

## Action sur les structures d'exploitation - La garantie des droits individuels et les SAFER - Etude par Bernard Mandeville avec la collaboration de Marie Soyer

Document: Droit rural n° 389, Janvier 2011, dossier 3

---

Droit rural n° 389, Janvier 2011, dossier 3

### La garantie des droits individuels et les SAFER

Etude par **Bernard Mandeville** avocat à la cour d'appel de Paris spécialiste en droit rural

avec la collaboration de **Marie Soyer** master II droit de l'agriculture université Paris I Panthéon Sorbonne

[Accès au sommaire](#)

1. - La grande majorité des contentieux relatifs aux différentes SAFER concerne les conditions d'exercice de leur droit de préemption, ou encore les éventuelles tentatives de contournement de ce droit de préemption.

2. - Cette constatation n'a rien de surprenant tant cette prérogative, exorbitante du droit commun, constitue une atteinte et une contrainte, certes légalement encadrée, mais toujours subie avec un sentiment fort d'injustice par le propriétaire vendeur et l'acquéreur évincé. Le « monarque absolu et inviolable »<sup>Note 1</sup> se trouve soudainement, dès réception de la lettre recommandée de la SAFER lui notifiant sa décision de préempter, déchu de l'un de ses attributs naturels, l'abusus, au nom de l'intérêt général invoqué.

3. - Dans notre société où l'instinct de possession est particulièrement exacerbé – citons le professeur Foyer écrivant que « l'attachement à la propriété foncière et singulièrement rurale présente, sans nul doute, un caractère d'immanence (...) »<sup>Note 2</sup> – quel peut-être l'avenir à long terme d'une telle restriction à la liberté d'acheter et de vendre ? Les attentes individuelles finiront sans doute par avoir raison de cet outil d'intervention étatique. Les changements progressifs dans l'environnement du monde agricole depuis la création des SAFER (1960) devraient produire des exigences ou « entrées »<sup>Note 3</sup> entraînant des décisions politiques ou « sorties » de nature à modifier sensiblement les modes d'action des SAFER.

4. - L'importance du contentieux généré par l'activité des différentes SAFER (plus de 1260 références d'arrêts répertoriés sur la base LexisNexis depuis 1965)<sup>Note 4</sup> est une manifestation symptomatique de la difficulté du corps social à accepter l'atteinte au droit de propriété. En réponse, il est souvent souligné par les représentants des différentes SAFER la faible part que tient l'exercice du droit de préemption au regard de leurs activités d'acquisition (sans pour autant qu'aucune statistique n'ait été à notre connaissance publiée à ce sujet). Surtout, il faut souligner que lorsqu'une décision de préemption est prise, il est rare qu'elle ne dégénère pas en un procès.

5. - À l'occasion du procès, c'est à chaque fois le respect des garanties posées par le législateur encadrant le droit de préemption qui sont discutées : garantie de la préservation des droits individuels, pour l'objet de la préemption, sa procédure, ses motifs.

6. - C'est justement la question de la confrontation des droits individuels avec les prérogatives de la SAFER que nous voulons discuter, en émettant quelques observations sur le contentieux des délais (1), et du détournement de pouvoir (2). Nous souhaitons enfin anticiper sur ce que nous qualifierons de contentieux latent d'atteinte aux droits fondamentaux (3).

### 1. Le contentieux des délais

7. - Le contentieux des délais occupe une place notable dans les procès où la SAFER figure en qualité de plaideur.

8. - Le délai préfixé d'exercice du droit de préemption<sup>Note 5</sup> : pour exercer son droit de préemption, la SAFER doit se prononcer, après information du notaire chargé du projet de vente, dans « *un délai de deux mois à compter de la réception de la lettre recommandée ou de l'acte d'huissier pour faire connaître, dans les mêmes formes, au propriétaire vendeur, son refus ou son acceptation de l'offre aux prix, charges et conditions communiqués avec indication des nom et domicile de la personne qui exerce le droit de préemption (...) à peine de forclusion* » conformément à l'application combinée des articles L. 143-8 et L. 412-8 du Code rural<sup>Note 6</sup>.

