Toutefois, le décret n°2000-671 du 10 juillet 2000 a supprimé l'ancienne condition liée à l'engagement de l'acquéreur d'utiliser le terrain à la vocation susvisée. En d'autres termes, les acquisitions de terrains visant à la construction ou à la conservation de jardins familiaux échappent à la préemption de la SAFER – sous réserve des conditions que nous évoquerons dans les lignes à venir – sans qu'aucun « suivi » ne soit possible pour la SAFER. Ces biens échappent à cette dernière parce qu'ils sont destinés à devenir ou à rester des jardins familiaux, mais peu importe en pratique qu'ils le deviennent ou le restent effectivement. De notre point de vue, la règle posée est dépourvue de tout sens et de toute efficacité.

Si la condition d'engagement de l'acquéreur a été supprimée, subsistent toutefois deux conditions pour que l'exclusion du droit de préemption de la SAFER soit effective : d'une part, la parcelle doit être à l'intérieur d'une zone affectée à l'existence de jardins familiaux, soit par un document d'urbanisme opposable aux tiers, soit par une décision collective publique ; d'autre part, elle doit être d'une superficie inférieure à 1500 mètres carrés.

Actualité jurisprudentielle n°3

Cass. 3e civ., 1er juill. 2014, n° 13-16.523 : JurisData n° 2014-016822

« Attendu qu'ayant souverainement retenu par motifs propres et adoptés que les parcelles objet de la vente, qui avait donné lieu à déclaration d'intention d'aliéner adressée à la SAFER, étaient classées en zone NCA, précisément dévolues aux jardins familiaux, et exactement retenu qu'il convenait de se placer à la date d'acquisition projetée pour apprécier l'existence d'un cas d'exemption, de sorte que les modifications des dispositions d'urbanisme applicables intervenues après la déclaration d'intention d'aliéner étaient indifférentes, d'autant qu'aucun engagement n'est exigé de l'acquéreur sur l'affectation des parcelles vendues, la cour d'appel, abstraction faites de motifs erronés mais surabondants, a pu en déduire que la SAFER ne pouvait prétendre exercer un droit de préemption sur ces terres et a souverainement retenu que, même si le notaire chargé de la régularisation de la vente n'avait pas coché la case « jardins familiaux » dans la déclaration d'intention d'aliéner, la SAFER n'avait subi aucun préjudice ».

⁷³ Cass. 3e civ., 4 mars 2009, n°08-11.281 : JurisData n°2009-047252, Bull. civ. 2009, III, n°59 ; Cass. 3e civ., 28 sept. 2011, n°10-14.004 : JurisData n°2011-020416 ; CA Versailles, 3e ch., 7 janv. 2010 : JurisData n°2010-001028

B – L'exclusion des biens faisant l'objet d'un bail cessible

51. Condition d'ancienneté du bail. Selon l'article L. 418-1 alinéa 4 du Code rural et de la pêche maritime, les biens immobiliers faisant l'objet d'un bail cessible hors du cadre familial sont soustraits au droit de préemption de la SAFER à la condition que le bail remonte à au moins trois ans. Notons qu'à défaut de précision, il est possible de s'interroger sur le point de départ de ce délai. A partir de quel événement faut-il faire remonter le délai de trois ans ?

Un tel manque de précision est, à notre sens, regrettable. Il en va de même de l'imprécision liée au champ d'application de la préemption du preneur quant aux biens, dont il va à présent être question.

Section 2 – La définition imprécise du champ d'application du droit de préemption du preneur quant aux biens

52. Contraste. Alors que le champ d'application du droit de préemption de la SAFER quant aux biens est défini de manière précise par les articles L. 143-1 et L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime, il n'en est pas de même en ce qui concerne la préemption par le preneur en place. Un contraste se fait donc jour et mérite d'être souligné.

En effet, l'article L. 412-1 du même code se contente de préciser que « *le propriétaire bailleur d'un fonds de terre ou d'un bien rural (...) ne peut procéder à cette aliénation qu'en tenant compte (...) d'un droit de préemption au bénéfice de l'exploitant preneur en place* ». L'absence de définition des notions de fonds de terre et de bien rural génère donc une certaine imprécision (I), qui ne se retrouve pas lorsque l'on évoque le cas particulier des petites parcelles (II).

I – Imprécision liée aux notions de fonds de terre et de bien rural

53. Entre certitudes et incertitudes. Du fait de l'absence de définition des notions de fonds de terre et de bien rural par le Code rural et de la pêche maritime, un certain nombre d'incertitudes (B) se font jour. Fort heureusement, des éléments de certitudes (A) sont également à relever.

A – Certitudes liées aux notions de fonds de terre et de bien rural

54. Un bien loué au(x) preneur(s). Pour que le preneur en place puisse exercer son droit de préemption, le bien doit lui être loué. La solution semble évidente, mais nous prenons la peine de la réaffirmer car la Cour de cassation a dû à plusieurs reprises rappeler ce principe. En effet, n'a pas vocation à exercer un droit de préemption le sous-locataire ne justifiant d'aucun titre⁷⁴, pas plus que le simple occupant en vertu d'une concession de terres incultes consentie à un tiers⁷⁵, ou encore le cessionnaire d'un bail rural alors que ladite cession a été annulée⁷⁶.

Ainsi que le prévoit l'article L. 412-6 du Code rural et de la pêche maritime, un bien rural peut être affermé divisément à plusieurs preneurs. Cette hypothèse se rencontre notamment dans le cas d'un remembrement de propriété : plusieurs fonds sont loués à des preneurs différents, puis font l'objet d'un remembrement, pour ne devenir qu'une seule et même parcelle. *Quid* de l'exercice d'un droit de préemption en cas de vente ? Plus largement, le propriétaire a-t-il une obligation de vendre la parcelle par portions, en se référant à l'ancienne disposition des terres ? A cette seconde question, l'article L. 412-6 du Code rural et de la pêche maritime, précisé par une réponse ministérielle⁷⁷, apporte une réponse positive. Ainsi, le propriétaire désireux de vendre une parcelle remembrée devra mettre en vente chaque portion séparément. Cette solution, dictée par le bon sens, se justifie par le fait que chaque preneur doit pouvoir exercer, s'il le souhaite, son droit de préemption sur la portion qui lui est louée.

55. Un bail soumis au statut du fermage. Dans la mesure où le bien loué est nécessairement rural, le bail dont il est question est par conséquent soumis au statut du fermage, régi par le livre 4 du Code rural et de la pêche maritime. Il s'agit donc, en application de l'article L. 411-1 du même code de « *toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole définie à l'article L. 311-1 (...)* ».

56. Absence de lien juridique avec la SAFER. Le preneur en place ne bénéficie de son droit de préemption que dès lors qu'aucun lien juridique n'existe entre le bien dont il est

74 Cass. soc. 19 oct. 1967 : Bull. civ. IV, n°653

75 Cass. soc. 17 févr. 1960 : Bull. civ. IV, n°182

76 Cass. 3e civ., 17 juill. 1969 : Bull. civ. III, n°595

77 JOAN Q 12 août 1961, p. 2099

question et la SAFER.

Ainsi, l'article L. 142-4 du Code rural et de la pêche maritime précise que lorsque la SAFER consent un bail pendant la période nécessaire à la rétrocession des biens⁷⁸ qu'elle a acquis, le titulaire de ce bail n'a pas droit à la préemption. Cependant, si ledit bien était déjà loué lorsque la SAFER en a fait l'acquisition, le preneur en place pourra préempter lors de la rétrocession du bien.

Aussi, lorsqu'un propriétaire met à disposition de la SAFER un fonds et que cette dernière consent un bail non soumis au statut du fermage sur ce fonds⁷⁹, le preneur ne dispose évidemment pas d'un droit de préemption. Cette solution découle du fait que le bail n'est pas soumis au statut du fermage.

B – Incertitudes liées aux notions de fonds de terre et de bien rural

57. Fonds de terre, bien rural ? En l'absence de définition légale, la question se pose de savoir s'il faut entendre par « *fonds de terre* » et « *bien rural* », « *les biens immobiliers à utilisation agricole et biens mobiliers qui leur sont attachés* ». En d'autres termes, à défaut de précision, le champ d'application du droit de préemption du preneur peut-il être « *calqué* » sur celui du droit de préemption de la SAFER ? A l'évidence non, et cela pour au moins une raison : rappelons que le bail doit être soumis au statut du fermage, lequel renvoie à « *toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole* ». L'usage agricole étant différent de la vocation agricole (V. *supra*, n° 39), il convient donc d'exclure du champ d'application du droit de préemption du preneur les biens à vocation agricole, pour ne conserver que les seuls biens à utilisation agricole. Toutefois, un bien peut être appelé à changer de destination (sur les difficultés liées à la préemption dans ce cas, V. *infra*, n°59). Dès lors, ne peut-on pas se référer à la notion de fonds agricole ?

58. Fonds agricole ? Doit-on entendre la notion de « *fonds de terre* » ou « *bien rural* » comme étant un « *fonds agricole* » au sens de l'article L. 311-3 du Code rural et de la pêche maritime ? Pour plusieurs raisons, il convient de répondre par la négative.

D'une part, l'article L. 311-3 est issu de la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006, alors que le droit de préemption du fermier trouve son origine dans la loi de 1946 instituant le statut du

⁷⁸ Généralement, la conclusion d'un tel bail permet de faire perdurer l'exploitation du fonds durant le temps nécessaire à la rétrocession. Par ce biais, le fonds conserve ses attributs et n'est pas – ou peu – susceptible de perdre sa vocation agricole.

⁷⁹ Ainsi que le permet l'article L. 142-6 alinéa 3 du Code rural et de la pêche maritime

fermage et du métayage⁸⁰. On voit difficilement comment une loi de 1946 pourrait renvoyer à un terme issu d'une loi de 2006.

D'autre part, le fonds agricole a un caractère mobilier incorporel, et n'est pas exposé à la préemption lors de son aliénation⁸¹.

Dès lors, les seules certitudes au sujet des biens préemptables par le preneur rural sont celles évoquées précédemment.

59. Changement potentiel de destination du fonds: maintien du droit de préemption. Un cas particulier est à relever lorsque l'on évoque les biens préemptables par le preneur rural. Celui-ci est relatif aux parcelles susceptibles de changer de destination en application d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou tout document d'urbanisme équivalent. En d'autres termes, et pour ce qui nous intéresse, un bien ayant pour destination « exploitation agricole » peut être susceptible d'avoir pour destination « hébergement hôtelier » ou encore « habitation » – destinations issues de l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme. Dans une telle hypothèse, l'article L. 411-32 du Code rural et de la pêche maritime permet au propriétaire de résilier le bail. N'étant qu'une possibilité, il se peut donc que le propriétaire décide de ne pas user de cette faculté de résiliation. Dès lors, qu'advient-il du droit de préemption du preneur rural en cas d'aliénation à titre onéreux du bien ? La jurisprudence est hésitante sur la question⁸², laissant ainsi demeurer une incertitude. Davantage de certitudes peuvent-elles être recherchées dans le cas particulier des petites parcelles ?

II – L'enjeu lié à la superficie des parcelles : le cas des petites parcelles

60. Exclusion partielle du statut du fermage. Entendant protéger les exploitations viables et complètes, le législateur a exclu du statut du fermage certains baux, en raison de la superficie exploitée : les baux de petites parcelles. Cette exclusion n'est cependant pas totale puisque le tribunal paritaire des baux ruraux reste compétent pour connaître des litiges nés de baux de petites parcelles.

Cette exclusion, bien que partielle, fait donc échec au droit de préemption du preneur d'un bien soumis à tel bail. Cette affirmation permet notamment de conforter la certitude que nous énoncions précédemment (*V. supra*, n°55).

80 *V. supra*, note n°15

81 JO Sénat CR 4 nov. 2005, p. 6639 et p. 6643

82 Pour un maintien du droit de préemption : Cass. 3e civ. 6 févr. 1974 et Cass. 3e civ. 10 juin 1975 : Bull. civ. 1975, III, n°195. Pour une extinction du droit de préemption : CA Paris, 20 déc. 1966 et Cass. soc., 7 déc. 1967.

61. Superficie déterminée par arrêté préfectoral. La superficie maximale des petites parcelles est déterminée au niveau du département par un arrêté préfectoral, pris après avis de la commission consultative des baux ruraux⁸³. Afin de savoir si le bail conclu est ou non un bail de petites parcelles, il convient donc de se référer à la superficie applicable au jour de la conclusion du bail. Dans l'hypothèse d'une modification de l'arrêté préfectoral relatif aux parcelles, la superficie à prendre en compte est celle applicable au jour du renouvellement du bail. Ainsi, si l'arrêté est en date du 1er janvier 2000, puis modifié le 1er janvier 2010, les baux conclus entre ces deux dates doivent prendre en compte la superficie mentionnée par l'arrêté de 2000. S'agissant des baux conclus après le 1er janvier 2010, ils doivent prendre en compte l'arrêté de 2010, tout comme les renouvellements de baux conclus antérieurement à cette même année. En somme, un bail peut être un bail de petites parcelles à une date précise, puis ne plus l'être à son renouvellement. L'hypothèse inverse est également envisageable.

Cependant, rien n'oblige les parties à soumettre le bail au statut des petites parcelles. En effet, il est tout à fait envisageable de soumettre le bail au statut du fermage, alors même que la superficie du fonds est inférieure à la superficie maximale définie par arrêté. La réserve de la fraude doit toutefois être émise. En effet, la soumission du bail au statut du fermage ne doit pas avoir pour but de faire obstacle au droit de préemption de la SAFER⁸⁴ – dans un tel cas, le droit de préemption du preneur existerait bel et bien, primant ainsi celui de la SAFER. Une fois de plus, il appartiendrait à la SAFER de rapporter – difficilement – la preuve de la fraude.

62. Difficulté d'application. Rôle de la nature des biens. Un bail peut être soumis au statut du fermage alors même que la superficie du fonds est inférieure à la superficie maximale fixée par arrêté, et que les parties ne souhaitent pas se soumettre volontairement à ce statut. Cette soumission est due à la nature des biens loués. Ainsi, la location est soumise au statut du fermage toutes les fois où elle concerne un « *corps de ferme* » ou une « *partie essentielle de l'exploitation* ».

S'agissant de la notion de « *corps de ferme* », la jurisprudence a pu préciser qu'il s'agit du bien qui confère une autonomie culturale. En d'autres termes, le corps de ferme est celui qui assure à l'exploitation des ressources suffisantes pour faire vivre sa famille⁸⁵. Le modèle de

83 Article L. 411-3 du Code rural et de la pêche maritime

84 Cass. 3e civ. 14 nov. 2007, n°06-19.633 : JurisData n°2007-041381

85 Cass. 3e civ. 21 juill. 1981 : Bull. civ. 1981, III, n°146 – « *Mais attendu que l'arrêt énonce souverainement que, par la présence d'un bâtiment d'habitation convenable pour une famille A. de plusieurs personnes et d'un bâtiment d'exploitation suffisant pour assurer l'abri du matériel correspondant au genre de culture pratique, et*

l'exploitation familiale étant assez largement remis en cause aujourd'hui, il apparaît judicieux qu'une définition plus précise et sans référence à la notion de famille voit le jour.

S'agissant de la formule « *partie essentielle de l'exploitation* », il s'agit d'un caractère relevant de l'appréciation souveraine des juges du fond, qui laisse apparaître une difficulté pratique. En effet, lors de la vente d'un bien dont la superficie est inférieure à celle indiquée par l'arrêté préfectoral, deux situations peuvent voir le jour (indépendamment de la volonté des parties) : soit le bien est une « partie essentielle de l'exploitation », auquel cas le droit de préemption du preneur existe ; soit il ne s'agit pas d'une « partie essentielle de l'exploitation », ce qui commande la solution inverse. Mais comment savoir, au jour de la vente, si le bien est ou n'est pas « une partie essentielle de l'exploitation » ? A l'évidence, ce n'est pas au notaire que revient la tâche de déterminer la nature du bien, pas plus qu'au vendeur. Seul le juge est habilité à cette fin. Toutefois, le juge n'est susceptible d'être saisi que postérieurement à la vente (en annulation de celle-ci). Il importe donc, pour que l'opération ne puisse être remise en cause, que la nature du bien soit déterminée *a priori*. Pour ce faire, il est envisageable que le preneur renonce expressément à son droit de préemption, ou encore qu'il reconnaisse expressément que le bien vendu dont il est le preneur ne constitue pas une « *partie essentielle de l'exploitation* ». Sans précaution de ce type, la sécurité juridique se trouve fragilisée.

63. Vente partielle du fonds loué : solution favorable au preneur. Dans l'hypothèse d'une vente partielle d'un bien, lorsque la portion objet de la vente est inférieure à la superficie maximale fixée par arrêté préfectoral, la superficie à prendre en compte pour savoir si le droit de préemption est ou non applicable est la superficie de l'ensemble du bien loué⁸⁶. Autrement dit, lorsqu'un propriétaire cède une partie d'un bien loué et que cette partie est considérée comme étant une petite parcelle, la superficie prise en compte est celle de l'ensemble du bien loué.

La solution est favorable au preneur en ce sens qu'elle lui permet d'exercer son droit de préemption alors même que la parcelle vendue pourrait être qualifiée de petite parcelle – et par conséquent rendre impossible l'exercice du droit de préemption du preneur en place. En l'absence d'une telle règle, il est à penser que la majorité des propriétaires vendrait leur(s) bien(s) partiellement (avec des parties de parcelles toujours inférieures au seuil maximal),

par le revenu net procure et les possibilités de l'accroître de façon sensible, le bien loué présentait tous les éléments de nature à assurer son autonomie culturelle et par conséquent tous les caractères d'un corps de ferme »

86 Arrêt de principe : Cass. soc., 5 janv. 1950. Puis : Cass. soc., 13 févr. 1953 ; Cass. soc., 19 nov. 1953 ; Cass. 3e civ., 16 juill. 1986, n°84-16.835 : JurisData n°1986-701421

faisant ainsi échec au droit de préemption du preneur en place.

Le cas de la vente partielle du fonds loué permet aisément de transiter vers l'enjeu majeur que représente l'indivisibilité du fonds préemptable.

Section 3 – Enjeu lié à l'indivisibilité du fonds

64. Notion d'indivisibilité. Évoquer les enjeux liés à l'indivisibilité et la préemption en milieu rural exige dans un premier temps de préciser ce que nous entendons par indivisibilité. Deux conceptions de l'indivisibilité s'affrontent : l'une objective, l'autre subjective.

Selon une approche objective, des biens indivisibles seraient ceux qui, en raison de leur configuration ou de leur lien économique, ne peuvent pas être matériellement séparés. En pratique, il s'agira par exemple d'une parcelle enclavée ou bien encore d'une maison de maître attachée à un corps de ferme.

Selon une approche subjective, des biens seraient indivisibles du fait de la volonté des parties. Autrement dit, lorsque le propriétaire-vendeur aliène le fonds, il détermine lui-même l'objet de la vente comme étant indivisible ou non.

De cette qualification par le vendeur dépendrait la possibilité d'exercer ou non un droit de préemption. C'est la raison pour laquelle une interprétation objective de la notion doit être retenue. En somme, la notion d'indivisibilité s'impose aux parties selon deux critères objectifs et alternatifs : les biens vendus ne doivent être matériellement divisibles (critère géographique) ; ils doivent constituer une « *unité économique indissociable* »⁸⁷ (critère économique).

Tout l'enjeu en la matière réside dans le fait de savoir quelle est l'assiette de la potentielle préemption. A l'heure actuelle, il est possible de considérer que la question liée à l'indivisibilité et à la préemption en milieu rural n'est que pour partie résolue. En effet, si une solution fixe demeure lorsque l'on évoque indivisibilité et droit de préemption du preneur (I), ce n'est pas le cas en ce qui concerne le droit de préemption de la SAFER (II).

I – Indivisibilité et preneur : existence d'une solution fixe

65. Principe. Le droit de préemption du preneur ne s'applique qu'aux biens qui font l'objet de la location. La solution est constante depuis plus de cinquante ans⁸⁸. Il en résulte que

87 Jcl. Rural, V° SAFER, fasc. 30, n°86

88 Arrêts de principe : Cass. soc. 10 juin 1960 : Bull. civ. 1960, IV, n° 601 et 602

lorsque le bailleur souhaite aliéner le fonds affermé ainsi qu'un ou des biens non compris dans le bail, il doit procéder à deux ventes ou plus⁸⁹. Plus largement, « *dans le cas où le bailleur veut aliéner, en une seule fois, un fonds comprenant plusieurs exploitations distinctes, il doit mettre en vente séparément chacune de celles-ci, de façon à permettre à chacun des bénéficiaires du droit de préemption d'exercer son droit sur la partie qu'il exploite* »⁹⁰.

66. Exception. Par exception, le bailleur peut aliéner dans un seul et même acte de vente des biens lorsqu'ils constituent un ensemble indivisible. On parle alors de vente « en bloc ». En pratique, il apparaît difficile, voire impossible, d'affirmer qu'il existe un arrêt de principe en la matière. Tout est question de faits d'espèce et d'appréciation souveraine des juges du fond – par référence aux deux critères objectifs et alternatifs mentionnés précédemment (V. *supra*, n°64). Relevons toutefois une décision en date du 5 octobre 1961, dans laquelle la Cour de cassation estime que constituent un ensemble indivisible un corps de ferme et une maison de maître, dans la mesure où ceux-ci forment un « *ensemble économique* »⁹¹. Le critère économique était ainsi prépondérant dans cette hypothèse.

67. Étendue de l'assiette de la préemption. Dans l'hypothèse d'une vente en bloc, il est reconnu au preneur la faculté de préempter sur l'ensemble du fonds aliéné. Cette extension du droit de préemption du preneur a été préférée par la jurisprudence à une extinction pure et simple de ce même droit. La solution paraît parfaitement juste, car admettre que le droit de préemption du preneur s'éteint lorsqu'il y a vente en bloc revient à offrir une possibilité pour le bailleur de contourner aisément la préemption du fermier.

Cependant, la solution n'apparaît pas si favorable au preneur lorsque l'on s'intéresse à son application pratique. Il est même permis de se demander si cette solution ne représente pas une sorte d'incitation à la fraude pour les bailleurs. Nous nous expliquons : vendre un tout plutôt que la seule parcelle louée au preneur permet à ce dernier de préempter l'ensemble. Mais, pour deux raisons au moins, le droit de préemption du preneur peut ne pas être mis en œuvre. La première de ces raisons tient au fait que les biens non loués au preneur peuvent ne lui être d'aucune utilité quelconque. Le preneur peut tout à fait vouloir préempter le fonds qu'il loue, puisqu'à l'évidence ce fonds lui est nécessaire pour l'exercice de son activité, mais que ferait-il d'une maison de maître par exemple ? La seconde raison est purement

89 Ch. DUPEYRON, *Droit agraire, 1er vol., Droit de l'exploitation* : Economica, 2e éd. 1994, n°503

90 Article L. 412-6 du Code rural et de la pêche maritime

91 Cass. soc., 5 oct. 1961

économique : si l'assiette de la préemption se trouve élargie à l'ensemble du fonds vendu, le prix à payer s'en trouve par conséquent modifié à la hausse. Or, le preneur peut tout à fait ne pas avoir les moyens d'acquérir la totalité du fonds vendu.

En somme, c'est tout ou rien pour le preneur. Il s'agit donc d'une solution à double tranchant. Elle peut être considérée selon son aspect favorable au preneur, mais revêt en parallèle un aspect contraignant. Cependant, nous pensons que la solution adoptée par la jurisprudence est la moins injuste pour le preneur. Plus généralement, il faut se réjouir de la présence d'une solution fixe, dans la mesure où ce n'est pas le cas lorsque l'on évoque indivisibilité et SAFER.

II – Indivisibilité et SAFER : absence de solution fixe

67. Biens divisibles. Solution classique. Aucune difficulté ne demeure lorsque les biens vendus sont divisibles. En pareille hypothèse, la solution posée par l'article L. 412-6 du Code rural et de la pêche maritime est applicable (V. *supra*, n°65). Ainsi, la SAFER se voit notifier la vente contenant les biens soumis à préemption, tandis que la ou les autres ventes – c'est-à-dire celle(s) ne contenant pas de biens soumis à préemption – peuvent échapper à la connaissance de la SAFER.

68. Biens indivisibles. Difficultés. Lorsque les biens sont réputés indivisibles, selon les critères mentionnés précédemment (V. *supra*, n°64), le propriétaire-vendeur peut procéder à une seule et unique vente. En cas de vente en bloc, le projet de cession est alors notifié à la SAFER dans sa globalité. Aussi, aucun texte ne prévoit que le bien vendu puisse faire l'objet d'une division forcée. La SAFER ne peut être à l'origine d'une division forcée qu'en recourant à la voie judiciaire.

Concernant l'assiette de préemption de la SAFER, il est admis que cette dernière ne peut préempter une partie seulement des biens. Tout l'enjeu en la matière est donc de savoir si la SAFER est ou non autorisée à préempter l'ensemble, à l'instar de la solution applicable en matière de préemption du preneur. Or, ni le législateur ni la jurisprudence n'ont apporté de réponse précise à cette question. Ainsi que l'affirme un auteur, « *c'est à la jurisprudence que revient la tâche ardue de combler les lacunes. Le législateur a négligé les hypothèses d'aliénations globales au regard du droit de préemption de la SAFER* »⁹².

⁹² M.-O. GAIN, *Le droit de préemption de la SAFER et les ventes indivisibles*, JCP N 2002 n°26, 1396 – en particulier n°29

S'agissant de la doctrine, aucun avis prépondérant ne subsiste quant à cette question, mais deux tendances se dégagent. Une partie de la doctrine affirme qu'il est parfaitement logique d'étendre le droit de préemption de la SAFER à la totalité du bien vendu⁹³. Cette logique serait justifiée par le renvoi opéré par l'article L. 143-8 du Code rural et de la pêche maritime. En effet, ce dernier, relatif au droit de préemption de la SAFER, renvoie aux dispositions applicables en matière de droit de préemption du preneur. Si certains auteurs ont pu en déduire une identité de solutions applicables en matière de vente en bloc, encore faut-il rappeler que l'article en question concerne la procédure de mise en œuvre du droit de préemption. Autrement dit, cet article n'est en rien relatif au champ d'application de la préemption. De plus, un renvoi légal ne saurait justifier une transposition des solutions jurisprudentielles.

Une seconde partie de la doctrine affirme quant à elle que la préemption ne peut être exercée sur la totalité des biens vendus, car une telle préemption ne répondrait pas à une ou plusieurs des finalités énumérées par l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime⁹⁴. Cette solution emporte davantage notre conviction, d'autant plus que la Cour de cassation l'a appliquée au moins une fois, en annulant la préemption exercée par une SAFER sur une opération où, dans un même acte, une personne vendait ses bâtiments et diverses petites parcelles et louait le surplus de la ferme⁹⁵.

69. Apport du projet de loi d'avenir. Face au débat doctrinal sur la question, il apparaît légitime de s'interroger sur l'apport du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Ce dernier s'est-il intéressé à la question de la vente en bloc au regard du droit de préemption de la SAFER ?

De prime abord, il semblerait que la réponse soit positive, à la lecture de l'article L. 143-1-1 proposé par le projet. En substance, cet article indique que la SAFER n'est autorisée à préempter que sur une partie des biens aliénés lorsque la vente porte simultanément sur des biens préemptables (en l'occurrence des terrains à usage ou à vocation agricole) et des biens non préemptables par la SAFER. Cependant, le propriétaire peut exiger qu'elle se porte acquéreur de l'ensemble des biens, à condition que la SAFER s'engage à rétrocéder les biens prioritairement à l'acquéreur évincé.

La solution proposée par le projet de loi nous semble relativement cohérente avec la

93 V. notamment : B. GRIMONPREZ, *Jcl rural*, V° SAFER, fasc. 30, n°85 ; *Ibid*, n°27

94 D.-G. BRELET, *Utiles précisions concernant le champ d'application du droit de préemption de la SAFER*, JCPN 2010, 1196, n°11

95 Cass. 3e civ., 22 mai 1979

volonté initiale des parties. En effet, cette solution permet à la SAFER de préempter l'ensemble des biens, évinçant par la même occasion l'acquéreur des biens non préemptables. Cependant, l'acquéreur évincé n'en est en réalité pas vraiment un puisque la SAFER doit lui rétrocéder en priorité les biens qu'il était censé acquérir.

Dès lors, il s'agirait d'une extension du champ d'application de la SAFER à des biens qu'elle n'a en principe pas vocation à préempter. Toutefois, l'obligation de rétrocéder permettrait de limiter les effets de cette extension. En définitive, chacune des parties serait satisfaite : le vendeur aura vendu l'intégralité des biens qu'il souhaitait vendre ; la SAFER aura préempté la partie des biens qui l'intéressait ; l'acquéreur évincé a la possibilité de ne plus l'être s'il accepte que la SAFER lui rétrocède les biens qu'elle n'avait pas vocation à préempter. Notons que cette rétrocession intervient dans les mêmes conditions que la cession d'origine, afin d'éviter tout abus de la SAFER. Il n'en demeure pas moins qu'une telle préemption ne répondrait pas à une ou plusieurs des finalités énumérées par l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime.

Afin que l'étude des enjeux liés aux champs d'application respectifs des droits de préemption dans le domaine rural soit complète, il convient à présent de traiter des questions relatives au domaine de la préemption quant aux actes.

Chapitre 3 – Enjeux liés au domaine de la préemption quant aux actes

70. Annonce. Tous les actes translatifs de propriété n'ouvrent pas droit à préemption. En effet, seuls certains actes sont susceptibles de donner lieu à l'exercice d'un droit de préemption. Toutefois, il n'existe pas une identité parfaite du domaine de la préemption quant aux actes lorsque l'on évoque le droit du preneur en place et celui de la SAFER.

Afin de présenter les enjeux liés à la matière de la manière la plus claire possible, il nous apparaît nécessaire de présenter les hypothèses d'identité (**Section 1**) et de divergence (**Section 2**) de régimes applicables aux droits de préemption de la SAFER et du preneur.

Section 1 – Identité de régimes applicables quant aux actes

71. Point commun et exclusions. Le droit positif applicable à la matière laisse apparaître un trait commun au droit de préemption du preneur et à celui de la SAFER : le caractère onéreux de l'aliénation (**I**). Il n'en demeure pas moins que certaines aliénations à titre onéreux échappent à tous droits de préemption (**II**).

I – L'onérosité en tant que critère commun

72. Identité de critère. Les articles L. 412-1 – relatif au droit de préemption du preneur en place – et L. 143-1 – relatif au droit de préemption de la SAFER – du Code rural et de la pêche maritime évoquent une aliénation « à titre onéreux ».

Si la vente constitue l'archétype de l'aliénation à titre onéreux, elle n'est pas la seule opération ouvrant droit à la préemption (**A**). *A contrario*, les opérations sans effet translatif de propriété sont exclues de la préemption (**B**).

A – Opérations ouvrant droit à préemption

73. Ventes, adjudications. La vente, définie à l'article 1582 du Code civil, ouvre droit à préemption de la SAFER et du preneur en place, peu important qu'elle soit volontaire ou forcée⁹⁶. Il n'importe pas davantage que la vente porte sur la totalité ou seulement sur une

⁹⁶ Les articles L. 143-11 et L. 143-12 du Code rural et de la pêche maritime prévoient les dispositions applicables en cas d'adjudication.

partie du bien⁹⁷ (sous les réserves émises précédemment au sujet de l'indivisibilité – V. *supra*, n°64 et s.). La justification d'une telle règle trouve sa source dans le fait que la partie qui se substitue à l'acquéreur (il s'agit donc du preneur ou de la SAFER) peut fournir la contrepartie financière initialement prévue. En effet, l'un des critères essentiels pour appliquer un droit de préemption est l'identité des prestations fournies par le préempteur et l'acquéreur évincé.

S'agissant d'une licitation-partage, la qualité de l'adjudicataire va être essentielle pour qualifier l'opération de vente ou non. Si l'adjudicataire est un tiers à l'indivision, le preneur ne pourra pas faire valoir son droit de préemption. Toutes les aliénations à titre onéreux ne sont donc pas susceptibles de voir s'appliquer un droit de préemption. Ces hypothèses seront traitées ultérieurement (V. *infra*, n°79 et s.).

74. Dations en paiement. Les dations en paiement, assimilables à des aliénations à titre onéreux, entrent également dans le champ d'application des droits de préemption du preneur et de la SAFER⁹⁸.

75. Exclusion implicite des opérations à titre gratuit. La rédaction des articles L. 143-1 et L. 412-1 du Code rural et de la pêche maritime exclut *de facto* les aliénations à titre gratuit, parmi lesquelles figurent les donations.

Cependant, il est possible de relever dès à présent qu'en cas de fraude, le droit de préemption renaît. Ce sera par exemple le cas lorsque le vendeur transmettra un bien rural par voie de donation dans l'unique but d'échapper au droit de préemption du preneur en place et/ou de la SAFER⁹⁹. En pareille hypothèse, le preneur ou la SAFER seraient fondés à demander l'annulation de la donation devant le tribunal paritaire des baux ruraux compétent. Cependant, la preuve de la fraude reste difficilement rapportable. En tout état de cause, il a été admis que la fraude ne saurait résulter du seul fait que la donation est intervenue après l'annulation d'une vente réalisée entre les mêmes parties au mépris du droit de préemption du preneur¹⁰⁰. En d'autres termes, la Cour rappelle que la fraude ne se présume pas.

97 Rép. Min. Fin. N°924 : JOAN Q 1er mai 1963, p. 2741

98 Pour des exemples d'application : Cass. 3e civ., 4 avr. 1968 : Bull. civ. III, n°148 (concernant le preneur) ; Cass. 3e civ., 8 juill. 1980 (concernant la SAFER)

99 Pour un exemple de donation ayant pour seul but de faire échec au droit de préemption du preneur en place, v. CA Riom, 15 déc. 2011 : JurisData n°2011-028086.

100 Cass. soc., 2 juill. 1953 : Bull. civ. 1953, IV, n°514

B – L'exclusion des opérations sans effet translatif de propriété

76. Partages : effet déclaratif. Actes déclaratifs, les partages, qu'ils soient successoraux ou entre associés¹⁰¹, échappent à la préemption du preneur et de la SAFER. En effet, les copartageants sont réputés propriétaires du bien qu'ils reçoivent depuis le commencement de l'indivision. De manière plus générale, les actes ayant les mêmes effets que les partages se voient appliquer la même solution. Ainsi en est-il de l'acquisition par un cohéritier des parts de ses coïndivisaires¹⁰² ou encore de la cession de droits indivis entre indivisaires¹⁰³.

77. Préemption du preneur : errance textuelle. Une errance textuelle doit être mentionnée lorsque l'on évoque les partages successoraux. Celle-ci se situe à l'article L. 412-1 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime, et a donc trait au droit de préemption du preneur en place. Aux termes de cet article, « *les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables s'il s'agit de biens dont l'aliénation, faite en vertu soit d'actes de partage intervenant amiablement entre cohéritiers, soit de partage d'ascendants, (...) profite, quel que soit l'un de ces trois cas, à des (...)* ». Ledit article exclut ainsi le droit de préemption pour les partages amiables et les partages d'ascendants qui interviennent entre « *parents ou alliés du propriétaire jusqu'au troisième degré inclus* », mais admet donc implicitement son application pour les autres partages. Fort heureusement, la Cour de cassation admet, selon une jurisprudence constante, que « *l'acquisition par un cohéritier des parts de ses coïndivisaires dans l'immeuble donné à bail par l'indivision n'est pas, en raison de l'effet déclaratif du partage, un acte à titre onéreux et ne permet pas au preneur d'exercer son droit de préemption* »¹⁰⁴. Le degré de parenté demeure donc indifférent.

78. Préemption de la SAFER : déclaration préalable. Afin que la SAFER puisse mener à bien les missions définies à l'article L. 141-1-I du Code rural et de la pêche maritime, une déclaration préalable auprès de la SAFER compétente doit avoir lieu en présence d'un acte de partage portant sur un bien intéressant celle-ci.

101 Concernant les partages successoraux, le caractère déclaratif est issu des dispositions de l'article 883 du Code civil. Concernant les partages entre associés, ils tirent leur caractère déclaratif du renvoi opéré par l'article 1844-9 du même Code, lequel indique que « *les règles concernant le partage des successions (...) s'appliquent aux partages entre associés* ».

102 Cass. 3e civ., 16 avr. 1970

103 Cass. 3e civ., 13 oct. 2004, n°03-12.968 : JurisData n°2004-025194, Bull. civ. 2004, III, n°169

104 Cass. 3e civ., 16 avr. 1970 : Bull. civ. 1970, II, n°242

II – L'exclusion de certaines aliénations à titre onéreux

79. Annonce. Le principe selon lequel seules les aliénations à titre onéreux ouvrent droit à préemption souffre de plusieurs exceptions. Celles-ci concernent principalement les échanges (A), les baux à nourriture (B), ainsi que les cas d'expropriation pour cause d'utilité publique (C). Les aliénations de petites parcelles sont également concernées par cette exclusion mais ne figureront pas dans les lignes à venir. En effet, les enjeux liés à celles-ci ont été traités précédemment (V. *supra*, n°60 et s.).

A – Échanges de biens ruraux et droits de préemption : diversité des sources

80. Échanges et droit de préemption du preneur : droit jurisprudentiel. L'exercice de son droit de préemption par le preneur est exclu en cas « *d'échange, même avec soulte, de parcelles de terre de l'exploitation contre d'autres parcelles ou biens ruraux en vue d'opérations assimilables à des opérations d'aménagement foncier agricole ou forestier ou rentrant dans le cadre de telles opérations (...)* »¹⁰⁵. De prime abord, la solution semble donc être limitée à certains types d'échange. Toutefois, la Cour de cassation a très tôt procédé à une véritable extension de cette solution à l'ensemble des échanges. Aux termes d'une jurisprudence constante¹⁰⁶, il est donc aujourd'hui possible d'affirmer que, sous réserve de la fraude, tout échange échappe au droit de préemption du preneur en place. Cette solution se justifie par le fait que le preneur ne peut « *offrir au bailleur le bien rural déterminé que celui-ci désire acquérir* »¹⁰⁷.

Le caractère rural ou non du bien échangé est indifférent à l'exercice du droit de préemption¹⁰⁸, tout comme l'existence d'une soulte¹⁰⁹. Cependant, la fraude est parfois retenue par les juges du fond en raison de l'existence d'une soulte disproportionnée par rapport aux biens échangés. L'opération est en effet assimilée à une vente¹¹⁰, ce qui permet d'affirmer que les parties ont procédé à un échange dans la seule optique de se soustraire au droit de préemption du preneur en place. Toute la difficulté en la matière sera, pour les juges du fond, de déterminer si la soulte est ou non anormale. Dans la mesure où aucun critère objectif

105 Article L. 412-3 du Code rural et de la pêche maritime

106 Cass. soc., 13 mai 1949 puis, notamment : Cass. ch. réunies, 3 juill. 1957 ; Cass. 3e civ., 22 mars 1977 ; Cass. 3e civ., 27 avr. 1982.

107 Cass. soc., 13 mai 1949, v. note préc.

108 Cass. 3e civ., 7 janv. 1972 : Bull. civ. 1972, III, n°14

109 Cass. 3e civ., 18 janv. 1977 : Bull. civ. 1977, III, n°22

110 Cass. 3e civ. 26 juin 1973 : Bull. civ. 1973, III, n°436

n'existe, il appartient aux juges de se référer à des éléments de fait, qui diffèrent selon chaque espèce.

En tout état de cause, certaines certitudes demeurent quant à la fraude. A titre d'exemples, il est permis d'affirmer que la seule revente des parcelles acquises en échange ne suffit pas à caractériser la fraude¹¹¹, ou encore que la fraude peut être retenue en cas de revente dans les cinq jours des terres acquises en échange¹¹².

Aussi, il convient de préciser que l'échange frauduleux peut être annulé à la demande du preneur à bail, mais ne lui permet en aucun cas d'exercer son droit de préemption. La solution nous paraît à la fois juste et injuste pour le preneur. Juste car elle lui permet d'annuler un acte qui lui soustrait un bien dont il pouvait potentiellement devenir propriétaire. Injuste car il peut tout à fait ne jamais devenir propriétaire de ce bien.

En définitive, la jurisprudence en la matière est très fluctuante et joue un rôle majeur. Eu égard à l'importance des faits, elle ne permet donc pas de dégager de solution de principe.

81. Échanges et droit de préemption de la SAFER : source légale. L'analyse du droit de préemption de la SAFER relativement aux échanges est à mettre en rapport avec l'amélioration des conditions d'exploitation. En effet, le critère qui va déterminer l'exercice ou non de son droit de préemption par la SAFER va être de savoir si l'échange réalisé l'est par voie d'aménagement foncier agricole et forestier.

L'article L. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime indique que « *ne peuvent faire l'objet d'un droit de préemption (...) 1° Les échanges réalisés en application de l'article L. 124-1* ». En d'autres termes, les échanges réalisés par voie d'aménagement foncier agricole et forestier échappent à la préemption de la SAFER du fait de l'inutilité de l'intervention de cette dernière. En effet, le droit de préemption et l'échange poursuivent dans ce cas précis la même finalité, à savoir l'amélioration des conditions d'exploitation. Il n'y a donc aucun intérêt à ce que la SAFER préempte, puisque l'acte en lui-même poursuit l'objectif pour lequel elle pourrait préempter. A l'instar de la solution applicable en matière de préemption du preneur, l'existence d'une soulte est indifférente à l'exercice ou non de son droit de préemption par la SAFER. La solution n'est en revanche pas issue de la jurisprudence, mais de la lettre des articles L. 124-3 et L. 124-7 du Code rural et de la pêche maritime.

Enfin, il est à préciser que lorsque l'échange ne participe pas à l'amélioration des

111 Pour un cas dans lequel la revente a été rendue nécessaire par la situation financière du vendeur : Cass. 3e civ., 29 juin 1977 : Bull. civ. 1977, III, n°296

112 Cass. 3e civ., 3 mars 1976 : Bull. civ. 1976, III, n°102

conditions d'exploitation, celui-ci demeure soumis au droit de préemption de la SAFER. Cependant, il s'agit là de l'un des rares cas dans lesquels la loi reconnaît expressément la possibilité pour les parties d'introduire dans l'acte une condition de non-exercice de la préemption¹¹³.

B – Baux à nourriture et droits de préemption : enjeu limité

82. Notion de bail à nourriture. Le bail à nourriture peut se définir comme étant la convention par laquelle l'une des parties s'engage à nourrir, entretenir et loger son cocontractant sa vie durant, contre une rémunération ou, le plus souvent, l'aliénation d'un bien ou d'un capital. En d'autres termes, il s'agit pour l'une des parties de subvenir entièrement et personnellement aux besoins de la vie de son cocontractant.

83. Baux à nourriture et SAFER : absence d'enjeu. La convention de bail à nourriture échappe au droit de préemption de la SAFER pour des raisons tenant aux objectifs assignés et à la forme juridique de cette dernière. En effet, il apparaît extrêmement difficile d'envisager qu'une personne morale puisse « *nourrir, entretenir et loger son cocontractant* ». Même en admettant que cette hypothèse se réalise, la SAFER ne remplirait aucun des objectifs qui lui sont assignés par l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime. En définitive, baux à nourriture et droit de préemption de la SAFER n'ont pas lieu de coexister.

84. Baux à nourriture et preneur en place : enjeu de la fraude. Baux à nourriture et droit de préemption du preneur n'ont pas davantage lieu de coexister. En effet, « *la convention suppose des rapports si étroits entre les parties que le preneur ne peut pas être substitué à l'acquéreur* »¹¹⁴. En d'autres termes, le preneur ne saurait se substituer à l'acquéreur dans la mesure où le bail à nourriture est un contrat conclu *intuitu personæ*. La jurisprudence va en ce sens¹¹⁵.

Toutefois, la conclusion d'un bail à nourriture ne doit pas avoir pour seul objet le contournement du droit de préemption du preneur, sous peine de revêtir un caractère frauduleux. Lorsque le preneur estime que l'opération se situe dans le cadre de la fraude, il lui

113 Article L. 143-5 du Code rural et de la pêche maritime

114 Jcl. Rural, V° Baux ruraux, fasc. 60, n°52

115 Cass. 3e civ., 11 déc. 1974 : Bull. civ. 1974, III, n°458 : « *Mais attendu qu'après avoir déclaré, à bon droit et par des motifs non critiqués par le pourvoi, que le bail à nourriture, conclu "intuitu personæ", échappe au droit de préemption du preneur (...)* »

appartient de rapporter la – difficile – preuve de celle-ci. En analysant la jurisprudence, il semble qu'un critère se dégage concernant la réalité ou non de la fraude. Ce critère est relatif à l'engagement pris par l'acquéreur : s'il subvient « *entièrement et personnellement aux besoins de la vie* » du vendeur, le droit de préemption du preneur est exclu du fait de l'absence de fraude. A l'inverse, si l'acheteur ne subvient que partiellement – mais personnellement – aux besoins de la vie du vendeur, la jurisprudence semble retenir le caractère frauduleux de l'opération. Ainsi, dans un arrêt confirmatif, la Cour de cassation a annulé l'opération par laquelle les acquéreurs de la nue-proprieté d'un bien loué s'étaient engagés à assurer les soins du vendeur, à payer une certaine somme d'argent et à loger celui-ci, mais ne s'étaient engagés à fournir qu'un nombre limité de denrées – en l'espèce un kilogramme de viande par semaine et du bois cassé¹¹⁶.

C – Expropriations et droits de préemption : enjeu de l'utilité publique

85. Expropriations et droit de préemption du preneur : source légale. Aux termes de l'article L. 412-1 du Code rural et de la pêche maritime, l'expropriation pour cause d'utilité publique va à l'encontre de l'exercice de son droit de préemption par le preneur. Cette solution s'explique par des motifs d'intérêt général, ce dernier primant l'intérêt du preneur en place.

Parce qu'elle produit les mêmes effets qu'une ordonnance d'expropriation, la cession amiable précédée d'une déclaration d'utilité publique échappe également à la préemption du preneur. La solution résulte de l'application des dispositions de l'article L. 12-2 du Code de l'expropriation, confirmées explicitement par la jurisprudence¹¹⁷.

86. Expropriations et droit de préemption de la SAFER : primauté de l'intérêt général. A l'instar de la solution applicable au droit de préemption du preneur, l'expropriation pour cause d'utilité publique paralyse l'exercice de son droit de préemption par la SAFER. Cette solution s'explique également par le fait que le bien faisant l'objet de la cession est destiné à la réalisation d'un projet d'intérêt général. Une solution identique doit être retenue pour une cession amiable précédée d'une déclaration d'utilité publique¹¹⁸.

116 Cass. 3e civ., 7 oct. 1987

117 Cass. soc. 7 mai 1951 : Bull.civ. III, n°354

118 CA Douai, 29 nov. 1979

Section 2 – Différence de régimes applicables quant aux actes

87. Différence de régimes. Dans le cadre de la présente section, seront traitées les hypothèses dans lesquelles l'exercice du droit de préemption est ouvert soit au preneur soit à la SAFER. En effet, alors que les hypothèses traitées précédemment relevaient d'une unité de régime, celles qui seront traitées ici relèvent de régimes différents. Ces hypothèses tiennent notamment aux ventes réalisées dans le cadre de procédures collectives (I), aux cessions de droits démembrés (II), aux apports en société (III), et à certaines ventes spécifiques (IV).

I – Sort du droit de préemption en cas de ventes réalisées dans le cadre de procédures collectives

88. Sort du droit de préemption de la SAFER : exclusion de la préemption. De manière expresse, le Code rural et de la pêche maritime soustrait au droit de préemption de la SAFER « *les biens compris dans un plan de cession totale ou partielle d'une entreprise* », opérant par la même occasion un renvoi aux anciens articles de la loi n°85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises. Cette exclusion vaut donc tant pour les cessions d'activités réalisées au sein d'un plan de sauvegarde¹¹⁹ que pour celles qui le sont au sein d'un plan de redressement¹²⁰. Il en va de même en cas de liquidation judiciaire¹²¹. Cependant, l'opération demeure soumise à déclaration préalable auprès de la SAFER, au titre des opérations qui ne sont pas soumises à préemption¹²². En définitive, la SAFER est donc un candidat ordinaire à la reprise de ces biens. Elle pourra donc les acquérir, mais sera très probablement en concurrence avec d'autres potentiels acheteurs.

La SAFER est en revanche admise à préempter en cas de réalisations ponctuelles d'actifs en phase de liquidation judiciaire. Ce sera notamment le cas dans l'hypothèse d'une vente de gré à gré autorisée par le juge commissaire pour des biens isolés appartenant au débiteur en liquidation judiciaire¹²³.

En somme, le rôle du mandataire judiciaire revêt une importance capitale. En effet, si celui-ci présente le projet de cession des actifs comme une cession de l'entreprise agricole ordonnée par le tribunal, le droit de préemption de la SAFER est paralysé. *A contrario*, s'il

119 Article L. 626-1 al. 3 du Code de commerce

120 Article L. 631-22 du Code de commerce

121 Article L. 642-5 al. 4 du Code de commerce

122 Ainsi que l'impose l'article R. 143-9 du Code rural et de la pêche maritime

123 Cass. Com. 15 oct. 2002, n°98-21.669 : JurisData n°2002-05900, *SAFER d'Auvergne c/ Perrin et a.*

présente ce projet comme une cession d'actifs isolés, la SAFER peut prétendre préempter.