9. - Ce délai, qui peut paraître long au propriétaire vendeur et à l'acquéreur, est au contraire jugé souvent trop bref par les instances de la SAFER concernée, notamment du fait des contraintes liées à la nécessité d'organiser dans le temps la consultation préalable du comité technique consultatif, et des deux commissaires du gouvernement. Et ce d'autant plus qu'en pratique les SAFER ne mettent habituellement en œuvre de telles consultations qu'à la condition d'avoir pu s'assurer de l'existence de candidatures à une rétrocession, qui peuvent elles-mêmes se déclarer tardivement.

10. - D'où la tentation des SAFER, quelque fois observée, de suspendre unilatéralement le cours du délai de deux mois. Cette suspension prend habituellement la forme d'une demande de pièces complémentaires au visa de l'article R. 143-4 du Code rural. Mais l'article R. 143-4<sup>Note 7</sup> du Code rural se limite à préciser les différentes pièces et autres informations à communiquer à la SAFER pour lui permettre de se prononcer, sans mentionner une quelconque possibilité d'interruption du délai de deux mois. La SAFER n'a donc selon nous aucune capacité d'interruption du délai.

11. - Il paraît nécessaire de distinguer plusieurs situations :

- La notification transmise par le notaire était effectivement incomplète au regard des dispositions de l'article R. 143-4 du Code rural ; en cette hypothèse il n'y a pas lieu à « suspension » du délai de préemption, il ne court tout simplement pas, le juge pouvant considérer que la SAFER n'a pas été mise en mesure d'exercer sa prérogative.
- La demande d'informations complémentaires concerne des pièces autres que celles mentionnées à l'article R. 143-4 du Code rural (pièces déjà fournies, ou précisions sans réelle utilité), auquel cas le notaire n'a aucune obligation de répondre (nonobstant les affirmations de la SAFER en vue d'une interruption du délai). La préemption effectuée au-delà du délai de deux mois après la notification initiale pourrait être jugée tardive et sans effet.

**12.** - À noter cependant, un récent arrêt de la cour d'appel de Riom du 21 janvier 2010 qui précise que lorsque l'objet de la vente d'une propriété agricole est modifié et qu'une seconde notification du notaire parvient à la SAFER, un nouveau délai de deux mois est ouvert à la SAFER pour exercer son droit de préemption. Cette thèse était combattue par l'acquéreur évincé qui soutenait que la modification de l'objet de la vente ne pouvait ouvrir droit, conformément à l'article L. 412-9 du Code rural, qu'à une prorogation de quinze jours du délai de deux mois. Pour réfuter ce moyen, la Cour s'est notamment attachée à souligner l'absence de référence à la première notification dans la seconde notification, ainsi que la responsabilité du notaire instrumentaire qui avait lui-même dénommé l'acte litigieux de « notification valant offre de vente » (et non pas acte rectificatif ou complémentaire)<sup>Note 8</sup>.

**13.** - Le délai de passation de l'acte de vente après la préemption (art. L. 412-8, 4e al.) : l'obligation pour la SAFER de procéder effectivement à la régularisation de l'acte de vente du bien préempté dans un délai de deux mois après la décision de préemption constitue également une protection du vendeur qui doit pouvoir obtenir paiement du prix de vente dans des conditions identiques à celles d'une vente amiable. La sanction consiste, postérieurement audit délai de deux mois, en la nullité de plein droit de la décision de préemption « quinze jours après une mise en demeure à lui faite par acte d'huissier de justice et restée sans effet ».

**14.** - Se posent la question de l'identité de l'auteur de la mise en demeure préalable à l'action en nullité, ainsi que celle du délai à partir duquel la décision de préemption peut être déclarée nulle.

**15.** - Dans un arrêt du 28 janvier 1987, la troisième chambre civile de la Cour de cassation avait déclaré que seuls sont concernés « les vendeur et préempteur, parties à la vente, et que, si l'acquéreur évincé a intérêt à l'annulation de la préemption, il n'a pas qualité pour la provoquer »<sup>Note 9</sup>. L'acquéreur évincé n'avait, à cette époque, pas qualité pour provoquer la nullité de la préemption par l'envoi de la mise en demeure prévue par l'article L. 412-8 du Code rural dans sa rédaction antérieure à la loi du 30 décembre 1988.