89. Sort du droit de préemption du preneur : admission de la préemption ?

Qu'advient-il du droit de préemption du preneur d'un bien lorsqu'une procédure collective est ouverte à l'encontre du bailleur de ce même bien ? La rédaction de l'article L. 412-1 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime apporte une solution claire, même si plusieurs décisions de jurisprudence sont intervenues. En effet, ledit article précise que le preneur bénéficie d'un droit de préemption dès lors que le propriétaire bailleur d'un fonds de terre ou d'un bien rural « *décide ou est contraint de l'aliéner à titre onéreux* ». La procédure collective ouverte à l'encontre du propriétaire bailleur, qui le « *contraint* » à aliéner son bien, entre donc dans le champ d'application de la préemption. Dans le même sens, la jurisprudence a ainsi admis que le preneur puisse préempter lorsque le bailleur fait l'objet d'une liquidation judiciaire et qu'il est procédé en vertu d'une autorisation de justice à la vente de gré à gré des immeubles loués¹²⁴.

La jurisprudence s'est également prononcée sur un point précis : en cas de vente d'actif social réalisée au cours de la liquidation d'une société propriétaire des terres en vue d'apurer le passif social et intervenue avant le partage, qu'advient-il du droit de préemption du preneur en place ? La Cour de cassation a jugé qu'il s'agissait bien d'une aliénation à titre onéreux, ouvrant droit à préemption du preneur¹²⁵.

II – Sort du droit de préemption en cas de cession de droits démembés

90. Droit de préemption du preneur et cession de droits démembés : principe. Il résulte des dispositions de l'article L. 412-2 du Code rural et de la pêche maritime que le preneur en place est autorisé à exercer son droit de préemption en cas de vente portant sur la nue-propriété ou l'usufruit d'un bien rural. Ainsi, à titre exemple, le droit de préemption s'exerce en cas de cession conjointe de la nue-propriété et de l'usufruit à un même acheteur¹²⁶.

91. Droit de préemption du preneur et cession de droits démembés : exception. Par exception, le preneur n'est pas autorisé à préempter lorsque l'acquéreur est nu-propriétaire du bien vendu en usufruit, ou usufruitier du bien vendu en nue-propriété. Cette

124 Cass. 3e civ., 5 févr. 2003, n°01-17.145 : JurisData n°2003-017498

125 Cass. 3e civ., 13 juin 2012, n°11-16.277 : JurisData n°2012-012886

126 Cass. 3e civ., 16 janv. 1991 : Bull. civ. III, n°23

exception a pour but de ne pas mettre en échec la reconstitution en pleine propriété du bien par l'exercice du droit de préemption du preneur. Ce dernier ne peut donc préempter que lorsque la vente de l'usufruit ou de la nue-propriété du bien se fait à un acquéreur qui ne détient aucun droit démembré sur ce même bien.

Bien entendu, la réserve de la fraude doit toujours être émise. En pareille hypothèse, la fraude pourrait résulter de la pratique suivante, ainsi que le soulignait un sénateur de la Vienne en 2012¹²⁷ : l'acheteur acquiert la nue-propriété d'un bien rural en son nom propre, l'usufruit étant cédé à une société d'exploitation contrôlée par cette même personne, ou à un membre de sa famille. Ainsi, il est fait échec à l'exercice du droit de préemption du preneur en place, qui risque par la même occasion de perdre son outil de travail.

92. Droit de préemption de la SAFER et cession de droits démembrés : débat. En l'état actuel du droit, les textes sont silencieux quant à un éventuel exercice de son droit de préemption par la SAFER en cas de cession de droits démembrés. Ce mutisme peut surprendre tant la question fait l'objet de débats actuellement. Un auteur réclame d'ailleurs depuis un certain temps la mise en place d'un « *dispositif législatif précis, de nature à permettre de connaître avec certitude la nature des droits dont la préemption est susceptible de limiter la transmission* »¹²⁸, à l'instar de ce que la loi prévoit s'agissant du droit de préemption du preneur en place (V. *supra*, n°90 et 91). A juste titre, cet auteur souligne en effet que la détermination de l'objet d'un droit de préemption est un point essentiel qui ne doit en aucun cas être à l'origine d'un vide juridique, sous peine de créer un certain nombre de confusions.

En dépit de ce surprenant mutisme de la loi, doctrine¹²⁹ et jurisprudence¹³⁰ s'accordent aujourd'hui pour affirmer que le droit de préemption de la SAFER ne s'applique pas en cas de cession de droits démembrés, sous réserve de la fraude. Pour autant, le débat n'est pas clos¹³¹¹³², malgré l'existence de certitudes.

127 Rép. min. n°21734 : JO Sénat, Q, 23 févr. 2012, p. 494

128 F. ROUSSEL, *Cession de droit démembré de la propriété et droit de préemption des SAFER*, RD rur., janv. 2010, dossier 4, n°1

129 V. notamment Jcl. Rural, V° SAFER, fasc. 30, n°36 – Rép. civ. Dalloz, V° SAFER, par I. COUTURIER, n°18, p.4, janv. 2007 – D. KRAJESKI, *Droit rural : éd. Defrénois*, Lextenso éditions, 2009, n°275, p.177

130 V. notamment Cass. 3e civ., 6 nov. 1970 : Bull. civ. 1970, III, n°59 – Cass. 3e civ., 6 févr. 1974 : Bull. civ. 1974, III, n°66 – Cass. 3e civ., 7 févr. 1996, n°93-19.591 : JurisData n°1996-003607

131 Pour un point historique sur ce débat, le lecteur pourra se référer à la note suivante : F. ROUSSEL, *op. cit.*, RD rur., janv. 2010, dossier 4, n°1

132 Plusieurs parlementaires souhaitent en effet une extension du droit de préemption de la SAFER aux cessions de droits démembrés. V. notamment Rép. min. n°89627 : JOAN Q 10 mai 2011 – Rép. min. n°74328 : JOAN Q 17 août 2010.

93. Droit de préemption de la SAFER et cession de droits démembrés : certitudes.

Un argument de texte peut être opposé à l'exercice du droit de préemption de la SAFER en cas de cession d'un droit démembré. Celui-ci est issu de la rédaction de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime, lequel vise le cas de l'« *aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à utilisation agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés* ». En d'autres termes, le texte vise expressément l'aliénation de biens, et non pas l'aliénation de droits (qu'ils soient démembrés ou non).

Si l'argument est incontestable, nous constatons toutefois que celui-ci n'a pas été évoqué au soutien des solutions retenues par la Cour de cassation dans les arrêts précités¹³³. Ceci s'explique par l'intervention de la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006, dont est issue la rédaction actuelle de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime. En effet, les décisions rendues en 1970 et 1974 l'ont été sous l'empire du droit antérieur, alors que l'article L. 143-1 visait le cas « *d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole* ». Dans la mesure où aucune mention expresse de l'aliénation d'un « *bien immobilier* » n'était faite, le doute était permis. Par conséquent, le moyen soulevé à l'époque était celui de la conformité de l'opération avec les objectifs légaux assignés à la préemption de la SAFER (article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime).

De ce point de vue, il a donc été jugé que la SAFER n'était pas apte à préempter. L'idée est que cette dernière ne peut espérer favoriser l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers et/ ou l'accroissement de la superficie des exploitations en acquérant un droit démembré¹³⁴. En effet, la rétrocession de la seule nue-propriété (*abusus*) apparaît insuffisante à la poursuite des objectifs précités, dans la mesure où le rétrocessionnaire se trouverait dépourvu de l'*usus* et du *fructus*, sans lesquels aucune exploitation n'est possible. S'agissant de la rétrocession de l'usufruit, nous percevons mal comment un droit temporaire peut permettre une installation et/ ou un maintien durable des agriculteurs.

Un arrêt concernant une vente avec réserve d'un droit d'usage et d'habitation¹³⁵ a semble-t-il quelque peu modifié le paysage juridique de la matière. Par celui-ci, la Cour de cassation a en effet écarté toute idée d'usufruit concernant ce type de cession. Les juges ont conclu que l'intention des parties était bel et bien la vente de la pleine propriété du bien. La solution est à accueillir avec prudence, eu égard aux circonstances de l'espèce (le démembrement de propriété ne concernait que 500m² sur une propriété agricole de plus de

133 V. *supra*, note n°130

134 M. HERAIL, *L'évolution récente du droit de préemption de la SAFER*, JCP N 1979, spéc. n°48, p.81, 1ère col., 6ème §, 3ème tiret

135 Cass. 3e civ., 19 nov. 2008, Bull. civ. 2008, III, n°182 : JurisData n°2008-045984

deux hectares).

Afin que la préemption soit en accord avec les objectifs assignés par l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime, il faudrait que lors d'une cession de nue-propiété la SAFER possède déjà l'usufruit ou l'acquiert dans le même temps. Cela lui permettrait ainsi de rétrocéder la pleine propriété du bien, et donc de se conformer aux objectifs de la préemption.

94. Droit de préemption de la SAFER et cession de droits démembrés : transparence. Depuis le décret n°2012-363 du 14 mars 2012, obligation est faite au notaire de porter à la connaissance des SAFER les aliénations de l'usufruit ou de la nue-propiété de biens ruraux immobiliers. La disposition est codifiée à l'article R. 143-9, al. 6 du Code rural et de la pêche maritime. Ainsi, la SAFER peut exercer un certain contrôle de la régularité des opérations, afin notamment de déceler d'éventuelles fraudes¹³⁶.

Actualité jurisprudentielle n°4

Cass. 3e civ., 18 févr. 2014, n°12-29.648 : JurisData n°2014-003858

« Attendu qu'ayant relevé que le démembrement de propriété résultait du décès de M. Bernard X., indépendamment de la volonté de ses ayants-droit, que Mme Marie-Madeleine X. s'était effectivement réservé, sans volonté de fraude, l'usufruit des biens objets du litige cependant qu'elle et sa fille en avaient cédé la nue-propiété à M. Y. au prix du marché et que le prix du bail consenti par Mme X. à M. Y. était conforme au barème établi par la commission consultative des baux ruraux de Seine-Maritime, la cour d'appel, qui a retenu souverainement qu'il n'était pas démontré que ce montage contractuel fût frauduleux, en a déduit à bon droit que cette cession de la nue-propiété doublée d'un bail rural, ne devait pas être requalifiée en vente de la pleine propriété moyennant rente viagère et n'était pas soumise au droit de préemption de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Haute-Normandie ».

Pour aller plus loin : S. CREVEL, *Démembrements de propriété : derniers jours avant la purge !*, RD rur., Mai 2014, comm. 96.

¹³⁶ Pour un panorama général des modifications apportées par ce décret, le lecteur peut se référer à la note suivante : F. ROUSSEL, *Les modifications apportées par le décret du 14 mars 2012 au dispositif réglementaire des SAFER*, RD rur., Juin 2012, comm. 60 (s'agissant de l'information des SAFER, v. spécifiquement le § 3)

III – Sort du droit de préemption en cas d'apport en société

95. Droit de préemption du preneur et apport en société : exercice non autorisé.

L'apport en société du bien loué par le preneur permet-il à ce dernier de préempter ce bien ? A défaut d'une quelconque mention de cette hypothèse dans les textes, c'est à la jurisprudence qu'est revenue la tâche de trancher cette question. Très tôt, elle a ainsi estimé que l'apport d'un bien loué à une société échappe au droit de préemption du preneur en place, en ce sens que ce dernier n'est pas en mesure de fournir les droits sociaux que l'apporteur doit recevoir en contrepartie de son apport¹³⁷.

En revanche, à supposer que le preneur démontre que la société concernée par l'apport est purement fictive, l'opération tombe sous le couperet de la fraude¹³⁸.

96. Droit de préemption de la SAFER et apport en société : exercice autorisé.

L'article R. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime autorise expressément la SAFER à exercer son droit de préemption en cas d'apport en société portant sur un fonds agricole ou un terrain à vocation agricole (à condition que le bien soit situé dans une zone au sein de laquelle la SAFER est apte à préempter).

Ce principe n'est pas sans exception. Ainsi l'article L. 322-8 du Code rural et de la pêche maritime prévoit-il que les apports effectués à un Groupement Foncier Agricole (GFA) ne sont pas soumis au droit de préemption de la SAFER. Toutefois, deux conditions alternatives sont posées : soit le GFA est une société de famille¹³⁹, soit l'apport est constitué par un propriétaire exploitant le bien objet dudit apport.

IV – Sort du droit de préemption en cas de ventes spécifiques

97. Droit de préemption de la SAFER et rente viagère : exclusion partielle. Les ventes conclues moyennant rentes viagères n'ouvrent droit à préemption par la SAFER que dans l'hypothèse où lesdites rentes ne sont pas « *servies pour la totalité ou pour l'essentiel sous la forme de services personnels* ». La solution est frappée au coin du bon sens dans la mesure où une société ne peut fournir de « services personnels » à qui que ce soit en rémunération. Dès lors, et à l'instar de la solution applicable en matière de baux à nourriture (V. *supra*, n°83),

137 Cass. soc., 16 févr. 1961

138 Cass. soc., 4 juin 1959 : Bull. civ. 1959, IV, n°654

139 C'est-à-dire une société constituée entre membres de la même famille jusqu'au quatrième degré inclus.

le droit de préemption est exclu. En revanche, si la rente est constituée en argent et/ ou en denrées pour l'essentiel ou en totalité, la SAFER peut prétendre à l'exercice de son droit de préemption. La solution est issue de l'article L. 143-4 2° du Code rural et de la pêche maritime.

Quelle que soit la nature de la rente, « *le notaire ou la personne chargée de dresser l'acte d'aliénation doit préalablement déclarer à la SAFER* » l'opération¹⁴⁰.

98. Droit de préemption du preneur et rente viagère : exercice autorisé. De longue date, la jurisprudence a admis que le droit de préemption du preneur en place pouvait être exercé en cas de vente avec rente viagère¹⁴¹. La solution se justifie par le fait que rien ne s'oppose à ce que le preneur fournisse la rente au bailleur (qui deviendrait du même coup l'ex-bailleur), et cela quelle que soit la nature de celle-ci. L'absence de caractère *intuitu personæ* du contrat justifie une solution différente de celle applicable au bail à nourriture (V. *supra*, n°84).

98bis. Droit de préemption du preneur et vente à des parents ou alliés. Afin que certains biens soient préservés au sein d'une même famille, l'article L. 412-1 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime exclut le droit de préemption du preneur en cas de vente à un parent ou allié du propriétaire jusqu'au troisième degré inclus. La jurisprudence a également précisé que les dispositions de l'article L. 412-1 alinéa 2 du code précité ne s'appliquaient pas uniquement en cas de vente de la pleine propriété¹⁴². A titre d'exemple, la purge du droit de préemption du preneur en place n'a pas lieu d'être en cas de vente d'un bien rural par un propriétaire à sa nièce par alliance¹⁴³.

Par exception, lorsque le preneur est lui-même parent ou allié du propriétaire jusqu'au troisième degré inclus, la vente demeure soumise au droit de préemption du fermier. Dans la mesure où la loi n'opère aucune distinction selon le degré de parenté existant entre le preneur et le propriétaire, il convient d'affirmer que l'exception vaut quand bien même l'acquéreur aurait un lien de parenté plus proche avec le propriétaire¹⁴⁴.

99. Conclusion sur la partie 1. L'étude des droits de préemption ruraux sous l'angle de leurs champs d'application respectifs a permis de mettre en exergue un certain nombre de difficultés théoriques et pratiques, et donc d'enjeux. Ceux-ci concernent principalement la

140 Article R. 143-9 3° du Code rural et de la pêche maritime

141 Cass. soc., 20 oct. 1955 : Bull. civ. 1955, IV, n°721

142 V. à propos d'une vente en démembrement de propriété : Cass. 3e civ., 16 janv. 1991 : Bull. civ. 1991, III, n°23

143 Cass. 3e civ., 17 mars 1975 : Bull. civ. 1975, III, n°105

144 Cass. 3e civ., 1er févr. 1977 : Bull. civ. 1977, III, n°53

rédaction de certaines dispositions légales, manquant parfois de clarté (à titre d'exemple, l'article L. 412-1 du Code rural et de la pêche maritime, ne mentionnant pas si le preneur rural doit être une personne physique ou une personne morale). Aussi, il est à noter que de nouvelles dispositions légales seraient les bienvenues afin de préciser certains points – nous pensons ici notamment au régime de la préemption par la SAFER pour le compte de l'agence de l'eau.

Comme s'agissant de tous droits, l'étude du champ d'application des droits de préemption appelle nécessairement celle de leur mise en œuvre. Les enjeux liés à celle-ci font l'objet d'une seconde partie.

**PARTIE 2 – ENJEUX LIÉS À LA MISE
EN OEUVRE DES DROITS DE PRÉEMPTION DANS
LE DOMAINE RURAL**

100. Annonce. Étudier les enjeux liés à la mise en œuvre des droits de préemption ruraux suppose nécessairement d'aborder la procédure applicable à l'exercice de ceux-ci (**Chapitre 1**). Une fois cet obstacle théorique dépassé, la présente étude s'attachera à analyser les droits de préemption ruraux au regard de leurs finalités (**Chapitre 2**), afin notamment d'entamer une réflexion sur la hiérarchie actuelle qui existe entre ces droits (**Chapitre 3**). Dans la mesure où elles ne présentent qu'un enjeu limité, les sanctions liées à l'exercice d'un droit de préemption rural ne seront pas étudiées¹⁴⁵.

Chapitre 1 - Procédure de mise en œuvre des droits de préemption ruraux

101. Annonce. Chapitre descriptif. Classiquement, l'étude de la procédure de mise en œuvre du droit de préemption du preneur (**Section 1**) précédera celle concernant le droit de préemption de la SAFER (**Section 2**). Consacrer un chapitre à la procédure à mettre en œuvre peut, de prime abord, paraître théorique et ne présenter qu'un intérêt limité. Il convient dès lors de souligner qu'en dépit du caractère descriptif des lignes à venir, l'étude de la procédure permettra une meilleure compréhension des enjeux évoqués aux chapitres deux et trois de la présente partie.

Section 1 – Mise en œuvre du droit de préemption du preneur

102. Nature de la vente. Le Code rural et de la pêche maritime distingue deux hypothèses s'agissant de la mise en œuvre du droit de préemption du preneur. En effet, les articles L. 412-7 à L. 412-9 sont consacrés à l'exercice de ce droit dans le cadre d'une vente amiable (**I**), tandis que l'article L. 412-11 relève du cas de la vente par adjudication (**II**). En pratique, le droit de préemption du preneur est bien souvent exercé dans le cadre d'une vente amiable.

I – Mise en œuvre en cas de vente amiable

103. Mise en œuvre en deux temps. Le mécanisme de la préemption en cas de vente amiable se divise en deux temps : le bailleur désireux de vendre doit notifier son projet au

¹⁴⁵ Toutefois, le lecteur désireux de s'informer sur ce point peut consulter les références suivantes : Jcl. Rural, V° SAFER, fasc. 40, n°169 et s. (concernant le droit de préemption de la SAFER) – Jcl. Rural, V°Baux ruraux, fasc. 70, n°115 et s. (concernant le droit de préemption du preneur).

preneur en place (A), lequel doit se prononcer sur son intention d'exercer ou non son droit de préemption (B).

A – Considérations tenant à la notification au preneur

104. Auteur de la notification. L'article L. 412-8 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime fait obligation au « *notaire chargé d'instrumenter* » de notifier au preneur en place les conditions de la vente projetée. Encore faut-il que le professionnel du droit soit réellement « *chargé d'instrumenter* ». Pour ce faire, il apparaît prudent de demander au bailleur une réquisition écrite d'instrumenter précisant les modalités de la vente envisagée. Par ce biais, le bailleur ne pourra pas reprocher au notaire d'avoir transmis au preneur une offre non conforme à ses intentions. Notons également que le notaire qui reçoit une vente ouvrant droit à préemption par le preneur sans purger ce droit engage sa responsabilité.

Le notaire instrumentaire n'est pas le seul à être compétent pour notifier le projet de vente au preneur. En effet, alors que la jurisprudence n'admettait pas cette solution¹⁴⁶ (conformément à la lettre de l'article L. 412-8 du Code rural et de la pêche maritime), la Cour de cassation a subordonné l'annulation d'une notification à la preuve d'un grief causé au preneur¹⁴⁷. Ainsi, la notification au preneur émanant du bailleur n'est pas automatiquement annulée. Elle ne l'est qu'à la condition de rapporter la preuve d'un grief subi par le preneur en place.

105. Destinataire de la notification. A l'évidence, la notification doit être adressée au preneur titulaire d'un droit de préemption¹⁴⁸, ce qui suppose que celui-ci remplisse les conditions liées à cette qualité (V. *supra*, n°15 et s.). *A contrario*, le notaire instrumentaire peut donc s'abstenir de notifier le projet de vente à un preneur qui ne remplirait pas les conditions imposées par la loi¹⁴⁹.

De prime abord, aucune difficulté particulière n'est à relever. Une jurisprudence a toutefois troublé la matière pendant plusieurs années. En effet, la Cour de cassation a admis que l'acceptation d'une offre de vente par un preneur non titulaire du droit de préemption rendait la vente parfaite entre les parties¹⁵⁰. En d'autres termes, un preneur ne remplissant

146 V. par exemple CA Grenoble, 8 oct. 1984 – T. par. baux rur. Pont-l'Évêque, 19 nov. 1991

147 Cass. 3e civ., 17 déc. 2003, Bull. civ. 2003, III, n°239 : JurisData n°2003-021519

148 En cas de copreneurs, le projet doit être notifié à l'ensemble des copreneurs remplissant les conditions liées au titulaire du droit de préemption

149 Cass. 3e civ., 10 nov. 1971, ou encore Cass. 3e civ., 1er mars 1989

150 Cass. 3e civ., 24 juin 1980, Bull. civ. 1980, III, n°122

pas les conditions pour préempter pouvait le faire lorsque le notaire lui notifiait par erreur le projet. Fort heureusement, par un arrêt en date du 17 février 2010 relatif à la condition de capacité professionnelle du preneur, la Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence en affirmant qu'est nulle « *la vente conclue au bénéfice de celui qui a exercé un droit de préemption dont il n'était pas titulaire* »¹⁵¹. De plus, la Haute Cour précise que « *l'action en nullité peut être exercée par l'acquéreur évincé* ». Plusieurs arrêts postérieurs ont confirmé cette position¹⁵².

Une seconde difficulté se fait jour lorsque l'on traite du destinataire de la notification. Celle-ci relève de l'hypothèse dans laquelle la notification est adressée à une personne autre que le preneur en place. L'article L. 412-12 aliéna 3 du Code rural et de la pêche maritime indique que lorsqu'une vente est conclue au profit d'un tiers et qu'aucune notification n'a été émise au preneur en place, ce dernier « *est recevable à intenter une action en nullité de la vente et en dommages-intérêts devant les tribunaux paritaires* ». *Quid* en cas de prise de connaissance du projet de vente par le preneur antérieurement à la conclusion de la vente ? Celui-ci peut-il informer le bailleur de son intention de préempter aux conditions mentionnées dans la notification erronée ? La Cour de cassation a tranché cette question par l'affirmative¹⁵³.

106. Formes de la notification. La notification doit s'effectuer par lettre recommandée avec avis de réception¹⁵⁴ ou par exploit d'huissier, aux termes de l'article L. 412-8 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime.