**16.** - La loi du 30 décembre 1988 a cependant eu pour conséquence d'élargir le champ des personnes intéressées à la nullité de la préemption. Il a été ajouté à l'article L. 412-8, 4e alinéa, la dernière phrase suivante, « *L'action en nullité appartient au propriétaire vendeur et à l'acquéreur évincé lors de la préemption* ».

**17.** - Cette précision permet désormais sans aucune ambiguïté à l'acquéreur évincé d'exercer l'action en nullité de la vente lorsqu'il constate la défaillance de la SAFER dans les conditions prévues par l'article L. 412-8 du Code rural.

**18.** - L'action en nullité ouverte à l'acquéreur évincé implique nécessairement la qualité pour délivrer la sommation préalable de régulariser l'acte de vente. À noter cependant un jugement non définitif du 21 octobre 2009 du tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand qui se prononce contre cette solution, au motif que « que le législateur, tout en accordant désormais le droit à l'acquéreur évincé lors de la préemption d'agir en nullité, ne lui a pas pour autant reconnu qualité pour délivrer le commandement préalable à une telle action. Une telle interprétation est d'ailleurs conforme au principe de l'effet relatif des contrats posé à l'article 1165 du Code civil qui dénie aux tiers toute qualité à agir en exécution du contrat et dont les exceptions doivent s'apprécier strictement »<sup>Note 10</sup>. Cette interprétation est pour le moins critiquable dès lors que l'exercice du droit de préemption permet à la SAFER de se substituer à l'acquéreur initial dans le lien juridique qu'il avait avec le vendeur. L'acquéreur évincé n'est donc pas un tiers à l'opération juridique.

**19.** - L'article L. 412-8 du Code rural est souvent invoqué. Dans un arrêt du 1er avril 2008, la cour d'appel de Bordeaux précise que la mise en demeure prévue par le texte constitue un préalable obligatoire, la nullité ne pouvant être prononcée en l'absence d'une telle sommation<sup>Note 11</sup>.

**20.** - Un arrêt de la Cour de cassation du 19 novembre 2008 a par ailleurs entendu renforcer la protection du vendeur en rappelant que l'obligation de réalisation de la vente impliquait « la signature de l'acte authentique dans les quinze jours de la mise en demeure », et non pas seulement des diligences préalables (proposition d'un rendez-vous de signature, consignation du prix,...) tendant à démontrer sa volonté d'acheter<sup>Note 12</sup>.

## **2. Le contentieux du détournement de pouvoir**

**21.** - Selon la dichotomie traditionnelle opérée par le Maître de Toulouse<sup>Note 13</sup>, le doyen Hauriou<sup>Note 14</sup>, on peut distinguer deux espèces de détournement de pouvoir, « celui où l'autorité administrative a usé d'une de ses attributions légales dans une hypothèse pour laquelle elle n'a certainement pas été faite et où elle n'aurait pas dû être employée », et « celui où l'autorité administrative exerce une de ses attributions légales dans une hypothèse où en effet elle pouvait être exercée, mais où elle use de son pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir pour des motifs qui ne sont pas conformes au bien du service ».

**22.** - L'exercice par la SAFER de son droit de préemption au-delà du champ visé par les articles L. 143-1 et R. 143-2 du Code rural<sup>Note 15</sup>, constitue ainsi la première forme du détournement de pouvoir, outre une violation des dispositions législatives et réglementaires. Le champ d'application du droit de préemption des SAFER est

strictement limité aux biens immobiliers ayant une destination agricole. Sont ainsi exclus tous immeubles ayant une autre destination sans lien avec une activité agricole, telle qu'une habitation, une exploitation forestière ou encore une surface d'agrément.

**23.** - Aux termes d'un arrêt du 4 mars 2009, la Cour de cassation a ainsi rappelé qu'« ayant constaté que la parcelle était plantée d'arbres divers tels que peupliers en bordure de ru, sapins, noisetiers, acacias, autres conifères, pommiers, bouleaux et diverses autres essences d'arbres, que la présence de ces arbres excluait une exploitation agricole, que sur cette parcelle était édifié un bungalow construit en dalle et parpaings de béton couvert en tôle ondulée, que la SAFER avait elle-même indiqué dans sa décision d'exercer son droit de préemption que cette parcelle, à la date de la déclaration d'intention d'aliéner était en nature réelle de terrain d'agrément, qu'elle avait été acquise par Mme X. en 2001, d'une association de pêche, qui n'avait pas vocation à en faire un usage agricole ou forestier, la cour d'appel qui a souverainement retenu qu'avant son aliénation, et à tout le moins depuis plus de deux ans cette parcelle était le support d'une activité sans rapport avec une destination agricole ou forestière, en a exactement déduit de ces motifs que la parcelle en cause n'était pas soumise au droit de préemption de la SAFER »<sup>Note 16</sup>.