107. Contenu de la notification. Doivent être portés à la connaissance du preneur « *le prix, les charges, les conditions et les modalités de la vente projetée* »¹⁵⁵. S'agissant du *prix*, la notification doit permettre au preneur de connaître précisément le prix principal de vente du bien immobilier. Une notification mentionnant le seul « *prix acte en mains* » ne satisfait pas aux exigences de l'article L. 412-8 du Code rural et de la pêche maritime. Concernant les *charges*, l'enjeu est principalement relatif au paiement de la commission due à l'agent immobilier (le cas échéant). Le fermier préempteur est-il tenu de payer la commission due par l'acquéreur évincé à l'agent immobilier ? La jurisprudence, après avoir répondu positivement

151 Cass. 3e civ., 17 févr. 2010, n°09-10.474, Bull. civ. 2010, III, n°49 : JurisData n°2010-051627

152 Cass. 3e civ., 12 octobre 2011, n°10-19.285 : JurisData n°2011-021675 – CA Reims, 13 févr. 2013 : JurisData n°2013-011766

153 Cass. 3e civ. 1er févr. 2012, n°11-11.315 : JurisData n°2012-001356

154 Le délai de préemption commence à courir à compter de la première remise de la lettre au preneur, peu important que celui-ci ne la réclame pas par la suite : Cass. 3e civ., 27 nov. 2012, n°11-27.500 : JurisData n°2012-033844

155 Article L. 412-8 aliéna premier du Code rural et de la pêche maritime.

à propos du droit de préemption de la SAFER¹⁵⁶, a étendu la solution au droit de préemption du preneur. Il en résulte donc que le preneur est tenu de payer la commission due à l'intermédiaire par l'acquéreur évincé¹⁵⁷. Le notaire engage sa responsabilité envers l'intermédiaire si la notification ne fait aucunement mention du montant de la commission¹⁵⁸. S'agissant des *conditions de la vente projetée*, le bailleur dispose d'une certaine marge de manœuvre puisqu'il peut fixer celles-ci librement, sous réserve que ces conditions n'empêchent pas le preneur d'acquérir¹⁵⁹. Enfin, s'agissant des *modalités de la vente projetée*, il est à noter que celles-ci s'entendent des « *modalités particulières à la vente projetée, et non de celles qui accompagnent toute vente en général, s'il n'y a stipulations contraires* »¹⁶⁰. En d'autres termes, le notaire n'a l'obligation de fournir au preneur en place que les indications qu'il est utile de connaître pour acquérir, le reste important peu ou pas.

Sauf l'hypothèse dans laquelle l'acquéreur s'oblige à ne pas user du droit de reprise pendant le délai d'exercice du droit de préemption, l'identité de l'acquéreur n'a pas à figurer dans la notification¹⁶¹. Lorsque l'acquéreur s'oblige de la sorte, la notification doit ainsi comprendre les nom et domicile de la personne qui se propose d'acquérir.

En tout état de cause, la jurisprudence a posé le principe selon lequel l'information du preneur doit être « *loyale* », c'est-à-dire en mesure de permettre au preneur « d'exercer utilement son droit de préemption ». En l'espèce, l'obligation d'information loyale n'était pas remplie au motif de l'omission des nom et adresse des coïndivisaires vendeurs¹⁶².

108. Effet de la notification. Aux termes de l'article L. 412-8 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime, la notification « *vaut offre de vente aux prix et conditions qui y sont contenus. Les dispositions de l'article 1589, alinéa 1er, du code civil sont applicables à l'offre ainsi faite* ». A notre sens, et dans la mesure où le droit de préemption s'analyse en un droit de substitution à un tiers acquéreur (V. *supra*, n°5), on ne peut réellement parler d'une offre de vente classique soumise aux dispositions de l'article 1589 du Code civil. De plus, le propriétaire vendeur reste libre de rétracter – et de modifier¹⁶³ à condition de respecter un allongement du délai de préemption de quinze jours – son offre tant qu'elle n'a pas été

156 Cass. 1re civ., 8 avr. 1970 : Bull. civ. 1970, I, n°107

157 Cass. 3e civ., 13 févr. 1980

158 Cass. 1re civ., 8 avr. 1970, V. *supra*, note n°156

159 Article L. 412-10 du Code rural et de la pêche maritime.

160 Cass. soc., 8 juin 1951

161 Application combinée de l'article L. 412-8 alinéas premier et dernier du Code rural et de la pêche maritime.

162 Cass. 3e civ., 23 mai 2012, n°10-20.170 : JurisData n°2012-010492

163 Cass. soc., 27 janv. 1950 et article L. 412-9 du Code rural et de la pêche maritime.

acceptée.

Cela étant, la réponse du preneur n'est pas nécessairement positive.

B – Considérations tenant à la réponse du preneur

109. Délai pour répondre. L'article L. 412-8 alinéa 3 du Code rural et de la pêche maritime indique que « *le preneur dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la lettre recommandée ou de l'acte d'huissier pour faire connaître* » sa réponse. Il s'agit là d'un délai à peine de forclusion, et le silence du preneur vaut renonciation au droit de préemption.

110. Formes de la réponse : parallélisme. Le même article impose un parallélisme des formes. Par conséquent, la réponse du preneur doit parvenir au bailleur dans les deux mois suivant la notification, soit par lettre recommandée avec avis de réception, soit par acte d'huissier.

Toutefois, la jurisprudence a fait sienne une autre solution puisqu'elle a admis une réponse par lettre simple¹⁶⁴, ou encore une réponse verbale¹⁶⁵.

111. Destinataire de la réponse. Alors que la notification de la vente projetée émane du notaire¹⁶⁶, on pouvait légitimement s'attendre à ce que le législateur mentionne ce dernier en tant que destinataire de la réponse du preneur. Il n'en est rien puisque c'est au bailleur que doit être adressée la réponse du preneur. La Cour de cassation a admis toutefois que la réponse adressée au bailleur n'est pas sans effet dès lors que le mandat donné par le vendeur au notaire existe¹⁶⁷. Cette solution est à accueillir avec prudence, dans la mesure où deux arrêts postérieurs en date du même jour semblent retenir la solution inverse¹⁶⁸.

164 Cass. 3e civ., 24 janv. 1979 : Bull. civ. 1979, III, n°24

165 Cass. soc., 27 juill. 1951 : Bull. civ. 1951, III, n°613

166 Sauf le cas particulier évoqué précédemment – V. *supra*, n°104

167 Cass. 3e civ., 15 févr. 2012, n°11-10.580

168 Cass. 3e civ., 18 juin 2013, n°12-18.188 et 12-20.414 : JurisData n°2013-012642

Actualité jurisprudentielle n°5

CA Rennes, 4e ch., 3 juillet 2014, n°13/05797

Au sujet de l'acceptation de l'offre par le preneur : « Le courrier sus visé, sans date ni aucune référence expresse de M. A. à l'exercice de son droit de préemption, a été adressé uniquement au notaire en charge de la vente mais pas au propriétaire vendeur. Ce courrier ne constitue donc pas l'acceptation de l'offre notifiée au propriétaire vendeur conformément à l'article L 418 du code rural [article L. 412-8 alinéa 3 du Code rural et de la pêche maritime] ».

112. Acceptation de l'offre sans réserve. Tout d'abord, le preneur peut accepter l'offre du bailleur vendeur sans réserve. La vente devient alors parfaite dans la mesure où l'échange des consentements est intervenu, au sens de l'article 1589 alinéa premier du Code civil. Selon la forme choisie, la vente est conclue à compter du jour où le bailleur reçoit la lettre d'acceptation du preneur, ou à compter de la date de la signification par voie d'huissier au bailleur.

L'offre acceptée, le propriétaire vendeur demeure dans l'impossibilité de retirer son offre ou d'en modifier les conditions. Les parties sont définitivement engagées, ce qui explique notamment qu'en cas de décès du vendeur, ses héritiers soient liés à la vente.

A compter de la date d'envoi de sa réponse positive, le preneur dispose d'un délai de deux mois pour réaliser la vente¹⁶⁹. Si ce n'est pas le cas, le vendeur peut mettre en demeure par acte d'huissier le preneur de réaliser la vente dans un délai de quinze jours. Si le preneur ne réalise toujours pas la vente dans ce délai, la déclaration de préemption est nulle de plein droit.

113. Acceptation de l'offre sous réserve. Ainsi que le lui permet l'article L. 412-7 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime, le preneur peut saisir le tribunal paritaire des baux ruraux compétent s'il estime le prix et les conditions de la vente exagérés. Ledit tribunal « fixe, après enquête et expertise, la valeur vénale des biens et les conditions de la vente ». Afin d'évaluer la valeur vénale du bien en cause, il convient de se placer au jour du jugement¹⁷⁰. Cette saisine du tribunal ne dispense pas le preneur d'informer le bailleur¹⁷¹ de sa

169 Article L. 412-8 alinéa 4 du Code rural et de la pêche maritime.

170 Cass. 3e civ., 9 nov. 2011, n°10-24.687

171 L'information doit être transmise au bailleur et non pas au notaire. La jurisprudence veille au respect de cette règle avec une étonnante sévérité. Ainsi, pour une information irrégulière, v. Cass. 3e civ. 4 avr. 2001, n°99-18.833 : JurisData n°2001-009021.

décision¹⁷².

La Cour de cassation a-t-elle semble-t-il quelque peu dénaturé la teneur de l'article L. 412-7 du Code rural et de la pêche maritime. En effet, alors que celui-ci indique que la valeur vénale des biens est fixée « *après enquête et expertise* », la Cour de cassation semble accepter que cette valeur soit fixée après enquête *ou* expertise. C'est en tout état de cause ce qu'il faut déduire de l'arrêt en date du 1er février 1956 par lequel la seule expertise a suffi à fixer la valeur vénale du bien¹⁷³.

Une fois l'enquête et/ou l'expertise menée(s), le tribunal détermine donc une valeur vénale du bien et les conditions de la vente. En d'autres termes, il émet une offre judiciaire que le vendeur et le preneur peuvent ou non accepter. Ce n'est qu'en cas de double acceptation – par le preneur et le vendeur – que la vente sera parfaite. Dans cette hypothèse, le Code rural et de la pêche maritime prévoit une répartition des frais d'expertise entre le vendeur et l'acquéreur (l'ex-preneur donc).

Dans la mesure où aucun délai n'est fixé légalement pour l'exercice de leur option par les parties, il apparaît souhaitable que le juge fixe un délai au terme duquel les parties devront se prononcer (tout en prévoyant l'hypothèse dans laquelle l'une des parties ou les deux garderait le silence). Si le preneur refuse la nouvelle offre émise par le tribunal, le bailleur se voit libéré du droit de préemption et peut donc vendre à l'acquéreur initial aux conditions notifiées au preneur. Si le refus émane du bailleur, celui-ci pourra remettre en vente le bien à des conditions différentes de celles notifiées au preneur, mais une deuxième procédure de purge du droit de préemption devra être mise en œuvre. Notons enfin que la partie qui refuse l'offre du tribunal supporte les frais d'expertise.

114. Renonciation explicite à la préemption. La troisième et dernière solution offerte au preneur est la renonciation à la préemption. En effet, celui-ci n'a aucune obligation de préempter. En revanche, cette renonciation doit bel et bien intervenir après réception de la notification de l'intention de vendre, et ne peut donc pas faire l'objet d'une clause dans le contrat de bail liant les parties.

La renonciation doit évidemment intervenir sans fraude¹⁷⁴ et en toute connaissance des conditions de la vente¹⁷⁵. En cas de copreneurs, chacun d'entre eux doit bien entendu renoncer

172 Cass. soc., 18 févr. 1954

173 Cass. soc., 1er févr. 1956

174 Pour un exemple de renonciation obtenue à l'aide de « promesses fallacieuses » : Cass. soc., 18 mai 1951, *Fournier c/ Liberge*

175 Cass. soc., 29 déc. 1949 : Bull. civ. 1949, III, n°1204

à l'exercice de la préemption pour que l'on soit effectivement en présence d'une renonciation.

En définitive, la renonciation vaut purge du droit de préemption et le bailleur est donc libre de vendre le bien à un tiers, aux mêmes conditions que celles notifiées au preneur. Si les conditions diffèrent, une nouvelle procédure de purge doit être mise en œuvre.

II – Mise en œuvre en cas d'adjudication

115. Procédure différente. Intérêt. Le mécanisme de la vente par adjudication s'oppose à ce que la procédure de purge du droit de préemption soit identique à celle étudiée précédemment. Ainsi, le législateur a mis en place une procédure particulière à l'article L. 412-11 du Code rural et de la pêche maritime. L'intérêt de recourir à la vente sur adjudication demeure dans le fait que, à l'inverse de la vente amiable, elle n'ouvre pas droit à une action en contestation du prix et des conditions de la vente par le preneur¹⁷⁶.

Dans un souci de clarté des propos à venir, sera traitée dans un premier temps la phase qui précède l'adjudication (A). Une seconde sous-partie traitera ensuite de l'adjudication en elle-même et des formalités postérieures à celle-ci (B).

A – Formalités antérieures à l'adjudication

116. Convocation du preneur. Le preneur qui bénéficie d'un droit de préemption doit être convoqué à l'adjudication. L'émission de la convocation incombe au notaire instrumentaire en cas de vente par adjudication volontaire. En cas de vente par adjudication forcée, le greffier en chef du tribunal compétent est chargé de convoquer le preneur en place. Que ce soit dans l'une ou l'autre des hypothèses, la convocation doit se faire par lettre recommandée avec avis de réception ou par acte d'huissier de justice, dans un délai de vingt jours au moins avant la date de l'adjudication.

Par ailleurs, l'article L. 412-11 du Code rural et de la pêche maritime exige la convocation du preneur, sans mention d'éventuels autres bénéficiaires du droit de préemption. Nous pensons toutefois que lorsque le preneur subroge une autre personne dans ses droits (V. *supra*, n°24), cette dernière doit pouvoir se rendre à l'adjudication qui la concerne.

Le défaut de convocation du preneur équivaut à une nullité de la vente, mais ne permet

176 Cass. soc., 17 juin 1948

pas au preneur de se substituer à l'adjudicataire¹⁷⁷. Cette nullité est une nullité de protection, puisqu'elle impose au vendeur une seconde vente (s'il souhaite toujours vendre), qui ouvre à nouveau droit à préemption du preneur. Ce dernier peut toutefois décider de confirmer les droits de l'adjudicataire après la vente, ce qui équivaut à une renonciation à l'exercice du droit de préemption.

117. Mention du droit de préemption dans le cahier des charges. Le cahier des charges de l'adjudication doit faire mention non seulement de l'existence du bail liant le preneur et le propriétaire vendeur, mais encore de l'existence du droit de préemption offert au preneur. L'idée est que les potentiels adjudicataires soient informés de la possible préemption du preneur.

118. Conditions de la vente. A l'instar de ce qui a été évoqué en matière de vente amiable (V. *supra*, n°107), le bailleur dispose d'une certaine marge de manœuvre pour fixer les conditions de la vente par adjudication. Seules les conditions empêchant le preneur d'acquiescer sont proscrites.

B – Adjudication et formalités postérieures

119. Présence aux enchères et droit d'enchérir. La présence aux enchères du preneur est indifférente à la tenue ou non de celles-ci. En d'autres termes, que le preneur soit présent ou absent, les enchères ont lieu à la date prévue. Constaté la présence ou l'absence du preneur peut avoir un intérêt : sa présence peut permettre d'affirmer que celui-ci a eu parfaitement connaissance des conditions de la vente.

En présence du preneur, ce dernier peut porter des enchères. Par conséquent, deux issues sont possibles : soit le preneur devient adjudicataire, et dans ce cas le droit de préemption s'éteint de par son inutilité ; soit l'adjudicataire est un tiers, et dans ce cas le preneur peut faire valoir son droit de préemption. Les développements à venir concernent cette seconde hypothèse.

120. Exercice du droit de préemption. Délai. Le preneur dispose d'un délai de vingt jours à compter de l'adjudication pour faire valoir son droit de préemption. Il doit en informer

¹⁷⁷ Cass. 3e civ., 13 janv. 1981, Bull. civ. 1981, III, n°9

soit le notaire instrumentaire (en cas de vente par adjudication volontaire), soit le greffier en chef du tribunal compétent (en cas de vente par adjudication forcée). Dans la mesure où le délai est exprimé en jours, les dispositions de l'article 641 du Code de procédure civile sont applicables (le jour de l'acte n'est pas à inclure dans le calcul du délai). Quant à l'article 642 du même code, il demeure également applicable. Il en résulte que si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, le délai doit être prorogé jusqu'au premier jour ouvrable qui suit.

Au terme du délai de vingt jours, si le preneur ne s'est pas manifesté, l'adjudicataire devient propriétaire du bien.

121. Exercice du droit de préemption. Formes. Le droit de préemption du preneur en cas de vente par adjudication s'exerce par la voie d'une déclaration de substitution – à l'adjudicataire. Cette déclaration doit mentionner l'identité exacte du titulaire du droit de préemption ainsi que sa qualité (preneur ou descendant subrogé¹⁷⁸). Aussi, la déclaration de substitution doit être faite par acte authentique ou par acte d'huissier, être annexée au jugement d'adjudication, puis publiée en même temps que ce dernier.

Enfin, notons que l'émission de cette déclaration de substitution n'est pas prescrite à peine de nullité de la vente¹⁷⁹.

122. Enjeu de l'indivisibilité du bien vendu. A moins d'une indivisibilité objective (V. *supra*, n°64), le preneur peut exiger que l'adjudication porte sur un lot précis comportant les biens sur lesquels il est susceptible d'exercer son droit de préemption. Pour ce faire, mention doit en être portée au cahier des charges.

123. Surenchère : intérêt limité. L'adjudicataire d'un bien rural ayant perdu cette qualité du fait de la préemption exercée par le preneur est en droit de surenchérir du dixième¹⁸⁰.

Cependant, l'intérêt d'une telle pratique est extrêmement limité depuis la loi n°75-632

178 Une incohérence de textes doit à ce sujet être mentionnée. L'article L. 412-11 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime indique en effet que le droit de préemption peut être exercé en cas d'adjudication soit par le preneur lui-même soit par un descendant subrogé « *dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 412-5* ». Or, ce même alinéa permet au preneur de subroger dans ses droits, en cas de vente amiable, son conjoint ou partenaire pacsé. Nous notons que la solution n'a pas été étendue à la vente par adjudication, probablement par omission du législateur puisqu'une telle discordance semble délicate à justifier.

179 JO Sénat Q 21 oct. 1959, p. 788 – JO Sénat Q 26 juin 1964, p. 847-848

180 Cass. soc., 5 janv. 1951

du 15 juillet 1975 portant modification du statut du fermage. En effet, ladite loi a porté le délai de substitution du preneur à vingt jours à compter de la date de l'adjudication, tandis que le délai pour surenchérir ouvert à l'adjudicataire est de dix jours à compter de cette même date¹⁸¹. En d'autres termes, si le preneur décide de se substituer à l'adjudicataire plus de dix jours après l'adjudication, ce dernier ne peut pas surenchérir. Il est toutefois possible de prévoir un délai plus long pour surenchérir. Le cas échéant, celui-ci devra être porté au cahier des charges de l'adjudication.

Section 2 – Mise en œuvre du droit de préemption de la SAFER

124. Conformité au droit communautaire. Avant de traiter la procédure de mise en œuvre du droit de préemption de la SAFER, une remarque préliminaire semble s'imposer : si le droit de préemption de la SAFER est conforme au droit constitutionnel français¹⁸², il l'est également au regard du droit communautaire, et plus particulièrement du protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, pris en son article premier¹⁸³. En effet, selon les juges du Conseil d'État, ce droit est exercé dans le cadre de missions de service public conférées à la SAFER par l'article L. 141-1 du Code rural et de la pêche maritime, et sert les finalités d'intérêt général de l'article L. 143-1 du même code.

125. Nature de la vente. A l'instar du droit applicable à la préemption du preneur, le Code rural et de la pêche maritime distingue deux hypothèses s'agissant de la mise en œuvre du droit de préemption de la SAFER : l'exercice de ce droit en cas de vente amiable (I) et en cas de vente par adjudication (II).

I – Mise en œuvre en cas de vente amiable

126. Sources du régime. Le régime applicable au droit de préemption de la SAFER en cas de vente amiable trouve son origine dans trois sources. L'une est réglementaire¹⁸⁴, les deux autres sont légales¹⁸⁵. Dans la mesure où une partie du régime applicable est calquée sur celui

181 Article R. 322-51 du Code des procédures civiles d'exécution

182 V. *supra*, note n°2

183 CE, 9 nov. 2009, n°315082 : JurisData n°2009-013822

184 Articles R. 143-4 et suivants du Code rural et de la pêche maritime

185 D'une part, l'article L. 143-8 du Code rural et de la pêche maritime renvoie aux dispositions applicables au preneur lorsqu'elles sont transposables à la SAFER. D'autre part, du fait de ce renvoi, l'article 1589 alinéa premier du Code

du droit de préemption du preneur, plusieurs renvois aux lignes précédentes seront opérés.

127. Procédure en deux temps. En tout état de cause, l'exercice de son droit de préemption par la SAFER se déroule en deux temps : une notification valant offre de contracter (A), suivie d'une réponse de la SAFER (B).

A – Notification de la vente à la SAFER

128. Précision terminologique. Afin de palier à toute confusion éventuelle, une distinction doit être opérée lorsque l'on évoque la procédure qui fait l'objet de ces lignes. D'une part, on parle de notification concernant les opérations soumises à préemption. D'autre part, on parle de déclaration concernant les opérations exemptées de préemption¹⁸⁶. Dans la mesure où la présente étude traite de l'exercice des droits de préemption en matière rural, seule sera traitée la notification.

129. Annonce. Classiquement, seront traités la forme et le contenu de la notification (1), puis les effets de celles-ci (2).

1 – Forme et contenu de la notification

130. Auteur de la notification. L'auteur de la notification est, aux termes de l'article L. 143-8 du Code rural et de la pêche maritime, par renvoi à l'article L. 412-8 du même code, « *le notaire chargé d'instrumenter* ». En cas de pluralité de notaires, le notaire du vendeur réalisera la notification. En l'absence de notaire (lorsque la nature de l'acte le permet), « *la personne chargée de dresser l'acte d'aliénation* » endossera ce rôle¹⁸⁷.

En présence d'un notaire, une réquisition d'instrumenter rédigée avec précision semble souhaitable (V. *supra*, n°104).

131. Destinataire de la notification. Ainsi que nous l'avons déjà précisé, plusieurs SAFER couvrent le territoire français (V. *supra*, note n°14). Le destinataire de la notification est donc la SAFER territorialement compétente.

civil est applicable.

186 Le domaine d'application de la déclaration est défini par les articles R. 143-4 et R. 143-9 du Code rural et de la pêche maritime.

187 Article R. 143-8 du Code rural et de la pêche maritime

Une difficulté peut toutefois se faire jour lorsque le bien aliéné se situe sur plusieurs communes relevant de la compétence de SAFER différentes. Ni le Code rural et de la pêche maritime ni, semble-t-il, la jurisprudence ne traitent de cette hypothèse. Une partie de la doctrine recommande, à juste titre selon nous, d'émettre une notification pour le tout à chacune des SAFER, afin que celles-ci traitent la question de l'exercice de leurs droits de préemption (en appliquant l'adage *accessorium sequitur principale*)¹⁸⁸.

132. Formes de la notification. L'article R. 143-21 du Code rural et de la pêche maritime indique qu'un arrêté interministériel peut rendre obligatoire l'utilisation d'un modèle de notification¹⁸⁹. Paradoxalement, ce texte n'a, à notre connaissance, jamais reçu d'application. Il convient donc d'en déduire qu'à l'heure actuelle, aucun modèle obligatoire de notification ne doit être respecté. Seul le contenu est encadré (V. *infra*, n°133).

Si la forme de la notification n'est que partiellement encadrée, la notification en elle-même fait l'objet des dispositions de l'article R. 143-22 du Code rural et de la pêche maritime. Aux termes de ce dernier, « les déclarations¹⁹⁰ (...) doivent, sauf dispositions contraires, être notifiées par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier de justice ». Le décret n°2012-363 du 14 mars 2012 a permis plus récemment de procéder à l'envoi de la notification « sous forme électronique ». Le cas échéant, les conditions prévues aux articles 1316-1 à 1316-4 du Code civil doivent être respectées.

133. Contenu de la notification. L'article R. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime dispose que la notification doit contenir « la consistance du bien, sa localisation¹⁹¹, le cas échéant la mention de sa classification dans un document d'urbanisme s'il en existe, le prix¹⁹²¹⁹³ et les conditions¹⁹⁴ demandés, ainsi que les modalités de l'aliénation projetée », mais encore « les nom, profession et domicile de la personne qui se propose d'acquérir le bien¹⁹⁵¹⁹⁶ ».

188 H. BOSSE-PLATIERE, F. COLLARD, B. GRIMONPREZ, T. TAURAN, B. TRAVELY, *op. cit.*, p. 559, n°1602

189 A tort, le texte évoque non pas une notification mais une « déclaration »

190 *Ibid.*

191 Les références cadastrales doivent être complètes et exactes : *in fine*, Cass. 3e civ., 10 avr. 1973, Bull. civ. 1973, III, n°272

192 Le prix mentionné doit être exact et ne pas comporter d'erreur dactylographique : *in fine*, Cass. 3e civ., 23 janv. 1970

193 A l'instar de la solution applicable en matière de préemption du preneur (V. *supra*, n°107), la notification d'un prix « acte en mains » est inopérante : Cass. 3e civ., 29 juin 1977.

194 La plus grande liberté préside s'agissant des conditions, sous réserve que celles-ci n'empêchent pas la SAFER d'acquérir : article L. 412-10 du Code rural et de la pêche maritime.

195 Cette condition suppose que soient mentionnées les coordonnées de la personne qui se propose d'acquérir : Cass. 3e civ., 4 oct. 1977

196 La seule indication du nom et de l'enseigne d'une société en formation est insuffisante : Cass. 3e civ., 12 oct. 2011, n°10-25.119

En dépit des dispositions dudit article, certaines cours d'appel ont considéré qu'une notification erronée valait notification et permettait donc à la SAFER d'exercer ou non son droit de préemption¹⁹⁷.

Notons qu'à l'inverse de ce que prévoit le Code rural et de la pêche maritime en matière de préemption du preneur, les textes ne prévoient ni délais ni modalités d'exercice d'une contestation par la SAFER auprès du notaire. A notre sens, ce vide juridique est regrettable et devrait être comblé afin de faciliter la tâche non seulement du notaire mais encore de la SAFER.

Enfin, les règles relatives au versement de la commission à un intermédiaire sont identiques à celles applicables en matière de préemption du preneur (*V. supra*, n°5 et 107).

2 – Effets de la notification

134. Offre de vente. A l'instar de la solution applicable au preneur (*V. supra*, n°108), la notification transmise à la SAFER « *vaut offre de vente aux prix et conditions qui y sont contenus* », aux termes de l'article L. 412-8 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime.

Aussi, les remarques formulées à propos du retrait et de la modification de l'offre de vente avant notification de la préemption au preneur (*V. supra*, n°108) s'appliquent à la préemption de la SAFER.

135. Retrait de l'offre après notification. Une spécificité peut être relevée s'agissant du droit de préemption de la SAFER. Celle-ci tient au fait qu'une « *condition d'aliénation sous réserve de non-préemption* »¹⁹⁸ (en d'autres termes, une condition suspensive de non-préemption) peut voir le jour dans l'hypothèse d'un apport en société. Cette condition ne peut pas être stipulée lorsque l'on évoque le droit de préemption du preneur puisque, nous le rappelons, le preneur n'a pas vocation à préempter en cas d'apport en société (*V. supra*, n°95).

Il résulte de cette spécificité que le retrait de l'offre peut avoir lieu non seulement avant la notification, mais encore après celle-ci, à condition d'en avoir informé la SAFER.

B – Réponse de la SAFER à l'offre

136. Trois possibilités. A supposer que la notification soit complète, la SAFER dispose

197 CA Bordeaux, 18 juill. 2007 et CA Riom, 1^{re} ch. civ., 13 oct. 2011

198 Article L. 143-5 du Code rural et de la pêche maritime

d'une option. Elle peut, à son choix, préempter aux prix et conditions notifiés (1), préempter avec révision du prix (2) ou renoncer à préempter (3). Les règles applicables au délai et à la forme de la réponse sont, par renvoi, celles applicables au preneur (V. *supra*, n°109 et 110).

Quel que soit le choix de la SAFER, si l'auteur de la notification décède antérieurement à la réponse de la société, l'offre devient caduque¹⁹⁹.

1 – Préemption pure et simple

137. Effet. Lorsque la SAFER préempte purement et simplement, la vente devient parfaite dans la mesure où l'échange des consentements est intervenu, au sens de l'article 1589 alinéa premier du Code civil. Bien entendu, la vente n'est parfaite qu'à condition que le consentement ne soit pas vicié. Le vendeur ne peut donc pas revenir sur sa décision de vendre, sauf dans l'hypothèse de la stipulation d'une condition suspensive de non-préemption (en cas d'apport en société ou d'échange uniquement). De plus, le contrat de vente n'est formé que lorsque le vendeur a connaissance de l'acceptation de l'offre par la SAFER²⁰⁰.

138. Régularisation de la vente. La préemption pure et simple de la SAFER oblige le vendeur à régulariser la vente. A défaut, la SAFER peut agir en réalisation forcée de la vente²⁰¹.

Aussi, l'exécution forcée de la vente peut être à l'initiative du vendeur, dans la mesure où la SAFER bénéficie d'un délai de deux mois pour réaliser la vente, sans quoi la déclaration de préemption est nulle de plein droit (article L. 143-8 du Code rural et de la pêche maritime, renvoyant à l'article L. 412-8 alinéa 4 du même code).

139. Dispositions spécifiques à la préemption de la SAFER. Tout d'abord, l'article R. 141-10 du Code rural et de la pêche maritime indique que les commissaires du gouvernement disposent d'un délai d'un mois pour approuver la préemption ou s'opposer à celle-ci (par refus motivé).

Ensuite, la SAFER doit, à peine de nullité de la vente, justifier sa préemption « *par référence explicite et motivée à l'un ou plusieurs des objectifs* » définis à l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime.

De plus, la décision motivée doit être notifiée non seulement au notaire instrumentaire

199 Cass. 3e civ., 10 mai 1989, *SAFER du Rhône et Loire c/ Plermel*

200 Cass. 3e civ., 16 juin 2011

201 Sur le détail de la procédure à suivre : Jcl. Rural, V° SAFER, fasc. 40, n°84

(article R. 143-6 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime), mais encore à l'acquéreur évincé (même article pris en son alinéa second).

Aussi, la décision de préemption fait l'objet d'une publicité, par le biais d'un affichage en mairie d'une durée de quinze jours d'une « analyse » de la décision de préemption. Cette analyse reprend les éléments imposés par l'article R. 143-6 alinéa premier du Code rural et de la pêche maritime, à savoir : identification cadastrale du bien, prix de la vente, motivation de la préemption.

Enfin, la décision de rétrocession est notifiée à l'acquéreur évincé et aux candidats non retenus pour la rétrocession, « avec indication des motifs ayant déterminé le choix de l'attributaire, aux candidats non retenus, et par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, à l'acquéreur évincé »²⁰².

2 – Préemption avec révision du prix

140. Procédure en deux temps. Aux termes de l'article L. 143-10 du Code rural et de la pêche maritime, lorsqu'elle estime que le prix et les conditions de la vente sont exagérés, la SAFER peut mettre en œuvre une procédure de préemption avec révision du prix. Toutefois, cette procédure ne suit pas la même logique qu'en cas d'acceptation de l'offre sous réserve par le preneur (V. *supra*, n°113).

En effet, la SAFER émet dans un premier temps une offre d'achat au vendeur (**a**), lequel apporte ensuite sa réponse (**b**).

a – Offre d'achat de la SAFER

141. Conditions de l'offre d'achat. L'offre d'achat émise par la SAFER l'est aux conditions de cette dernière. En d'autres termes, la SAFER adresse une offre d'achat selon les conditions qu'elle estime justes.

142. Accord des commissaires du gouvernement. Selon les dispositions de l'article L. 143-10 du Code rural et de la pêche maritime, la SAFER ne peut émettre d'offre d'achat qu'après accord exprès des commissaires du gouvernement, obtenu dans un délai d'un mois. Ledit accord doit par ailleurs figurer dans l'offre, ainsi que l'impose l'article R. 143-12 du

202 Article R. 143-11 du Code rural et de la pêche maritime

même code.

143. Contenu et délai de l'offre d'achat. A l'instar du délai applicable en matière de préemption pure et simple (V. *supra*, n°136), l'offre d'achat doit parvenir au notaire instrumentaire (ou à la personne chargée de dresser l'acte le cas échéant) dans un délai de deux mois, qui commence à courir à compter de la date de réception par la SAFER de la notification d'aliénation.

S'agissant du contenu de l'offre, celle-ci doit mentionner la motivation de la décision de préemption, par référence à un ou plusieurs objectifs cités à l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime. Aussi, l'offre doit mentionner expressément « *les différentes possibilités d'action qui s'offrent alors au vendeur* »²⁰³, et que nous étudierons ultérieurement (V. *infra*, n°145). Enfin, l'offre d'achat de la SAFER doit mentionner un nouveau prix, bien souvent inférieur à celui indiqué dans la notification adressée à la société.

b – Réponse du vendeur

144. Délai pour répondre. A compter du jour de la réception par le notaire de l'offre d'achat, le vendeur dispose d'un délai de six mois pour se prononcer. A défaut, il est réputé avoir tacitement accepté l'offre²⁰⁴. Ces règles résultent de l'application combinée des articles L. 143-10 alinéa 3 et R. 143-12 alinéa 4 du Code rural et de la pêche maritime.

145. Possibilités offertes au vendeur. A réception de l'offre d'achat de la SAFER par le vendeur, ce dernier bénéficie d'une triple option. Ainsi, il peut, à son choix, retirer le ou les biens de la vente, accepter l'offre, ou intenter une action estimatoire devant le tribunal de grande instance du lieu de situation du bien mis en vente.

Lorsque le vendeur fait le choix de retirer le ou les biens de la vente, il doit en avertir la SAFER par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par voie d'huissier de justice²⁰⁵. Il est ainsi mis fin à l'offre de vente, et toute nouvelle vente conclue au profit du même acquéreur ou d'un acquéreur tiers devra donner lieu à une nouvelle purge du droit de préemption de la SAFER. De plus, dans l'hypothèse d'une vente conclue entre la SAFER et le

203 Article R. 143-12 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime

204 Cette présomption d'acceptation cesse de jouer dès lors que le vendeur décède avant l'expiration du délai de six mois. Ainsi, les ayants-droit du vendeur ne sont pas liés par ce délai et il appartient à la SAFER de réitérer son offre afin qu'un nouveau délai de six mois débute : Article L. 143-10 alinéa 3 du Code rural et de la pêche maritime.

205 Article R. 143-22 du Code rural et de la pêche maritime

vendeur postérieurement au retrait, cette vente est une vente de gré à gré, n'ouvrant pas droit à contestation pour l'acquéreur initial de la vente retirée²⁰⁶.

Si le vendeur choisit d'accepter expressément l'offre d'achat de la SAFER, il doit également en avvertir la SAFER, dans les mêmes formes que celles évoquées précédemment. La vente devient donc parfaite par préemption de la SAFER sur le bien, et l'acquéreur évincé dispose alors d'un droit de contestation de la préemption (pour motivation insuffisante ou inexistante de la décision de préemption par exemple).

Enfin, le vendeur peut décider d'intenter une action estimatoire devant le tribunal de grande instance du lieu de situation du bien mis en vente²⁰⁷.

3 – Renonciation à préemption

146. Renonciation tacite ou expresse. La SAFER, n'ayant aucune obligation de préempter, peut renoncer à l'exercice de son droit de préemption. Cette renonciation peut intervenir de manière expresse ou tacite. Dans le premier cas, elle doit en informer le notaire instrumentaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Dans le second cas, la présomption de renonciation découle du silence gardé par la SAFER pendant deux mois à la suite de la réception de la notification d'aliénation.

Le fait que la SAFER renonce à son droit de préemption ne la prive pas pour autant de son droit de regard sur le marché foncier rural. En effet, même dans l'hypothèse d'une renonciation, la vente doit être notifiée dans les dix jours de la passation de l'acte au titulaire du droit de préemption, ainsi que le commandent les dispositions de l'article L. 412-9 du Code rural et de la pêche maritime.

II – Mise en œuvre en cas d'adjudication

147. Dualité d'hypothèses. L'exercice de son droit de préemption par la SAFER en cas d'adjudication est susceptible de voir le jour par le biais de deux procédures différentes. D'une part, la SAFER peut se substituer à l'attributaire en l'absence d'offre amiable préalable (A). D'autre part, une procédure avec offre amiable préalable peut permettre à la SAFER de devenir en définitive propriétaire du bien (B).

206 Cass. 3e civ., 22 févr. 1989

207 Article L. 143-10 alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime

A – Procédure en l'absence d'offre amiable préalable

148. Convocation et notification. A peine de nullité de la vente, l'article L. 412-11 du Code rural et de la pêche maritime, auquel renvoie l'article R. 143-13 du même code, dispose que la SAFER doit être convoquée à l'adjudication par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier de justice, et cela vingt jours au moins avant la date de l'adjudication.

Au moins un mois avant l'adjudication, le notaire ou le greffier du tribunal de grande instance (selon la nature de l'adjudication) doit faire parvenir à la SAFER les conditions de l'adjudication. Le contenu de la notification est régi par l'article R. 143-4 du Code rural et de la pêche maritime, que nous avons déjà détaillé (V. *supra*, n°133). Toutefois, il apparaît évident que les « nom et domicile de la personne qui se propose d'acquérir » ne peuvent être mentionnés dans la notification. La nature même de l'adjudication rend cette mention impossible avant la tenue de celle-ci.

149. Choix de la SAFER : substitution ou renonciation. Une fois la notification et la convocation reçues par la SAFER (à supposer que celles-ci soient correctement établies et transmises dans les délais), cette dernière dispose d'un choix : se substituer à l'adjudicataire ou renoncer à préempter. Les deux hypothèses supposent que la SAFER ne soit pas elle-même l'adjudicataire, ce qui reste possible. Ce choix doit être effectué dans un délai d'un mois²⁰⁸. L'importance du droit de préemption de la SAFER peut être mise en avant par une décision de jurisprudence, laquelle a admis qu'est justifiée une procédure de référé visant au report à une date ultérieure d'une vente afin de permettre à la SAFER d'être informée, en vue d'exercer son droit de préemption²⁰⁹.

La principale divergence avec la vente de gré à gré réside donc dans le fait que la SAFER ne peut, en cas d'adjudication, préempter avec révision du prix.

149bis. Substitution. En cas de volonté de substitution de la SAFER à l'adjudicataire, cette dernière doit faire parvenir sa décision au notaire instrumentaire (en cas d'adjudication volontaire) ou au secrétaire greffier en chef du tribunal compétent (en cas d'adjudication forcée)²¹⁰. La déclaration de substitution est faite par acte authentique ou d'huissier de justice,

208 Article L. 143-11 du Code rural et de la pêche maritime

209 Cass. 1re civ., 11 déc. 2001 ; JurisData n°2001-012216

210 Article L. 412-11 du Code rural et de la pêche maritime

annexé au jugement d'adjudication et publié en même temps que celui-ci. En somme, il s'agit des dispositions applicables au droit de préemption du preneur en cas d'adjudication (V. *supra*, n°121).

Aussi, la SAFER doit « *avertir les commissaires du gouvernement* » de son intention de préempter, et ceux-ci doivent se prononcer dans un délai d'un mois pour approuver la préemption ou s'opposer à celle-ci (par refus motivé)²¹¹.

Enfin, la préemption doit être notifiée à l'acquéreur évincé et publiée dans les mêmes conditions qu'une vente amiable.

149ter. Renonciation. S'agissant de la renonciation à l'exercice du droit de préemption, celle-ci peut intervenir tacitement ou expressément. Lorsqu'elle est expresse, celle-ci doit respecter les mêmes formes que la déclaration de substitution. La renonciation est en revanche tacite lorsque la SAFER ne s'est pas prononcée dans le délai de principe d'un mois.

B – Procédure en présence d'une offre amiable préalable

150. Source. Application limitée. La procédure d'adjudication avec offre amiable préalable est issue de l'ordonnance n°67-824 du 23 septembre 1967 et n'a vocation à s'appliquer que dans des cas limités. Ainsi, ladite procédure ne concerne que les adjudications volontaires (excluant donc les adjudications forcées) et n'a vocation à s'appliquer que lorsque le bien vendu se situe dans une zone définie par le décret habilitant chaque SAFER à exercer son droit de préemption. La mise en œuvre de cette procédure n'est donc pas régie à l'échelle de l'ensemble des SAFER.

En l'état du droit actuel, les articles L. 143-12 et R. 143-14 du Code rural et de la pêche maritime régissent la matière, et la procédure se déroule en deux temps : l'émission de l'offre amiable préalable (1), suivie de la réponse de la SAFER (2).

1 – Émission de l'offre amiable préalable

151. Auteur. Délai. Formes. Contenu. S'agissant de l'émetteur de l'offre, il est stipulé à l'article R. 143-14 du Code rural et de la pêche maritime que, « (...) *le notaire chargé de*

211 Article R. 141-10 du Code rural et de la pêche maritime

procéder à une adjudication pour des biens relevant de ces dispositions doit (...) présenter à la société une offre amiable (...) ». Ce même notaire doit, en application des dispositions du même article, présenter cette offre « *au moins deux mois avant la date fixée pour l'adjudication* ».

En revanche, ledit article ne mentionne aucune information s'agissant de la forme de l'envoi. Il apparaît donc nécessaire de se référer aux dispositions de l'article R. 143-22 du Code rural et de la pêche maritime, lequel impose une notification « *par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier de justice* ».

Enfin, quant au contenu, l'article R. 143-14 du même code impose la mention du « *prix demandé ainsi que la date, le lieu et les modalités prévus pour l'adjudication* ». En pratique, le notaire prendra soin de distinguer mise à prix et prix demandé, afin de palier à toute éventuelle confusion.

2 – Réponse de la SAFER

152. Délai pour répondre. Aux termes de l'article R. 143-14 du Code rural et de la pêche maritime, la SAFER doit faire parvenir sa réponse au notaire instrumentaire dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'offre amiable. En l'absence de précision concernant l'envoi de la décision, il est à nouveau nécessaire de se référer aux dispositions de l'article R. 143-22 du Code rural et de la pêche maritime, lequel impose une notification « *par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte d'huissier de justice* ».

153. Triple option. L'offre amiable reçue, la SAFER dispose d'une triple option. Elle peut, à son choix, renoncer à préempter, préempter sans réserve (acceptation pure et simple) ou préempter avec révision du prix.

153bis. Renonciation. La SAFER peut renoncer expressément à préempter, dans les formes imposées par l'article R. 143-22 du Code rural et de la pêche maritime, mais aussi tacitement, lorsqu'elle garde le silence dans le délai de deux mois à compter de la réception de l'offre amiable.

En cas de renonciation, le droit de préemption est purgé et l'adjudication a lieu dans les conditions notifiées à la SAFER. Si les conditions de l'adjudication sont modifiées, une nouvelle convocation doit cependant être adressée à la SAFER²¹². Toutefois, nous pensons qu'une telle

212 Article L. 143-14 alinéa 4 du Code rural et de la pêche maritime

règle ne doit prévaloir qu'en cas de modification substantielle des conditions de l'adjudication. A titre d'exemple, si la date ou le lieu de l'adjudication est modifiée, l'intérêt de convoquer à nouveau la SAFER est extrêmement limité puisque celle-ci a déjà renoncé à préempter pour une adjudication exactement identique mais se tenant à un jour et/ ou un lieu différent.

153ter. Acceptation pure et simple. En cas d'acceptation pure et simple de la part de la SAFER, la vente n'est pas nécessairement conclue à son profit. En effet, lorsque d'autres droits de préemption sont susceptibles d'être exercés et qu'ils priment celui de la SAFER (nous pensons particulièrement au droit de préemption du preneur), la vente n'est conclue au profit de cette dernière que sous réserve de la purge de ces droits de préemption.

153quater. Préemption avec révision du prix. Enfin, la SAFER peut décider de préempter avec révision du prix si elle estime « *le prix et les conditions de l'offre amiable exagérés* ». S'agissant de la procédure, nous opérons un renvoi à ce qui a déjà été étudié précédemment à ce sujet (V. *supra*, n°140 et s.).

Le présent chapitre a permis de mettre en exergue le mécanisme de la préemption en lui-même, sans toutefois en traiter les objectifs. Il convient donc à présent de s'intéresser à l'esprit même de la préemption, au travers d'une analyse des droits de préemption ruraux au regard de leurs finalités.

Chapitre 2 – Analyse des droits de préemption ruraux au regard de leurs finalités

154. Objectif commun : l'aménagement foncier rural. L'objectif premier de tout droit de préemption est avant tout d'assurer l'aménagement foncier, qu'il soit urbain ou rural. Les droits de préemption du preneur (**Section 1**) et de la SAFER (**Section 2**) visent à assurer cette fonction en milieu rural.

Section 1 – Aménagement foncier rural et droit de préemption du preneur

155. Double fonction. A notre sens, et pour les raisons que nous allons évoquer, le droit de préemption du preneur est un droit non seulement au service de la propriété individuelle (**I**), mais également au service de l'intérêt général (**II**).

I – La préemption du preneur au service de la propriété individuelle ?

156. Un droit à deux visages. Le droit de préemption du preneur peut être abordé, comme tout droit de préemption, sous deux angles. De prime abord, il semble légitime de penser qu'il s'agit d'une prérogative qui va à l'encontre du droit de propriété (**A**). En analysant davantage le mécanisme, il en ressort finalement un droit au service de la propriété individuelle (**B**).

A – Une prérogative en conflit avec le droit de propriété

157. Double atteinte au droit de propriété. Le droit de préemption du preneur porte une atteinte certaine non seulement au droit de propriété du bailleur (**1**), mais encore au droit de propriété de l'acquéreur évincé (**2**)

1 – Une prérogative en conflit avec le droit de propriété du bailleur

158. Choix limité en cas de vente. L'existence même du droit de préemption du preneur porte une atteinte certaine au droit de propriété du bailleur. En effet, lorsque les conditions de mise en œuvre de la préemption par le preneur sont réunies, le propriétaire vendeur ne peut aliéner le bien loué qu'en tenant compte de la prérogative offerte au locataire.

De ce fait, le vendeur peut ne pas être en mesure de choisir son acquéreur, et donc d'user de son droit de propriété « *de la manière la plus absolue* », et cela alors même qu'il n'en fait pas « *un usage prohibé par les lois ou les règlements* »²¹³ (aliéner un bien n'est pas contraire à la loi ou aux règlements à partir de l'instant où le propriétaire du bien l'est réellement). Ce conflit entre droit de propriété et droit de préemption peut être mis en avant au travers d'un arrêt du tribunal de grande instance de Lyon²¹⁴, qui a jugé le droit de préemption « *contraire aux dispositions très générales de l'article 544 du Code civil* ». *A contrario*, un arrêt récent de la Cour de cassation²¹⁵ estime que l'atteinte formée par le droit de préemption au droit de propriété est proportionnelle à l'objectif poursuivi.

2 – Une prérogative en conflit avec le droit de propriété de l'acquéreur évincé

159. Droit de propriété conditionnel. Le droit de propriété du bailleur n'est pas le seul à être mis à mal par le droit de préemption du preneur. En effet, le droit de propriété de l'acquéreur évincé subit lui aussi une atteinte certaine, en ce sens qu'un échange des consentements a lieu avant même l'exercice du droit de préemption. En d'autres termes, vendeur et acquéreur sont d'accord sur la chose et le prix, mais l'acquéreur d'origine est seulement titulaire d'un droit de propriété conditionnel. Cette affirmation prévaut tant en matière de vente amiable que d'adjudication. Dans le premier cas les parties ont signé un compromis de vente, sous condition suspensive de non exercice de son droit de préemption par le preneur. Dans le second cas, l'adjudicataire est le dernier enchérisseur, mais se heurte au possible exercice de son droit de préemption par le preneur.

Il est également possible d'affirmer que la peine est double pour l'acquéreur évincé, puisqu'en cas de préemption irrégulière, il a la possibilité de demander la nullité de la vente²¹⁶ assortie de dommages-intérêts, mais ne peut se substituer au préempteur. Autrement dit, l'acquéreur initial est non seulement évincé, mais ne peut prétendre à la propriété du bien en cas de préemption irrégulière.

213 Article 544 du Code civil

214 V. *supra*, note n°2

215 *Ibid.*

216 Cass. 3e civ., 17 févr. 2010, n° 09-10.474, *Boirie c/ Pardon et a.* : JurisData n° 2010-051627

B – Une prérogative au service de la propriété individuelle

160. Accession à la propriété et limite. A contre-courant de ce qui a été affirmé précédemment, un certain nombre d'éléments permettent d'envisager le droit de préemption du preneur comme un droit au service de la propriété individuelle. En effet, cette prérogative permet une accession à la propriété (1), non sans limite (2) cependant.

1 – Un droit au service de l'accession à la propriété

161. Fonction sociale. Réunion de l'exploitation et de la propriété. Le droit de préemption du preneur revêt une fonction sociale en ce sens qu'il permet aux fermiers d'accéder en priorité à la propriété. Dans la mesure où le preneur est « en place », il semble en effet légitime que celui-ci soit prioritaire pour acquérir la propriété qu'il exploite : il en a une connaissance approfondie.

De plus, la faculté de préempter permet la réunion entre les mêmes mains de l'exploitation et de la propriété. Il s'agit là d'un facteur de stabilité non négligeable²¹⁷ pour le preneur. Celui-ci peut en effet opérer les aménagements qu'il souhaite afin que l'exploitation de ses terres se fasse dans des conditions optimales (ou à tout le moins dans des conditions qui répondent à sa volonté). Exploiter une terre louée ne le permet pas toujours, les rapports entre le bailleur et le preneur en dépendent. La mise en place d'un droit de préemption au profit du preneur résulte donc d'une volonté du législateur de privilégier un certain type d'exploitation : l'exploitation en faire-valoir direct (par opposition au faire-valoir indirect). Cette affirmation se confirme lorsque l'on se reporte aux débats du 29 mars 1946 à l'Assemblée nationale, au cours desquels les parlementaires évoquent le droit de préemption comme permettant « *l'accession des travailleurs non seulement à la propriété individuelle que nous considérons comme le prolongement de la personnalité et comme une garantie de la liberté de l'homme, mais encore à la dignité et à une plus grande liberté* »²¹⁸.