**24.** - Dans un arrêt du 7 janvier 2010 la cour d'appel de Versailles a jugé dans un sens similaire qu'« un verger ou un potager est une activité sans rapport avec une destination agricole et n'entre pas dans le champ d'application du droit de préemption (...) » sans retenir l'argument de la SAFER selon lequel la parcelle litigieuse se trouvait entourée de parcelles agricoles de grande culture ce qui devait dès lors, selon elle, lui permettre d'exercer son droit de préemption<sup>Note 17</sup>.

**25.** - Par ailleurs, il convient de se poser la question des effets d'une qualification erronée, dans la notification de la cession projetée faite par le notaire à la SAFER. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, et particulièrement un arrêt de la troisième chambre civile du 31 mai 2007, « la qualification donnée aux biens par le notaire dans l'avis adressé à la SAFER n'importe pas et il faut analyser la réalité »<sup>Note 18</sup>. En d'autres termes, peu importe que le notaire ait indiqué dans la notification faite à la SAFER que le bien en question a une destination agricole. La SAFER doit vérifier la réalité de la nature des biens.

**26.** - La prédétermination du bénéficiaire de la rétrocession constitue la seconde hypothèse de détournement de pouvoir envisagée par le doyen Hauriou. La SAFER n'agit pas dans l'intérêt général, mais en faveur d'un candidat choisi par avance, au détriment d'autres candidats éventuels et de l'acquéreur évincé<sup>Note 19</sup>.

**27.** - Nous avons rappelé que souvent, la SAFER ne met en œuvre les procédures de consultation préalables à sa décision de préemption que dans l'hypothèse où elle dispose déjà de candidatures à la rétrocession. Les SAFER exigent quelquefois de tels candidats le paiement d'une somme d'argent qui serait destinée à cautionner leur candidature. Le chemin est bien étroit entre la recherche de candidatures préalables et le choix d'un candidat prédéterminé.

**28.** - La pratique consistant en la consignation par un candidat de sommes d'argent était jugée comme un élément démonstratif suffisant d'un détournement de pouvoir. Dans un arrêt du 22 janvier 2001, la cour d'appel de Toulouse a ainsi constaté que la SAFER avait encaissé une somme de 30 000 francs « soit près de la moitié de la valeur du bien qu'elle qualifiait « chèque de caution de candidature » » et estimé qu'« en demandant à M. X. de s'engager dans le cadre d'une promesse d'achat (...) alors même que la préemption n'était pas encore formalisée » la SAFER n'avait pas « respecté son obligation générale de loyauté, ni les objectifs fixés par l'article L. 143-2 du Code rural dans la mesure où la décision d'attribution a été prise, de fait, avant que les différents candidats se soient manifestés et donc en méconnaissance de la meilleure solution possible au regard de ces objectifs »<sup>Note 20</sup>.

**29.** - Et même si des termes précis et clairs accompagnés de références concrètes à la mission d'aménagement du territoire servent de base à la motivation de la SAFER pour exercer son droit de préemption, les juges examinent attentivement les faits. La Cour de cassation vient ainsi préciser au terme d'un arrêt du 9 juillet 2003, qu'une « justification de la décision de préemption par référence explicite et motivée à l'un ou plusieurs des objectifs définis par l'article L. 143-2, en apportant des données concrètes permettant la réalisation de ces objectifs » ne permet pas de couvrir « la perspective de privilégier un exploitant au détriment d'un autre » soit, en l'espèce, le fait que les bénéficiaires soient déjà connus « avant même la notification de la préemption »<sup>Note 21</sup>.