Enfin, privilégier l'exploitation en faire-valoir direct permet de mieux répartir la propriété. L'idée qui prédomine est celle d'une terre exploitée par de « *petits propriétaires terriens* »²¹⁹. Ainsi que le souligne un auteur, le droit de préemption n'est donc pas la « *négation* » de la propriété, mais « *l'instrument de son amélioration* »²²⁰. En définitive, l'accès à

217 L. LORVELLEC, *Droit rural*, Masson, 1987, n°207

218 Déb. A.N 29 mars 1946, n°1247

219 P. OURLIAC, *L'évolution du droit de préemption*, RD rur. 1982, p. 127

220 C. SAINT-ALARY-HOUIN (C.), *op. cit.*, LGDJ, Paris, 1979, t. CLXIV, n°410

la propriété est bien un moyen de réaliser l'aménagement foncier rural, malgré l'existence d'au moins une limite.

2 – Limite

162. Enjeu du marché immobilier. Le prix de l'immobilier, et en particulier des terres en milieu rural, n'est-il pas le principal ennemi du droit de préemption du preneur ? La question mérite d'être posée. En effet, si l'intention du législateur de voir accéder le preneur à la propriété est comprise de tous, la réalité pratique oblige à porter un regard plus pragmatique sur le mécanisme. A l'heure où le prix des terres est à la hausse²²¹, tous les preneurs en place ont-ils réellement vocation à accéder à la propriété ? De plus, le coût des investissements postérieurs à l'achat de la terre représente toujours une charge financière plus ou moins lourde pour le néo-acquéreur.

Cet aspect financier doit impérativement être pris en compte lorsque l'on évoque l'esprit du droit de préemption du preneur. Une installation réussie passe nécessairement par un effort financier. Or, l'effort financier demandé aux preneurs est croissant au fil des années du fait de la hausse du prix du foncier. Nous voyons ici un sérieux obstacle à la mise en œuvre d'un droit qui est non seulement au service de la propriété, mais également au service de l'intérêt général.

II – La préemption du preneur au service de l'intérêt général

163. Esprit du statut du fermage. Afin de comprendre en quoi le droit de préemption du preneur est au service de l'intérêt général, il convient de se reporter à l'esprit du statut du fermage, et particulièrement aux débats parlementaires de 1946.

En effet, le législateur lui-même affirmait déjà à cette époque qu'il avait l'ambition de contribuer « *au bien général de la nation, notamment en créant le droit de préemption au profit de l'exploitant* »²²². L'idée dominante était que la terre appartient à celles et ceux qui la travaillent, et cela pour le bien commun. Il s'agit donc de combiner exploitation individuelle et intérêt collectif, la première permettant de satisfaire le second.

Il est permis de penser que le droit de préemption du preneur sert avant tout ce dernier, mais tel n'est pas le cas. Certes, le preneur est le premier bénéficiaire de cet accès à la

221 V. notamment le site lancé le 30 mai 2013 par les SAFER : <http://www.le-prix-des-terres.fr/>

222 Déb. A.N. 29 mars 1946, n°1245

propriété, mais l'amélioration de la stabilité du fermage et l'amélioration de l'exploitation contribuent à réaliser l'aménagement foncier rural, et par conséquent sont au service de l'intérêt général. Les parlementaires de l'époque vont même jusqu'à affirmer que le fait pour le preneur d'entrevoir la possibilité de devenir propriétaire va l'encourager à « *exploiter avec plus d'ardeur* »²²³. L'idée peut être comprise en ce sens que le preneur a tout intérêt à exploiter au mieux une terre qu'il a vocation à acquérir. L'affirmation est moins vraie si le preneur sait pertinemment qu'il n'aura pas les moyens de préempter.

En tout état de cause, le droit de préemption du preneur a été institué et maintenu afin de satisfaire l'intérêt général. La réalisation de l'aménagement foncier rural participe de cette idée. Il convient à présent de rechercher s'il en va de même en matière de droit de préemption de la SAFER.

Section 2 – Aménagement foncier rural et droit de préemption de la SAFER

164. Sources légale et décrétable. Le droit de préemption de la SAFER permet de réaliser l'aménagement foncier rural. Il suffit de se référer au nom de cette structure pour en avoir la preuve : sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. Pour ce faire, lesdites sociétés acquièrent des terres pour ensuite les rétrocéder. Ces acquisitions s'opèrent soit par voie amiable, soit par voie de préemption. S'agissant de cette seconde voie, un texte exige expressément que la préemption réponde à une ou plusieurs finalités : l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime (**I**). Notons qu'à notre connaissance aucun texte se référant au droit de préemption du preneur n'évoque la finalité de celui-ci. De plus, alors que le preneur en place préempte en vertu de la loi, une condition supplémentaire s'impose à la SAFER : une habilitation administrative par décret (**II**).

I – La poursuite d'objectifs légaux : constat et critique

165. Annonce. Dans un premier temps, nous rappellerons les finalités limitativement énumérées par le législateur (**A**), avant d'aborder l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime sous un angle plus critique (**B**).

223 Déb. A.N 29 mars 1946, n°1249

A – Constat

166. Constat de l'élargissement progressif des finalités. A l'origine, le droit de préemption de la SAFER avait pour objet les finalités suivantes :

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

2° L'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes conformément à l'article L. 331-2 ;

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

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

5° La lutte contre la spéculation foncière ;

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

Au fur et à mesure de l'élargissement de ses missions, la SAFER a vu les objectifs assignés à son droit de préemption s'accroître. Ainsi, la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999 a inséré les points 7° et 8° à l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime, aujourd'hui ainsi rédigés :

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

8° La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'État ou les collectivités locales et leurs établissements publics ».

Enfin, un point 9° a été inséré par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux :

« 9° Dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ».

B – Critique

167. Annonce. Le constat de l'élargissement des missions de la SAFER étant dressé, il convient à présent de porter un regard critique non seulement sur les dispositions de l'article

L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime (1), mais également sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (2). En effet, ce dernier propose une réécriture de l'article nous intéressant.

1 – Approche critique de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime

168. Droit de préemption de la SAFER et lutte contre la spéculation foncière.

L'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime mentionne expressément « *la lutte contre la spéculation foncière* » au titre des finalités du droit de préemption de la SAFER. Dans la mesure où un certain nombre de données sont rendues publiques au sujet de l'évolution du prix des terres, il semble possible de dresser un constat : l'objectif de lutte contre la spéculation foncière n'a été que partiellement atteint.

En effet, depuis la mise en place du droit de préemption de la SAFER (1962) jusqu'en 1974, le prix moyen en euros courants et à l'hectare des terres libres de location a été multiplié par 3,3. Parallèlement, le prix moyen en euros constants et à l'hectare pour ces mêmes terres a augmenté de 4 200 euros. Eu égard à ces chiffres²²⁴, force est de constater que le droit de préemption de la SAFER n'a pas eu un effet immédiat sur la lutte contre la spéculation foncière.

Par la suite, l'évolution des prix a connu une certaine stabilité pendant cinq ans, avant de connaître une forte décroissance jusqu'en 1996. Le prix moyen des terres libres à l'hectare en euros constants a chuté de plus de 6 000 euros, tandis que le prix moyen des mêmes terres à l'hectare en euros courants enregistre une baisse de 480 euros. Bien qu'aucune donnée ne permette d'affirmer que cette baisse des prix soit étroitement liée à la mise en œuvre de son droit de préemption par la SAFER, il s'agit d'une information importante.

La période s'étant écoulée entre 1996 et 2013 a sans cesse vu croître le prix moyen des terres et prés. Pour la seule année 2013, la SAFER recense une augmentation de 6,2% du prix moyen des terres libres, ainsi qu'une augmentation de 4,3% du prix moyen des terres louées.

Le principal outil dont dispose la SAFER afin de lutter contre la spéculation foncière demeure la préemption avec révision du prix. Toutefois, dans un récent rapport de la Cour des comptes sur l'activité des SAFER, est souligné le fait que « *les rares préemptions faites avec demande de révision du prix aboutissent dans 85 % des cas à un retrait de la vente* »²²⁵.

²²⁴ http://www.le-prix-des-terres.fr/levolution-des-prix/prix-des-terres-et-pres/prix-des-terres-et-pres-france?locative=1&safer_recherche=Lancer+la+recherche

²²⁵ C. comptes, 11 févr. 2014, Rapp. Public « *Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural* ». Consultable sur le site de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

En somme, il semble légitime de s'interroger quant à l'efficacité de la lutte contre la spéculation foncière via le droit de préemption de la SAFER. Eu égard aux chiffres proposés par les SAFER elles-mêmes, il semble permis d'évoquer un échec relatif. Afin de justifier cet échec, les SAFER avancent notamment l'argument d'une fermeture continue du marché depuis 1999²²⁶.

169. Droit de préemption de la SAFER et sauvegarde du caractère familial de l'exploitation. L'une des critiques pouvant être formulée à l'égard de l'article dont il est question se situe au point 4°. Celui-ci mentionne en effet la « *sauvegarde du caractère familial de l'exploitation* », alors même qu'a été supprimé le but de « *contribuer à la constitution ou à la préservation d'exploitations familiales à responsabilité personnelle* » dans l'article L. 331-1 du Code rural et de la pêche maritime, relatif au contrôle des structures²²⁷. L'objectif de sauvegarde du caractère familial de l'exploitation est en effet le reflet de la politique agricole française au sortir de la seconde guerre mondiale. Nous nous interrogeons donc sur la nécessité du maintien d'une telle mention au sein de l'article L. 143-2. Est-ce un oubli ? *A priori* non, puisque même le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt actuellement débattu au sein du Parlement n'envisage pas de le supprimer. Force est de constater que le modèle historique de l'exploitation familiale paraît avoir encore d'heureux jours devant lui, en dépit des apparences qui laissent à penser que ce modèle tend à être supprimé. Paradoxalement, le projet de loi s'intitule « projet de loi *d'avenir* ».

170. Droit de préemption de la SAFER et forêts. Une troisième lacune est à relever. Elle concerne le point 7°, et fait apparaître une contradiction. En effet, alors que la SAFER n'est pas admise à préempter les parcelles boisées²²⁸, la loi indique que l'exercice de son droit de préemption a pour objet « *la mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles (...)* ». A notre sens, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt pourrait aisément supprimer ce point sans bouleverser le droit positif ni la pratique.

171. Blocage de la mise en œuvre du droit de préemption de la SAFER ? A notre sens, une situation précise paralyse le droit de préemption de la SAFER sans réel motif. Cette

226 http://www.safer.fr/iso_album/2014-05-28-i2-synthese.pdf

227 Cette suppression a été opérée par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole

228 Sauf exception, lorsque ces parcelles sont mises en vente avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation agricole (article L. 143-4 6° du Code rural et de la pêche maritime).

hypothèse relève de la préemption des « *biens compris dans un plan de cession totale ou partielle d'une entreprise* » (V. *supra*, n°88). En effet, rappelons que la SAFER ne peut préempter de tels biens, alors qu'elle est admise à préempter en cas de réalisations ponctuelles d'actifs en phase de liquidation judiciaire.

En somme, il peut donc s'agir de biens strictement identiques, qui seront préemptables ou non selon la qualification donnée à ceux-ci par le mandataire judiciaire. Si celui-ci présente le projet de cession des actifs comme une cession de l'entreprise agricole ordonnée par le tribunal, le droit de préemption de la SAFER est paralysé. *A contrario*, s'il présente ce projet comme une cession d'actifs isolés, la SAFER peut prétendre préempter.

La solution nous semble critiquable. En effet, alors que la SAFER a pour objectif de participer à l'aménagement foncier rural, des biens lui permettant éventuellement de réaliser cet objectif peuvent lui échapper pour intégrer le patrimoine de personnes n'ayant peut-être aucune vocation à remplir un tel objectif. En d'autres termes, nous comprenons mal le fait que la SAFER ne puisse pas préempter en priorité ce type de biens, alors même qu'elle est admise à le faire lorsqu'il s'agit d'une cession d'actifs isolés. A notre sens, l'objectif poursuivi par la SAFER devrait être supérieur aux objectifs poursuivis par les personnes qui acquièrent ce type de bien.

2 – Apports du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

172. Retouches textuelles. En substance, le projet de loi propose la réécriture de l'article L. 143-2 en ses points 2° et 8°.

Ainsi, le point 2° serait remplacé par « *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* ». Nous notons la suppression du terme « agrandissement ». Toutefois, il semblerait que l'esprit du texte demeure identique. En somme, la SAFER se doit de se conformer au contrôle des structures, la référence à l'article L. 331-2 restant inchangée.

S'agissant du point 8°, celui-ci serait ainsi rédigé : « *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* ». Ici

encore, l'esprit de la loi reste le même. Toutefois, il est à noter que le projet supprime la mention faite à la « mise en valeur des paysages ». Aussi, il apparaît important de relever que la SAFER n'est pas seule à être investie d'une mission de protection de l'environnement. Ainsi, si la SAFER entre en concurrence avec d'autres droits de préemption appartenant à des personnes publiques en matière environnementale, ces derniers priment sans condition²²⁹.

II – La nécessité d'un décret d'habilitation

173. Renvoi. La SAFER tient ses prérogatives de la loi, ainsi qu'il en va pour chaque droit de préemption. Cependant, une spécificité s'ajoute. En effet, la mise en œuvre par la SAFER de ses prérogatives suppose une habilitation par décret. Les finalités du droit de préemption de ces sociétés sont donc doublement encadrées, par voie légale et par voie décrétole.

Dans la mesure où le décret d'habilitation a déjà fait l'objet de développements au sein de la présente étude, nous renvoyons le lecteur à ces derniers (*V. supra*, n°30)

Chapitre 3 – Réflexion sur la hiérarchie des droits de préemption

174. Hiérarchie justifiée ? Est-il possible que deux droits de préemption soient en concours lors de la même aliénation ? Si oui, lequel de ces droits doit être purgé en priorité ? En pratique, l'enjeu est certain dans la mesure où il s'agit non seulement de déterminer l'acquéreur prioritaire du bien concerné, mais également l'avenir de l'exploitation dudit bien. De manière générale, l'aménagement foncier se trouve donc concerné par la question.

Afin de répondre à ces interrogations, il convient dans un premier temps de dresser le constat de l'existence d'une hiérarchie entre les droits de préemption (**Section 1**), pour ensuite mettre en balance les arguments permettant d'affirmer que cette hiérarchie est justifiée (**Section 2**) ou non (**Section 3**).

Section 1 – Constat d'une hiérarchie entre les droits de préemption

175. Double hiérarchie. Dans les faits, il ne s'agit pas d'étudier *la* mais *les* hiérarchies entre les droits de préemption. En effet, les droits de préemption ruraux sont certes

229 Article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime

susceptibles d'être en concours entre eux (I), mais peuvent également l'être avec un certain nombre d'autres droits « périphériques » (II).

I – Constat d'une hiérarchie entre les droits de préemption ruraux

176. Primauté du droit de préemption du preneur. L'interprétation *a contrario* des dispositions de l'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime laisse apparaître une primauté du droit de préemption du preneur sur celui de la SAFER. Cette primauté vaut que la préemption soit exercée par le preneur lui-même (*V. supra*, n°15 et s.) ou par autrui (*V. supra*, n°20 et s.).

177. Primauté soumise à conditions. L'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime dispose que le droit de préemption de la SAFER « *ne peut s'exercer contre le preneur en place, son conjoint ou son descendant régulièrement subrogé dans les conditions prévues à l'article L. 412-5 que si ce preneur exploite le bien concerné depuis moins de trois ans* », et précise ensuite que la condition de durée d'exploitation « *peut avoir été remplie par son conjoint ou par un ascendant de lui-même ou de son conjoint* ».

Par conséquent, deux conditions sont posées à la primauté du droit de préemption du preneur. D'une part, le preneur doit satisfaire aux exigences de l'article L. 412-5 du Code rural et de la pêche maritime concernant l'exercice de la profession agricole (*V. supra*, n°18 et 18bis) et la superficie déjà acquise (*V. supra*, n°19 et 19bis). D'autre part, le preneur doit exploiter le bien vendu depuis au moins trois ans pour exercer son droit de préemption prioritairement. En somme, le preneur en place doit être titulaire d'un droit de préemption, et exploiter le bien vendu depuis au moins trois ans. En outre, le preneur doit être « *en place* », ce qui suppose non seulement l'existence d'un bail soumis au statut du fermage (*V. supra*, n° 54 et 55), mais encore une exploitation du fonds au jour de la vente (*V. supra*, n°16 et s.)

Malgré la clarté des dispositions légales, la jurisprudence a du rappeler les conditions posées. Ainsi a-t-elle jugé, censurant la cour d'appel de Toulouse, que l'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime ne peut s'appliquer qu'au profit d'un preneur en place remplissant les conditions prévues à l'article L. 412-5 du même code²³⁰.

Un arrêt nous semble relativement important en matière de charge de la preuve. Celui-ci concerne la preuve de l'exploitation depuis au moins trois ans. Par cet arrêt, la Cour de

230 Cass. 3e civ., 13 juillet 2011, n°10-19.734

cassation a jugé que la charge de la preuve en la matière incombe au preneur²³¹. La solution est évidemment à l'avantage des SAFER.

178. Attribution et droit de préemption du preneur. L'attribution (ou rétrocession) à laquelle procède la SAFER lorsqu'elle a préempté un bien constitue une aliénation à titre onéreux. Par conséquent, en présence d'un preneur en place, le droit de préemption de ce dernier doit être purgé. Il est par ailleurs tout à fait envisageable que cette purge soit en réalité une seconde purge du droit de préemption du preneur. En effet, lors d'une première aliénation, il est possible que le preneur ait renoncé à exercer ses prérogatives, laissant ainsi le bien libre d'être préempté par la SAFER. Cette dernière étant tenue de rétrocéder le bien, le preneur sera à nouveau prioritaire pour acquérir le bien qu'il loue.

De plus, il est tout à fait concevable que le preneur se soit refusé à préempter lors d'une première cession, et souhaite préempter lors de l'attribution du bien par la SAFER. En quelque sorte, cela constitue une « seconde chance » pour le preneur de devenir propriétaire du bien qu'il exploite.

179. Inopposabilité de certains baux. Deux types de baux sont susceptibles d'être inopposables à la SAFER, et donc de remettre en cause la primauté du droit de préemption du preneur.

Tout d'abord, afin de rapporter la preuve de l'exploitation du bien depuis au moins trois ans, le bail ne doit pas être dépourvu de date certaine. En effet, le cas échéant, le bail demeure inopposable à la SAFER.

Ensuite, les baux fictifs sont inopposables à la SAFER. Afin de faire obstacle au droit de préemption de la SAFER, certains propriétaires pensent utile de faire précéder la vente de leur bien d'un bail. Tout l'enjeu en la matière est de déterminer si l'opération est ou non frauduleuse. Dans la mesure où la fraude corrompt tout, le bail fictif est donc inopposable à la SAFER, ce qui permet à cette dernière d'acquérir un bien libre de toute location.

Dans la mesure où l'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime n'évoque pas seulement le conflit entre les droits de préemption ruraux, il convient à présent de traiter des conflits existant entre droits de préemption ruraux et autres droits « périphériques ».

231 Cass. 3e civ., 29 sept. 2004

II – Constat d'une hiérarchie entre les droits de préemption ruraux et d'autres droits « périphériques »

180. Annonce. Après avoir étudié la hiérarchie des droits de préemption ruraux entre eux, il convient à présent de s'interroger sur d'éventuels conflits entre ces mêmes droits et d'autres droits dits « périphériques ». Ces derniers peuvent être établis au profit de personnes publiques (A) ou privées (B). En tout état de cause, lorsque l'un ou plusieurs de ces droits prime celui de la SAFER, le vendeur se doit d'informer cette dernière de l'aliénation par le biais d'une déclaration préalable²³².

A – Conflits entre droits de préemption ruraux et droit de préemption de certaines personnes publiques

181. Primauté légale. L'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime dispose que « *le droit de préemption de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut primer les droits de préemption établis par les textes en vigueur au profit de l'État, des collectivités publiques, des établissements publics (...)* ». S'agissant du droit de préemption du preneur, une solution identique est posée par l'article L. 412-4 du même code. Par conséquent, plusieurs droits de préemption institués au profit de personnes publiques priment celui de la SAFER et du preneur. Quels sont-ils ?

- Tout d'abord, il s'agit du droit de préemption urbain institué au profit des communes par l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme²³³.
- Ensuite, il peut s'agir du droit de préemption prévu dans les zones d'aménagement différé, institué par l'article L. 212-2 du Code de l'urbanisme. Lesdites zones constituent un périmètre à l'intérieur duquel une collectivité locale, un établissement public ou une société d'économie mixte titulaire d'une convention d'aménagement dispose d'un droit de préemption sur les biens immobiliers et droits sociaux vendus. Ce droit prime le droit de préemption urbain en cas de concours. La création de telles zones doit permettre la réalisation d'un certain nombre de projets urbains (réalisation d'équipements collectifs par exemple).
- De plus, les droits de préemption ruraux sont supplantés par le droit de préemption prévu à l'article L. 214-1 du Code de l'urbanisme. Celui-ci est institué au profit des

²³² Article R. 143-9 du Code rural et de la pêche maritime

²³³ Sur ce point, v. également Rép. min. n°1358 : JO Sénat Q 20 déc. 2007, p. 2329

communes en cas d'aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux, et a pour but la sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité.

- Enfin, l'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime fait implicitement référence au droit de préemption institué au profit des départements dans les espaces naturels sensibles par l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme.

182. Relativité de l'enjeu. En pratique, les trois premiers droits de préemption précités sont peu susceptibles d'entrer en conflit avec celui de la SAFER ou celui du preneur rural. En effet, les objectifs poursuivis ainsi que les zones au sein desquelles ces différents droits sont applicables diffèrent. Alors que les droits de préemption ruraux ont, comme leur nom l'indique, vocation à s'appliquer en milieu rural, les droits précités sont davantage liés au milieu urbain. D'ailleurs, ils sont régis par les dispositions du Code de l'urbanisme.

Cependant, une hypothèse semble pouvoir révéler un conflit entre droit de préemption de la SAFER et droit de préemption urbain. Il s'agit du cas dans lequel une commune souhaiterait acquérir des terres agricoles afin de réaliser sur celles-ci un parc paysager. Dans la mesure où les terres sont agricoles, la SAFER a bien vocation à préempter²³⁴, mais est reléguée à un rang inférieur du fait de la primauté légale du droit de préemption urbain.

B - Conflits entre droits de préemption ruraux et droit de préemption de certaines personnes privées

183. Attribution préférentielle. L'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche maritime dispose également que « *le droit de préemption de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut primer [le droit de préemption] des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle prévue à l'article 832-1 du code civil* ». En réalité, cette disposition est aujourd'hui sans intérêt dans la mesure où ce droit de préemption a été supprimé par la loi n°80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole, et remplacé par une attribution préférentielle en jouissance afin de constituer un GFA. Dans la mesure où cette opération n'ouvre pas droit à préemption, la prérogative offerte à la SAFER n'est pas de nature à primer ou non cette attribution. La même solution s'applique logiquement au droit de préemption du preneur. Notons qu'une « mise à jour » de l'article L. 143-6 du Code rural et de la pêche

234 Article L.143-1 du Code rural et de la pêche maritime

maritime semble s'imposer afin de palier à toute confusion.

184. Droit de préemption des indivisaires. Le droit de préemption prévu à l'article 815-14 du Code civil prime celui de la SAFER et du preneur. S'agissant de la SAFER, la solution résulte de l'article L. 143-4 3° du Code rural et de la pêche maritime. S'agissant du preneur, le silence des textes a poussé la jurisprudence à adopter une solution identique²³⁵.

185. Droits de préférence conventionnels. D'ordre public²³⁶, les droits de préemption du preneur et de la SAFER s'exercent prioritairement en cas de concours avec un droit de préférence conventionnel. A titre d'exemple, la conclusion d'un pacte de préférence n'est donc pas de nature à paralyser le droit de préemption de la SAFER²³⁷. En effet, il s'agit là de la stricte application de la hiérarchie des normes : la loi supplante la volonté des parties.

En revanche, lorsque le bénéficiaire d'un pacte de préférence est une personne qui a vocation à exercer un droit de préemption supplantant celui de la SAFER, ce bénéficiaire préemptera en priorité. Cependant, il ne le fera pas en vertu du pacte de préférence, mais en vertu de la hiérarchie légalement imposée. A titre d'exemple, il est possible d'imaginer que le preneur d'un bail rural soit bénéficiaire d'un pacte de préférence et que la SAFER puisse préempter le bien. Si le preneur remplit les conditions légalement imposées pour préempter, il pourra exercer cette prérogative prioritairement, mais cette priorité ne lui sera pas accordée en vertu du pacte de préférence dont il est bénéficiaire.

186. Droit de préférence des propriétaires de terrains forestiers. Enfin, l'hypothèse d'un conflit entre droits de préemption ruraux et droit de préférence des propriétaires de terrains forestiers doit être relevée. Ce dernier droit a pour objectif l'agrandissement des exploitations, et est institué au profit des propriétaires de terrains forestiers en cas de vente d'une parcelle boisée contiguë d'une superficie de moins de quatre hectares.

L'article L. 331-19 alinéa 6 du Code forestier régit la matière en affirmant que le droit de préemption de la SAFER ne s'efface pas devant une telle prérogative. La solution ne nous semble convenable que dans la seule mesure où la SAFER rétrocède la parcelle au propriétaire

235 CA Reims, 13 mai 2009, JurisData n°2009-378415

236 L'article L. 412-4 du Code rural et de la pêche maritime dispose, à propos du droit de préemption du preneur, que celui-ci « s'exerce nonobstant toutes clauses contraires ». Le droit de préemption de la SAFER ayant été octroyé à celle-ci sur le modèle du droit offert au preneur, il convient d'en déduire que ce droit est également une prérogative d'ordre public. V. notamment en jurisprudence : Cass. 3e civ., 14 nov. 2007, n°06-19.633 : JurisData n°2007-041381

237 Cass. 3e civ., 2 déc. 1981

de la parcelle contiguë.

Quid du droit de préemption du preneur ? Les textes restent silencieux mais il nous semble relativement logique d'écarter ce droit dans la mesure où l'objectif poursuivi par le droit de préférence ne serait pas atteint si le preneur préemptait. En effet, ce droit a pour objectif de réunir entre les mains d'un seul propriétaire la propriété de deux parcelles contiguës. Admettre que le droit de préemption du preneur prime ce droit reviendrait à disperser à nouveau la propriété entre des mains différentes. Par conséquent, l'objectif ne saurait être atteint. La hiérarchie instituée entre ledit droit de préférence et les droits de préemption de la SAFER et du preneur nous apparaît donc largement discutable.

Qu'en est-il de la hiérarchie qui prédomine en matière de droit de préemption ruraux ? Les sections à venir tenteront d'apporter des éléments de réponse.

Section 2 – Une hiérarchie entre les droits de préemption ruraux justifiée

187. Pluralités d'arguments. A notre sens, la hiérarchie instituée par le Code rural et de la pêche maritime peut se justifier à plusieurs égards. D'une part, eu égard à la qualité du preneur (I), d'autre part, eu égard aux risques que présente la préemption de la SAFER (II), et enfin, eu égard au nombre de préemptions réalisées chaque année (III).

I – De l'importance de la qualité de preneur en place

188. Exploitation et propriété. La qualité de preneur en place suppose la réunion de plusieurs conditions (V. *supra*, n°16 et s.). De la satisfaction de ces conditions résulte une connaissance certaine du fonds aliéné par le preneur. En effet, l'exploitation effective d'un bien depuis au moins trois ans est nécessairement de nature à créer un « lien » entre la terre et celui qui l'exploite. Ce « lien » justifie, à notre sens, la priorité qui est accordée au preneur en matière de préemption. C'est parce qu'il est preneur en place que celui-ci a vocation à devenir propriétaire du bien qu'il loue en priorité. Qui connaît mieux une terre que celui ou celle qui l'exploite ?

De plus, la hiérarchie instituée par le Code rural et de la pêche maritime est en adéquation avec la volonté du législateur de 1946, lequel souhaitait « *un premier pas vers l'application du principe qui veut que la terre appartienne avant tout à celui qui la travaille* »²³⁸.

238 Déb. A.N 29 mars 1946, n°1209

189. Limite : âge du preneur. A notre sens, une limite pourrait être posée à la hiérarchie telle qu'actuellement définie. Celle-ci tient à l'âge du preneur. En effet, ainsi que nous l'avons déjà évoqué, le preneur doit, à compter de la préemption, « *se consacrer à l'exploitation du bien (...) pendant au moins neuf ans* », aux termes de l'article L. 411-59 du Code rural et de la pêche maritime (V. *supra*, n°16ter).

Ne serait-il pas justifié que la SAFER puisse préempter en priorité à partir d'un certain âge atteint par le preneur ? A titre d'exemple, nous doutons de l'intérêt de rendre prioritaire un preneur en place âgé de 75 ans et n'ayant pas de descendant susceptible d'exercer la profession agricole. L'hypothèse d'un décès du preneur pendant la période d'exploitation de neuf ans ne peut être exclue. Peut-être serait-il nécessaire d'exiger en sorte de « garantie » que l'un de ses descendants au moins soit apte à poursuivre l'exploitation du fonds ? Cette solution permettrait non seulement de ne pas bouleverser la hiérarchie actuelle qui existe entre les droits de préemption ruraux, mais encore de répondre aux objectifs de la préemption par le preneur.

II – Des risques liés à la préemption de la SAFER

190. Enjeu de l'entretien du fonds. La seconde idée avancée à l'appui de la hiérarchie actuelle est relative à l'entretien du fonds. En effet, lorsque la SAFER préempte, elle procède ensuite à une attribution du bien. Cependant, le bien doit être entretenu durant la période qui s'écoule entre la préemption et l'attribution, à défaut de quoi les terres sont susceptibles de tomber en friches, et le bien de perdre de sa valeur. Il existe donc un risque certain de dégradation du bien durant cette période « latente » (en pratique, les SAFER donnent bien souvent à bail le bien afin qu'il soit exploité et entretenu, mais rien ne les oblige à procéder de la sorte).

Que ce soit par l'exercice du droit de préemption du preneur ou par l'exercice du droit de préemption de la SAFER, le résultat définitif reste identique : le bien change de propriétaire. Dès lors, il nous semble cohérent de faire primer le droit de préemption du preneur en ce sens que la mise en œuvre de ce droit ne suppose pas une période « latente » comme celle qui existe en matière de préemption de la SAFER.

La préemption par le preneur nous semble donc être un moyen plus rapide et moins risqué d'atteindre l'objectif de la réalisation de l'aménagement rural.

III – De la réalité pratique des préemptions en milieu rural

191. Approche quantitative des préemptions en milieu rural. La rareté de la mise en œuvre de son droit de préemption par la SAFER semble, à notre sens, justifier la hiérarchie actuelle. En effet, la majeure partie des biens acquis par les SAFER l'est par voie amiable. Dans son rapport d'activité des SAFER en 2012²³⁹, la FNSAFER relève que 1360 préemptions ont été exercées, pour une surface de 6 900 hectares et une valeur de 53 millions d'euros. Ces préemptions représentent : 0,7% des 204 600 notifications de vente transmises par les notaires aux SAFER ; 14% du nombre, 8% de la surface et 5% de la valeur de l'ensemble des acquisitions réalisées par les SAFER. Ces données se confirment aisément au niveau local : à titre d'exemple, la SAFER Aquitaine-Atlantique a procédé à 515 acquisitions pour l'année 2013, dont 42 par préemption, soit 8% des acquisitions.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : la SAFER ne met que rarement en œuvre son droit de préemption. L'acquisition par voie amiable reste le moyen privilégié pour réaliser l'aménagement foncier rural.

A contrario, les acquisitions réalisées par les preneurs en place représentent pratiquement le tiers du « *marché purement agricole de biens acquis en vue de leur exploitation* »²⁴⁰.

192. Justification. Comment expliquer de tels chiffres ? Pour quelles raisons les preneurs en place préemptent davantage que les SAFER ? La première raison est extrêmement simple et tient justement à la hiérarchie entre les droits de préemption. Dans la mesure où le preneur est acquéreur prioritaire, il est bien souvent la première personne à qui le bien est proposé. Par conséquent, les preneurs en place peuvent appréhender davantage de biens que les SAFER. La seconde raison tient au caractère dissuasif du droit de préemption de la SAFER. En effet, de nombreux montages juridiques – parfois à la limite de la légalité – permettent de se soustraire aux prérogatives de la SAFER. Dès lors, le nombre de préemptions réalisées par ces sociétés s'en trouve affecté.

Section 3 – Une hiérarchie entre les droits de préemption ruraux injustifiée

193. Mise en balance des intérêts en jeu. A notre sens, la hiérarchie entre les droits

239 http://www.safer.fr/iso_album/2013-09-26-plaquette-activite-safer-2012-cra.pdf

240 Jcl. Rural, V° SAFER, fasc. 40, n°35

de préemption ruraux pourrait être remise en cause eu égard aux finalités poursuivies par ces droits.

Rappelons tout d'abord que le droit de préemption des SAFER ne peut être mis en œuvre qu'à la condition d'une référence expresse à l'un des objectifs poursuivis par cette prérogative (article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime). A l'inverse, le législateur n'a pas pris le soin d'insérer dans les textes les finalités poursuivies par le droit de préemption du preneur. La préemption du preneur se fait donc sans référence à une quelconque motivation précise. Ainsi que nous l'avons relevé, ce dernier droit est au service du droit de propriété du preneur (*V. supra*, n°160 et s.).

Dès lors, en cas de conflit entre droits de préemption ruraux, la hiérarchie actuelle commande d'affirmer que le droit de propriété du preneur est supérieur à l'ensemble des objectifs énumérés à l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime. Ainsi, un intérêt particulier (le droit de propriété du preneur) prime un intérêt faisant référence à des objectifs légalement assignés. A titre d'exemple, en cas de conflit entre droit de préemption du preneur et droit de préemption de la SAFER, doit-on faire primer le droit de propriété du preneur sur l'objectif de lutte contre la spéculation foncière ? Le Code rural et de la pêche maritime répond par l'affirmative. A notre sens, cet objectif relève pourtant d'un intérêt supérieur au droit de propriété du fermier. La lutte contre la spéculation foncière concerne directement l'intérêt général. En effet, il semble difficile de nier que le marché immobilier est en étroite relation avec l'intérêt général, tant il revêt un enjeu économique important. Dans les faits, la situation du marché immobilier concerne l'économie de tout un pays. Le droit de préemption du preneur ne concerne que le preneur ...

CONCLUSION GÉNÉRALE

« *L'activité la plus sublime, entre toutes les activités juridiques, est celle du législateur* »²⁴¹

Johannes CALVIN

194. Origine commune des enjeux. A notre sens, les enjeux évoqués dans la présente étude relèvent d'une origine commune : l'imprécision et les lacunes de certains textes. Dans la mesure où les droits de préemption, quels qu'ils soient, ont une origine légale, le législateur se doit d'apporter la plus grande précision aux dispositions régissant la matière. Force est de constater que ce n'est pas toujours le cas lorsqu'il s'agit des droits de préemption ruraux, à tel point que l'on peut aujourd'hui se demander si la matière n'est pas devenue un droit jurisprudentiel (I). Ce constat laisse espérer que le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, actuellement en discussion au Parlement, rétablira un certain équilibre entre les sources (II).

I – Un droit jurisprudentiel ?

195. Imprécision de certains textes. Le droit de préemption a nécessairement une source légale, ce qui suppose des textes rédigés en des termes précis et sans ambiguïté. Or, tel n'est pas toujours le cas en matière de droits de préemption ruraux. A titre d'exemple, l'article L. 412-1 du Code rural et de la pêche maritime ne mentionne pas si le preneur rural doit être une personne physique ou une personne morale. Aussi, l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime mérite très certainement une réécriture, ou à tout le moins une réactualisation en ses points 4° et 7° (V. *supra*, n°169 et 170). Enfin, l'absence de définition dans les textes des termes « *preneur en place* », « *fonds de terre* » ou encore « *bien rural* » constitue d'autres exemples d'un certain manque de rigueur dans la rédaction des textes. De ce manque de rigueur résulte une intervention plus que régulière de la jurisprudence.

196. De l'importance de la jurisprudence. La matière traitée tout au long de cette étude est étroitement liée à la jurisprudence, et inversement. Cette caractéristique démontre clairement que certains textes doivent être interprétés du fait d'un manque de clarté ou d'errances dans leur rédaction. L'imprécision des textes a pour conséquence dommageable la participation à l'engorgement des tribunaux qui, par conséquent, ne peut cesser de croître.

241 J. CARBONNIER, *Droit et théologie chez Calvin*, in Berner Universitätsschriften, Johannes Calvin, n°13, Berne, 1965, p. 3

Certes, la jurisprudence permet d'émettre des solutions et « d'affiner » ou d'interpréter les dispositions légales peu précises, mais elle ne peut ni ne doit remplacer le législateur. En d'autres termes, la jurisprudence ne doit pas, ainsi que l'affirmait Louis JOSSERAND, constituer « *la matière première sur laquelle doivent s'exercer nos recherches* ». Le droit de préemption doit rester un droit de source légale, sans quoi il n'est pas susceptible de conserver son caractère d'ordre public.

Pour ces raisons, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt revêt un enjeu important. Dans ce contexte, qu'attendre de celui-ci ?

II – Qu'attendre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ?

197. Présentation. Composé de 37 articles²⁴², le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt est actuellement débattu devant le Parlement. En Commission mixte paritaire, le projet a été adopté le jeudi 24 juillet 2014 par les sénateurs, par 181 voix contre 135. Un premier constat se fait donc jour : le projet ne fait pas l'unanimité au sein du Parlement. Aux termes d'un décret du 4 août 2014 publié le lendemain au Journal Officiel, le Parlement est convoqué en session extraordinaire le mardi 9 septembre 2014, afin notamment de poursuivre l'examen de ce projet.

Ce dernier a notamment « *pour ambition de relever le défi de la compétitivité pour conserver une place de premier rang au niveau international et contribuer au développement productif de la France* »²⁴³.

Si le projet dont il est question au sein de ces lignes n'est pas encore adopté et est toujours susceptible d'être modifié, la rédaction actuellement proposée appelle d'ores et déjà quelques remarques.

198. Projet de loi d'avenir et droit de préemption de la SAFER. Au sein du projet de loi, un article intéresse particulièrement la présente étude : l'article 13 relatif à « *l'amélioration de l'efficacité de l'intervention des SAFER* ».

Toutefois, nous notons que lors de l'examen de cet article, le principal point de débat a été le taux de pénalité applicable en cas de défaut d'information des SAFER par les vendeurs.

242 39 à l'origine

243 F. COLLARD, E. MALLET, *Présentation du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, RD rur., déc. 2013, comm. 223

Sil s'agit d'une donnée importante, nous constatons avec regret que plusieurs enjeux ne semblent pas avoir attiré l'attention des parlementaires.

A titre d'exemple, cette affirmation se vérifie lorsque l'on se penche sur la nouvelle rédaction de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime proposée par le projet. En effet, l'une des critiques pouvant être formulée à l'égard de l'article dont il est question se situe au point 4°. Celui-ci mentionne la « *sauvegarde du caractère familial de l'exploitation* », alors même qu'a été supprimé le but de « *contribuer à la constitution ou à la préservation d'exploitations familiales à responsabilité personnelle* » dans l'article L. 331-1 du Code rural et de la pêche maritime, relatif au contrôle des structures. A notre sens, une actualisation de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime s'impose. Cette actualisation ne doit cependant pas seulement comprendre de nouveaux éléments, mais doit également prendre en compte le fait que certaines dispositions tombent en désuétude. C'est le cas du point 4°, dans la mesure où l'objectif de sauvegarde du caractère familial de l'exploitation constitue le reflet de la politique agricole française au sortir de la seconde guerre mondiale.

199. Vers une extension du champ d'application de la préemption des SAFER ?

Sous l'impulsion de la FNSAFER, le projet se propose de remédier à différentes problématiques.

Parmi ces problématiques, figure celle de l'extension du droit de préemption de la SAFER aux cessions de parts sociales de société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole. Le projet de loi propose l'insertion d'un alinéa à l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime, ainsi rédigé : « *les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent, sous réserve du I de l'article L. 143-7, exercer leur droit de préemption 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 a pour objet l'installation d'un agriculteur* ». Si le projet de loi est adopté tel que rédigé actuellement, il sera relativement aisé de contourner le droit de préemption de la SAFER en cas de cessions de parts sociales. En effet, toutes les fois où les parts sociales ne seront pas vendues en totalité, le droit de préemption de la SAFER se trouvera paralysé. La réserve de la fraude doit tout de même être prise en compte, mais rapporter la preuve d'une telle fraude n'est jamais simple. Afin de rendre compte de la possibilité de contourner le droit de préemption de la SAFER, il convient de traiter un exemple susceptible de se reproduire à de multiples reprises : X vend à Y 98% des droits sociaux de la société Z. Le lendemain (en réalité

peu importe la date), X vend à l'enfant de Y les 2% restants des parts sociales lui appartenant dans la société Z. Afin de réunir 100% des parts sociales du capital de la société Z, Y consent ensuite une donation à son fils (ou le contraire). Ainsi, 100% des parts sociales aura été transféré d'un patrimoine à un autre et X n'aura pas eu besoin de procéder par voie de donation. De plus, si la donation consentie par Y à son fils (ou le contraire) est d'un montant ne dépassant pas l'abattement légal de 100 000 €, le transfert de propriété sera opéré à moindre coût (seuls les droits d'enregistrement seront à régler). La SAFER pourra toujours tenter de démontrer qu'il s'agit là d'un cas de fraude, mais rapporter une telle preuve n'est pas chose aisée. Cette difficulté sera accrue chaque fois que les deux ventes ne se feront pas concomitamment ou presque (on peut imaginer que lorsqu'un délai de plusieurs années s'écoule entre les deux mutations, la fraude ne sera pas retenue par les juges du fond). En somme, il s'agit là de mettre en exergue une faille dans la nouvelle rédaction proposée par le législateur. Pour ces raisons, la préemption de la SAFER en cas de cession de parts sociales nous semble être un enjeu certes actuel, mais aussi très certainement futur.

200. Projet de loi d'avenir et droit de préemption du preneur ? Alors que l'article 13 du projet de loi d'avenir est consacré exclusivement aux SAFER et en partie à leur droit de préemption, aucun article ne semble concerner le droit de préemption du preneur. Au vu de certaines imperfections relevées dans la présente étude, il semble légitime de se questionner sur la nécessité d'une éventuelle modification de certaines dispositions concernant le droit de préemption du preneur. Vouloir étendre les prérogatives de la SAFER en matière de préemption est une chose, mais rappelons que la plupart des préemptions en milieu rural sont à l'initiative des preneurs en place.

En outre, à titre d'exemple et dans un souci de clarification du droit, le projet de loi ne pourrait-il pas reprendre la définition donnée par la jurisprudence de la notion de preneur en place ? Il apparaît en effet souhaitable que les praticiens puissent se fier à une seule et même source : la loi. De la rédaction des textes de loi dépendent les recours plus ou moins fréquents à la jurisprudence pour élaborer un droit.

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt remplira-t-il sa part du contrat ? Premiers éléments de réponse le 9 septembre 2014.

BIBLIOGRAPHIE

(Les numéros **en caractères gras** renvoient à ceux des alinéas)

OUVRAGES

Manuels

BARBIERI (J.-J.), DUPEYRON (Ch.), THERON (J.-P.), *Droit agraire*, Economica, 1er vol., 2è éd., 1994

BOSSE-PLATIERE (H.), COLLARD (F.), GRIMONPREZ (B.), TAURAN (T.), TRAVELY (B.), *Droit rural, entreprise agricole, espace rural, marché agricole*, LexisNexis, Paris, 2013

CARBONNIER (J.), *Droit et théologie chez Calvin*, in Berner Universitätsschriften, Johannes Calvin, n°13, Berne, 1965

DUPEYRON (Ch.), *Droit agraire, 1er vol., Droit de l'exploitation*, Economica, 2e éd., 1994

KRAJESKI (D.), *Droit rural : éd. Defrénois*, Lextenso éditions, 2009

LORVELLEC (L.), *Droit rural*, Masson, 1987

MALAUURIE (Ph.), *Les successions - Les libéralités*, Defrénois, 5ème éd., Paris, 2012

Thèses publiées

SAINT-ALARY-HOUIN (C.), *Le droit de préemption*, préface de Pierre RAYNAUD, LGDJ, Paris, 1979, t. CLXIV

ARTICLES DE DOCTRINE, CHRONIQUES

BARBIERI (J.-J.), *Lorsqu'un seul copreneur déclare préempter, les conditions d'exercice s'apprécient exclusivement à son égard*, JCP N, 11 juil. 2014, n°28, comm. 1248, pp. 53-55, commentaire sous Cass. 3e civ., 7 mai 2014, n°13-11.776 : JurisData n°2014-009896

BODIGUEL (L.), *DPU et droit de préemption des SAFER*, RD rur., déc. 2006, étude 33

BOSSE-PLATIERE (H.), *L'art législatif de la FNSAFER*, RD rur., déc. 2013, repère 10

BRELET (D.-G.), *Utiles précisions concernant le champ d'application du droit de préemption de la SAFER*, JCP N 2010, 1196, n°11

COLLARD (F.), MALLET (E.), *Présentation du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, RD rur., déc. 2013, comm. 223

CREVEL (S.), *Démembrements de propriété : derniers jours avant la purge !*, RD rur., Mai 2014, comm. 96

CREVEL (S.), *Pas d'exploitation, pas de préemption !*, RD rur. Avril 2014, n°422, comm. 62

GAIN (M.-O.), *Le droit de préemption de la SAFER et les ventes indivisibles*, JCP N 2002 n°26, 1396

GRIMONPREZ (B.), *Agriculture et zones humides : un droit entre deux eaux*, RD rur. n°393, mai 2011, étude 5

HERAIL (M.), *L'évolution récente du droit de préemption de la SAFER*, JCP N 1979, spéc. n°48, p.81, 1ère col.

LASSAUBAT-JEU-ANDRE (A.), *Aménagements apportés au statut du fermage par la loi d'orientation agricole*, Defrénois 1980, art. 32500, pp. 1498-1506

LE NABASQUE (H.), *Sanction de la violation d'un pacte de préférence : la substitution peut désormais être ordonnée par le juge*, Bull. Joly 2006, n°8, p. 1072

LE SUEUR, *La clause de préemption dans les sociétés anonymes, la théorie du juste prix*, Inf. Chef. Entr. 1961, p. 981

OURLIAC (P.), *L'évolution du droit de préemption*, RD rur. 1982, p. 127

RAYNAUD (P.), *Les droits d'acquisition préférentielle en droit civil et en droit rural français*, Ass. Inter. dr. comp., 1967

ROUSSEL (F.), *Cession de droit démembré de la propriété et droit de préemption des SAFER*, RD rur., janv. 2010, dossier 4, n°1

ROUSSEL (F.), *Les modifications apportées par le décret du 14 mars 2012 au dispositif réglementaire des SAFER*, RD rur., Juin 2012, comm. 60

ROUSSEL (F.), *Transfert de DPU après le 15 mai 2006 (modèles de clauses et modes opératoires)*, RD rur. 2006, étude 28, §4

SAINT-ALARY-HOUIN (C.), *Approche conceptuelle du droit de préemption*, JCP N 2011, n°40

JURISPRUDENCE

Conseil d'État

CE, 24 avr. 2013, n°349304 – **45**

CE, 8 févr. 2012, n°336641 : JurisData n°2012-002631 – **45**

CE, 9 nov. 2009, n°315082 : JurisData n°2009-013822 – **124**

CE, 10 avr. 2002, n° 225073 – **44**

Cour de cassation

Cass. 3e civ., 1er juill. 2014, n° 13-16.523, F-D : JurisData n° 2014-016822 – **50**

Cass. 3e civ., 4 juin 2014, n°13-14.143 – **16ter**

Cass. 3e civ., 7 mai 2014, n°13-11.776 : JurisData n°2014-009896 – **19**

Cass. 3e civ., 3 avr. 2014, n°14-40.006 : JurisData n°2014-006542 – **1 ; 158**

Cass. 3e civ., 18 févr. 2014, n°12-29.648 : JurisData n°2014-003858 – **94**

Cass. 3e civ., 4 févr. 2014, n°12-22.538 et 12-23.066 : JurisData n°2014-002160 – **16ter**

Cass. 3e civ., 18 juin 2013, n°12-18.188 et 12-20.414 : JurisData n°2013-012642 – **111**

Cass. 3e civ., 27 nov. 2012, n°11-27.500 : JurisData n°2012-033844 – **106**

Cass. 3e civ., 13 juin 2012, n°11-16.277 : JurisData n°2012-012886 – **89**

Cass. 3e civ., 23 mai 2012, n°10-20.170 : JurisData n°2012-010492 – **107**

Cass. com., 15 mai 2012, n°11-10.278, Bull. Civ., 2012, IV, n°101 – **25**

Cass. 3e civ., 15 févr. 2012, n°11-10.580 – **111**

Cass. 3e civ., 1er févr. 2012, n°11-11.315 : JurisData n°2012-001356 – **105**

Cass. 3e civ., 9 nov. 2011, n°10-24.687 – **113**

Cass. 3e civ., 12 oct. 2011, n°10-19.285 : JurisData n°2011-021675 – **105**

Cass. 3e civ., 12 oct. 2011, n°10-25.119 – **133**

Cass. 3e civ., 28 sept. 2011, n°10-14.004 : JurisData n°2011-020416 – **50**

Cass. 3e civ., 13 juillet 2011, n°10-19.734 – **177**

Cass. 3e civ., 16 juin 2011 – **137**

Cass. 3e civ., 17 févr. 2010, n°09-10.474, Bull. civ. 2010, III, n°49 : JurisData n°2010-051627 – **105 ; 159**

Cass. 3e civ., 4 mars 2009, n°08-11.281 : JurisData n°2009-047252, Bull. civ. 2009, III, n°59 – **50**

Cass. 3e civ., 19 nov. 2008, Bull. civ. 2008, III, n°182 : JurisData n°2008-045984 – **93**

Cass. 3e civ., 14 nov. 2007, n°06-19.633 : JurisData n°2007-041381 – **61 ; 185**

Cass. 3e civ., 31 mai 2007, n°06-13.874 : Jurisdata n°2007-039042 – **39**

Cass. 3e civ., 13 oct. 2004, n°03-12.968 : JurisData n°2004-025194, Bull. civ. 2004, III, n°169 – **76**

Cass. 3e civ., 29 sept. 2004 – **177**

Cass. 3e civ., 17 déc. 2003, Bull. civ. 2003, III, n°239 : JurisData n°2003-021519 – **104**

Cass. 3e civ., 5 févr. 2003, n°01-17.145 : JurisData n°2003-017498 – **89**

Cass. com., 15 oct. 2002, n°98-21.669 : JurisData n°2002-05900 – **88**

Cass. 1re civ., 11 déc. 2001 ; JurisData n°2001-012216 – **149**

Cass. 3e civ., 4 avr. 2001, n°99-18.833 : JurisData n°2001-009021 – **113**

Cass. 3e civ., 19 févr. 1997 : Bull. civ. III, n°41 – **49**

Cass. 3e civ., 7 févr. 1996, n°93-19.591 : JurisData n°1996-003607 – **92**

Cass. 3e civ., 28 juin 1995 – **46**

Cass. 3e civ., 16 janv. 1991 : Bull. civ. III, n°23 – **90 ; 98bis**

Cass. 3e civ., 10 mai 1989 – **136**

Cass. 3e civ., 1er mars 1989 – **105**

Cass. 3e civ., 22 févr. 1989 – **145**

Cass. 3e civ., 7 oct. 1987 – **84**

Cass. ass. plén., 5 déc. 1986, n°85-10.335, Bull. AP, n°13 – **49**

Cass. 3e civ., 16 juill. 1986, n°84-16.835 : JurisData n°1986-701421 – **63**

Cass. 3e civ., 27 avr. 1982 – **80**

Cass. 3e civ., 2 déc. 1981 – **185**

Cass. 3e civ., 21 juill. 1981 : Bull. civ. 1981, III, n°146 – **62**

Cass. 3e civ., 13 janv. 1981, Bull. civ. 1981, III, n°9 – **116**

Cass. 3e civ., 9 juill. 1980 : Bull. Civ. 1980, III, n°139 – **5**

Cass. 3e civ., 24 juin 1980, Bull. civ. 1980, III, n°122 – **105**

Cass. 3e civ., 13 févr. 1980 – **107**

Cass. 3e civ., 22 mai 1979 – **68**

Cass. 3e civ., 24 janv. 1979 : Bull. civ. 1979, III, n°24 – **110**

Cass. 3e civ., 4 oct. 1977 – **133**

Cass. 3e civ., 29 juin 1977 – **133**

Cass. 3e civ., 29 juin 1977 : Bull. civ. 1977, III, n°296 – **80**

Cass. 3e civ., 22 mars 1977 – **80**

Cass. 3e civ., 1er févr. 1977 : Bull. civ. 1977, III, n°53 – **98bis**

Cass. 3e civ., 18 janv. 1977 : Bull. civ. 1977, III, n°22 – **80**

Cass. 3e civ., 3 mars 1976 : Bull. civ. 1976, III, n°102 – **80**

Cass. 3e civ., 10 juin 1975 : Bull. civ. 1975, III, n°195 – **59**

Cass. 3e civ., 17 mars 1975 : Bull. civ. 1975, III, n°105 – **98bis**

Cass. 3e civ., 11 déc. 1974 : Bull. civ. 1974, III, n°458 – **84**

Cass. 3e civ., 12 nov. 1974 – **49**

Cass. 3e civ., 6 févr. 1974 : Bull. civ. 1974, III, n°66 – **92 ; 93**

Cass. 3e civ., 6 févr. 1974 – **59**

Cass. 3e civ., 29 janv. 1974, Bull. Civ. III, n°38 – **19**

Cass. 3e civ., 26 juin 1973 : Bull. civ. 1973, III, n°436 – **80**

Cass. 3e civ., 10 avr. 1973, Bull. civ. 1973, III, n°272 – **133**

Cass. 3e civ., 7 janv. 1972 : Bull. civ. 1972, III, n°14 – **80**

Cass. 3e civ., 10 nov. 1971 – **105**

Cass. ass. plén., 25 mai 1971 – **22**

Cass. 3e civ., 6 nov. 1970 : Bull. civ. 1970, III, n°59 – **92 ; 93**

Cass. 3e civ., 16 avr. 1970 : Bull. civ. 1970, II, n°242 – **76 ; 77**

Cass. 1^{re} civ., 8 avr. 1970 : Bull. civ. 1970, I, n°107 – **107**

Cass. 3^e civ., 23 janv. 1970 – **133**

Cass. 3^e civ., 17 juill. 1969 : Bull. civ. III, n°595 – **54**

Cass. 3^e civ., 14 nov. 1968, Bull. Civ. 1968, III, n°459 – **18bis**

Cass. 3^e civ., 4 avr. 1968 : Bull. civ. III, n°148 – **74**

Cass. soc., 7 déc. 1967 – **59**

Cass. soc., 19 oct. 1967 : Bull. civ. IV, n°653 – **54**

Cass. soc., 2 déc. 1965, Bull. Civ. IV, n°862 – **16ter**

Cass. soc., 4 janv. 1963, Bull. Civ. 1963, IV, n°15 – **18bis**

Cass. soc., 5 oct. 1961 – **66**

Cass. soc., 16 févr. 1961 – **95**

Cass. soc., 26 oct. 1960, Bull. Civ. IV, n°947 – **16bis**

Cass. soc., 10 juin 1960 : Bull. civ. 1960, IV, n° 601 et 602 – **65**

Cass. soc., 17 févr. 1960 : Bull. civ. IV, n°182 – **54**

Cass. soc., 4 juin 1959 : Bull. civ. 1959, IV, n°654 – **95**

Cass. soc., 6 juin 1958, Bull. Civ. IV, n°687 – **16ter**

Cass. ch. réunies, 3 juill. 1957 – **80**

Cass. soc., 16 juill. 1956, Bull. Civ. IV, n°669 – **26**

Cass. soc., 1^{er} févr. 1956 – **113**

Cass. soc., 20 oct. 1955 : Bull. civ. 1955, IV, n°721 – **98**

Cass. soc., 13 mai 1955 – **16quater**

Cass. soc., 25 mars 1955 – **25**

Cass. soc., 18 févr. 1954 – **113**

Cass. soc., 19 nov. 1953 – **63**

Cass. soc., 13 nov. 1953, Bull. Civ. 1953, IV, n°712 – **19**

Cass. soc., 2 juill. 1953 : Bull. civ. 1953, IV, n°514 – **75**

Cass. soc., 13 févr. 1953 – **63**

Cass. soc., 27 juill. 1951 : Bull. civ. 1951, III, n°613 – **110**

Cass. soc., 8 juin 1951 – **107**

Cass. soc., 18 mai 1951 – **114**

Cass. soc., 7 mai 1951 : Bull. civ. III, n°354 – **85**

Cass. soc., 23 févr. 1951 – **25**

Cass. soc., 11 janv. 1951 – **16ter**

Cass. soc., 5 janv. 1951 – **123**

Cass. soc., 16 nov. 1950, Bull. Civ. IV, n°846 – **16bis**

Cass. soc., 27 janv. 1950 – **108**

Cass. soc., 5 janv. 1950 – **63**

Cass. soc., 29 déc. 1949 : Bull. civ. 1949, III, n°1204 – **114**

Cass. soc., 13 mai 1949 – **80**

Cass. soc., 17 juin 1948 – **115**

Conseil constitutionnel

Cons. Const., 16 janv. 1982, décision n°81-132 DC – **1**

Cours d'appel

CA Reims, 13 févr. 2013 : JurisData n°2013-011766 – **105**

CA Riom, 15 déc. 2011 : JurisData n°2011-028086 – **75**

CA Riom, 1re ch. civ., 13 oct. 2011 – **133**

CA Versailles, 3e ch., 7 janv. 2010 : JurisData n°2010-001028 – **50**

CA Reims, 13 mai 2009, JurisData n°2009-378415 – **184**

CA Bordeaux, 18 juill. 2007 – **133**

CA Grenoble, 8 oct. 1984 – **104**

CA Douai, 29 nov. 1979 – **86**

CA Paris, 20 déc. 1966 – **59**

Tribunal de grande instance

TGI Lyon, 5 mars 1975 – **1 ; 158**

Tribunal paritaire des baux ruraux

T. par. baux rur. Pont-l'Evêque, 19 nov. 1991 – **104**

SOURCES LEGISLATIVES

Lois françaises

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 – **7 ; 8**

Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 – **32**

Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 – **40 ; 44 ; 45 ; 58 ; 93**

Loi n°2005-157 du 23 février 2005 – **31 ; 166**

Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 – **166 ; 169**

Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 – **8**

Loi n°85-98 du 25 janvier 1985 – **88**

Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 – **40**

Loi n°80-502 du 4 juillet 1980 – **183**

Loi n°76-1286 du 31 décembre 1976 – **9**

Loi n°75-1351 du 31 décembre 1975 – **4 ; 8**

Loi n°75-632 du 15 juillet 1975 – **123**

Loi n°62-933 du 8 août 1962 – **11**

Loi du 13 avril 1946 instituant le statut du fermage et du métayage – **11**

Articles du Code civil

Article 544 – **1 ; 158**

Article 815-14 – **3 ; 9 ; 184**

Article 832-1 – **183**

Article 883 – **76**

Articles 1316-1 et suivants – **132**

Article 1582 – **73**

Article 1589 – **108 ; 112 ; 126 ; 137**

Article 1699 – **3**

Article 1844-9 – **76**

Articles du Code de procédure civile

Article 641 – **120**

Article 642 – **120**

Article du Code forestier

Article L. 331-19 – **186**

Article du Code des procédures civiles d'exécution

Article R. 322-51 – **123**

Articles du Code de l'urbanisme

Article L. 142-3 – **7 ; 181**

Article L. 211-1 – **7 ; 181**

Article L. 212-2 – **7 ; 181**

Article L. 213-1 – 7

Article L. 213-2 – 4

Article L. 214-1 – **181**

Article R. 123-9 – **59**

Articles du Code du patrimoine

Article L. 123-1 – **10**

Article L. 212-32 – **10**

Articles du Code rural et de la pêche maritime

Article D. 142-1-1 – **45**

Article L. 121-1 – **41**

Article L. 124-1 – **81**

Article L. 124-3 – **81**

Article L. 124-7 – **81**

Article L. 141-1 – **78 ; 124**

Article L. 141-2 – **41**

Article L. 142-4 – **56**

Article L. 142-6 – **56**

Article L. 143-1 – **35 et s. ; 41 et s. ; 45 ; 46bis ; 46ter ; 47 ; 52 ; 72 ; 75 ; 93 ; 124 ; 182 ; 199**

Article L. 143-2 – **18bis ; 19bis ; 22bis ; 28 et s. ; 31 ; 33 ; 38 ; 41 ; 48 ; 68 ; 69 ; 83 ; 93 ; 139 ; 143 ; 164 et s. ; 172 ; 193 ; 195 ; 198**

Article L. 143-4 – **35 ; 43 ; 47 ; 49 ; 50 ; 52 ; 81 ; 97 ; 170 ; 184**

Article L. 143-5 – **81 ; 135**

Article L. 143-6 – **170 ; 172 ; 176 ; 177 ; 181 ; 183**

Article L. 143-7 – **42 ; 42bis ; 46ter ; 199**

Article L. 143-8 – **68 ; 126 ; 138**

Article L. 143-10 – **40 ; 140 ; 142 ; 144 ; 145**

Article L. 143-11 – **73 ; 149**

Article L. 143-12 – **73 ; 150**

Article L. 143-14 – **153bis**

Article L. 311-1 – **55**

Article L. 311-3 – **58**

Article L. 322-8 – **96**

Article L. 331-1 – **198**

Article L. 331-2 – **28 ; 166 ; 169 ; 172**

Article L. 411-1 – **16bis ; 17 ; 55**

Article L. 411-3 – **61**

Article L. 411-32 – **59**

Article L. 411-34 – **21**

Article L. 411-59 – **16ter ; 16quater ; 189**

Article L. 412-1 – **15 et s. ; 33 ; 52 ; 72 ; 75 ; 77 ; 85 ; 89 ; 195**

Article L. 412-2 – **90**

Article L. 412-3 – **80**

Article L. 412-4 – **181 ; 185**

Article L. 412-5 – **15 ; 16 quater ; 18 ; 19 ; 21 ; 22 ; 24 ; 25 ; 121 ; 177**

Article L. 412-6 – **54 ; 65 ; 67**

Article L. 412-7 – **102 ; 113**

Article L. 412-8 – **104 ; 106 ; 107 et s. ; 112 ; 130 ; 134 ; 138**

Article L. 412-9 – **102 ; 108 ; 146**

Article L. 412-10 – **107 ; 133**

Article L. 412-11 – **102 ; 115 ; 116 ; 121 ; 148 ; 149bis ;**

Article L. 412-12 – **105**

Article L. 418-1 – **47 ; 51**

Article R. 141-10 – **139 ; 149bis**

Article R. 143-1 – **30 ; 38 ; 42**

Article R. 143-2 – **39 ; 41 ; 43**

Article R. 143-3 – **49**

Article R. 143-4 – **96 ; 126 ; 128 ; 133 ; 148**

Article R. 143-6 – **139**

Article R. 143-8 – **130**

Article R. 143-9 – **88 ; 94 ; 97 ; 128 ; 180**

Article R. 143-11 – **139**

Article R. 143-12 – **142 et s.**

Article R. 143-13 – **148**

Article R. 143-14 – **150 et s.**

Article R. 143-21 – **132**

Article R. 143-22 – **132; 145 ; 151 ; 152 ; 153bis**

Article du Code de l'environnement

Article L. 211-1 – **32**

Article du Code de l'expropriation

Article L. 12-2 – **85**

Articles du Code de commerce

Article L. 626-1 – **88**

Article L. 631-22 – **88**

Article L. 642-5 – **88**

AUTRES SOURCES

Questions parlementaires

Rép. min. n°21734 : JO Sénat, Q, 23 févr. 2012, p. 494 – **91**

Rép. min. n°89627 : JOAN Q 10 mai 2011 – **92**

Rép. min. n°74328 : JOAN Q 17 août 2010 – **92**

Rép. min. n°1358 : JO Sénat Q 20 déc. 2007, p. 2329 – **181**

Rép. Min, JO Sénat Q 5 févr. 1967, p. 21 – **26**

JO Sénat Q 26 juin 1964, p. 847-848 – **121**

Rép. Min. Fin. N°924 : JOAN Q 1er mai 1963, p. 2741 – **73**

JOAN Q 12 août 1961, p. 2099 – **54**

JO Sénat Q 21 oct. 1959, p. 788 – **121**

Décrets

Décret n°2012-363 du 14 mars 2012 – **94 ; 132**

Décret n°2000-671 du 10 juillet 2000 – **39 ; 50**

Ordonnance

Ordonnance n°67-824 du 23 septembre 1967 – **150**

Règlement communautaire

Règlement (CE) n° 1782/ 2003 du 29 septembre 2003 – **45**

Sites internet

[http:// www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

[http:// www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

[http:// dumas.ccsd.cnrs.fr](http://dumas.ccsd.cnrs.fr)

[http:// www.le-prix-des-terres.fr/](http://www.le-prix-des-terres.fr/)

[http:// www.safer.fr/](http://www.safer.fr/)

[http:// www.senat.fr](http://www.senat.fr)

Mémoire

CAVALLO (D.), *Les droits de planter : analyse juridique et perspectives*, Reims, 2011

Compte rendu de débats au Sénat

JO Sénat CR 4 nov. 2005, p. 6639 et p. 6643 – **58**

Débats à l'assemblée nationale

Déb. A.N 29 mars 1946, n°1209 – **188**

Déb. A.N. 29 mars 1946, n°1245 – **163**

Déb. A.N 29 mars 1946, n°1247 – **161**

Déb. A.N. 29 mars 1946, n°1249 – **163**

Rapport

C. comptes, 11 févr. 2014, Rapp. Public, « *Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural* » – **168**

TABLES DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION.....	5
I – Nature juridique du droit de préemption.....	8
II – Typologie des droits de préemption.....	10
PARTIE 1 – ENJEUX LIÉS AUX CHAMPS D'APPLICATION RESPECTIFS DES DROITS DE PRÉEMPTION DANS LE DOMAINE RURAL.....	14
Chapitre 1 – De l'imprécision des textes relatifs aux titulaires du droit de préemption.....	15
Section 1 – La préemption du preneur rural.....	15
I – La préemption exercée par le preneur lui-même.....	15
A – Condition imposée par l'article L.412-1 du Code rural et de la pêche maritime.....	15
B – Conditions imposées par l'article L.412-5 du Code rural et de la pêche maritime....	18
II – La préemption exercée par autrui.....	21
A – La préemption exercée par autrui en cas du décès du preneur.....	21
B – La préemption exercée par autrui par subrogation.....	23
III – Cas particuliers liés à la qualité du preneur.....	23
Section 2 – La préemption de la SAFER.....	24
I – La préemption de la SAFER pour elle-même.....	24
II – La préemption de la SAFER pour le compte d'autrui.....	26
Chapitre 2 – Considérations tenant au domaine de la préemption quant aux biens.....	28
Section 1 – La définition précise du champ d'application du droit de préemption de la SAFER quant aux biens.....	28
I – La préemption de biens immobiliers et mobiliers par la SAFER.....	28

A – Biens immobiliers préemptables par la SAFER.....	28
1 – La préemption d'immeubles bâtis, entre cohérence et incohérence des textes.....	29
2 – La préemption d'immeubles non bâtis, entre cohérence et souplesse des textes.....	31
B – Biens mobiliers préemptables par la SAFER.....	33
II – Les biens échappant à la préemption de la SAFER.....	36
A – L'exclusion des terrains à usage non-agricole.....	36
B – L'exclusion des biens faisant l'objet d'un bail cessible.....	39
Section 2 – La définition imprécise du champ d'application du droit de préemption du preneur quant aux biens.....	39
I – Imprécision liée aux notions de fonds de terre et de bien rural.....	39
A – Certitudes liées aux notions de fonds de terre et de bien rural.....	40
B – Incertitudes liées aux notions de fonds de terre et de bien rural.....	41
II – L'enjeu lié à la superficie des parcelles : le cas des petites parcelles...	42
Section 3 – Enjeu lié à l'indivisibilité du fonds.....	45
I – Indivisibilité et preneur : existence d'une solution fixe.....	45
II – Indivisibilité et SAFER : absence de solution fixe.....	47
Chapitre 3 – Enjeux liés au domaine de la préemption quant aux actes.....	50
Section 1 – Identité de régimes applicables quant aux actes.....	50
I – L'onérosité en tant que critère commun.....	50
A – Opérations ouvrant droit à préemption.....	50
B – L'exclusion des opérations sans effet translatif de propriété.....	52
II – L'exclusion de certaines aliénations à titre onéreux.....	53
A – Échanges de biens ruraux et droits de préemption : diversité des sources.....	53

B – Baux à nourriture et droits de préemption : enjeu limité.....	55
C – Expropriations et droits de préemption : enjeu de l'utilité publique.....	56
Section 2 – Différence de régimes applicables quant aux actes.....	57
I – Sort du droit de préemption en cas de ventes réalisées dans le cadre de procédures collectives.....	57
II – Sort du droit de préemption en cas de cession de droits démembrés..	58
III – Sort du droit de préemption en cas d'apport en société.....	62
IV – Sort du droit de préemption en cas de ventes spécifiques.....	62
PARTIE 2 – ENJEUX LIÉS À LA MISE EN OEUVRE DES DROITS DE PRÉEMPTION DANS LE DOMAINE RURAL.....	65
Chapitre 1 - Procédure de mise en œuvre des droits de préemption ruraux.....	66
Section 1 – Mise en œuvre du droit de préemption du preneur.....	66
I – Mise en œuvre en cas de vente amiable.....	66
A – Considérations tenant à la notification au preneur.....	67
B – Considérations tenant à la réponse du preneur.....	70
II – Mise en œuvre en cas d'adjudication.....	73
A – Formalités antérieures à l'adjudication.....	73
B – Adjudication et formalités postérieures.....	74
Section 2 – Mise en œuvre du droit de préemption de la SAFER.....	76
I – Mise en œuvre en cas de vente amiable.....	76
A – Notification de la vente à la SAFER.....	77
1 – Forme et contenu de la notification.....	77
2 – Effets de la notification.....	79
B – Réponse de la SAFER à l'offre.....	79
1 – Préemption pure et simple.....	80

2 - Prémption avec révision du prix.....	81
a - Offre d'achat de la SAFER.....	81
b - Réponse du vendeur.....	82
3 - Renonciation à prémption.....	83
II - Mise en œuvre en cas d'adjudication.....	83
A - Procédure en l'absence d'offre amiable préalable.....	84
B - Procédure en présence d'une offre amiable préalable.....	85
1 - Émission de l'offre amiable préalable.....	85
2 - Réponse de la SAFER.....	86
Chapitre 2 - Analyse des droits de prémption ruraux au regard de leurs finalités.....	88
Section 1 - Aménagement foncier rural et droit de prémption du preneur.....	88
I - La prémption du preneur au service de la propriété individuelle ?....	88
A - Une prérogative en conflit avec le droit de propriété.....	88
1 - Une prérogative en conflit avec le droit de propriété du bailleur.....	88
2 - Une prérogative en conflit avec le droit de propriété de l'acquéreur évincé.....	89
B - Une prérogative au service de la propriété individuelle.....	90
1 - Un droit au service de l'accession à la propriété.....	90
2 - Limite.....	91
II - La prémption du preneur au service de l'intérêt général.....	91
Section 2 - Aménagement foncier rural et droit de prémption de la SAFER.....	92
I - La poursuite d'objectifs légaux : constat et critique.....	92
A - Constat.....	93
B - Critique.....	93

1 – Approche critique de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime.....	94
2 – Apports du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.....	96
II – La nécessité d'un décret d'habilitation.....	97
Chapitre 3 – Réflexion sur la hiérarchie des droits de préemption.....	97
Section 1 – Constat d'une hiérarchie entre les droits de préemption.....	97
I – Constat d'une hiérarchie entre les droits de préemption ruraux.....	98
II – Constat d'une hiérarchie entre les droits de préemption ruraux et d'autres droits « périphériques ».....	100
A – Conflits entre droits de préemption ruraux et droit de préemption de certaines personnes publiques.....	100
B – Conflits entre droits de préemption ruraux et droit de préemption de certaines personnes privées.....	101
Section 2 – Une hiérarchie entre les droits de préemption ruraux justifiée.....	103
I – De l'importance de la qualité de preneur en place.....	103
II – Des risques liés à la préemption de la SAFER.....	104
III – De la réalité pratique des préemptions en milieu rural.....	105
Section 3 – Une hiérarchie entre les droits de préemption ruraux injustifiée.....	105
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	107
I – Un droit jurisprudentiel ?.....	108
II – Qu'attendre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ?.....	109
BIBLIOGRAPHIE.....	112
TABLE DES MATIÈRES.....	126