**30.** - Dans un arrêt récent du 3 mai 2010<sup>Note 22</sup> la cour d'appel de Limoges vient encore de faire application de la théorie du détournement de pouvoir pour annuler une décision de préemption de la SAFER Marche Limousin, après avoir constaté que les rétrocessionnaires avaient signé une promesse unilatérale d'achat avant même la décision de préemption. Cet arrêt est porteur d'enseignements dès lors, ainsi que nous le rappelions, qu'il n'est pas rare que les SAFER exigent des candidats qui se manifestent divers engagements (promesses, cautions,...) avant l'établissement de la décision de préemption.

### **3. Le contentieux latent d'atteinte aux droits fondamentaux**

**31.** - La révision de prix : il s'agit d'évoquer l'une des modalités d'exercice du droit de préemption des SAFER, à savoir la révision du prix fixé pour la vente du bien objet de la préemption (*C. rur., art. L. 143-10*)<sup>Note 23</sup>. Alors que l'atteinte portée au droit de propriété par la préemption est déjà mal acceptée par le propriétaire vendeur, la révision de prix est vécue comme un véritable cauchemar.

**32.** - Notons un arrêt de la cour d'appel de Rouen du 4 janvier 2006<sup>Note 24</sup> rendu dans une espèce pour le moins particulière où la SAFER avait préempté pour un prix révisé à 2 800 000 Francs, et revendu par la suite à un prix de 3 500 000 Francs (correspondant au prix de vente qui lui avait été initialement notifié !). La Cour a analysé ce comportement comme un détournement de pouvoir dès lors qu'en outre la SAFER avait motivé sa décision de préemption avec prix révisé par la nécessité « d'ajuster au marché le prix estimé excessif » !

**33.** - Cette disposition devrait être confrontée à l'article 1 du protocole additionnel n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, selon lequel « *toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international (...)* ». Dans sa décision du 16 janvier 1982, le Conseil constitutionnel déclare que « les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté, et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données au titulaire de ce droit et les prérogatives de la puissance publique »<sup>Note 25</sup>.

**34.** - Il faut poser la question d'une saisine du Conseil constitutionnel afin d'examiner la constitutionnalité de l'exercice du droit de préemption, par la SAFER, avec révision de prix. La réforme constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a instauré un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* encore appelé « *question prioritaire de constitutionnalité* ». Cette réforme a donné lieu à l'introduction dans la Constitution, d'un article 61-1 selon lequel « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article* ».

**35.** - Le Parlement a établi un nouveau pan de contentieux dans lequel le justiciable peut s'engouffrer depuis le 1er mars 2010<sup>Note 26</sup> pour contester la constitutionnalité d'une disposition légale. L'initiative de la saisine appartient au justiciable, le juge ordinaire, premier filtre, dirigeant la demande vers le second filtre de la Cour de cassation ou du Conseil d'État (le juge ordinaire n'étant pas compétent pour trancher la question de l'inconstitutionnalité).

**36.** - L'article 61-1 de la Constitution est strictement encadré et il convient de respecter les conditions suivantes :

- Être en cours d'instance (la disposition contestée commandant l'issue du litige) ;
- Justifier d'une motivation au regard de la violation des droits et libertés garantis par la Constitution (ou le caractère sérieux de la question) ;
- Passer le filtre mis en place au niveau du Conseil d'État et de la Cour de cassation<sup>Note 27</sup>, destiné à éviter toute saisine non sérieuse et notamment à vérifier si le Conseil constitutionnel n'a pas déjà déclaré la disposition conforme à la Constitution. La Haute Juridiction aura trois mois pour examiner la demande et la transmettre ou non au Conseil constitutionnel qui se prononcera à son tour sous trois mois.

**37.** - Ainsi le propriétaire d'un bien préempté par la SAFER avec révision du prix, pourrait tenter de soulever l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article L. 143-10 du Code rural. Certes le Conseil d'État a déjà rendu une décision en date du 9 novembre 2009<sup>Note 28</sup> se prononçant la conformité du décret d'habilitation de la SAFER de Corse à exercer son droit de préemption pour 5 ans au regard des dispositions de l'article 1er du protocole

additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, mais cette décision ne concerne pas spécifiquement la révision de prix.

**38.** - Au contraire, le Conseil d'État dans sa décision se garde bien de se prononcer sur cet aspect particulier, considérant « que M. À soutient que les mêmes stipulations seraient méconnues dans la mesure où les SAFER autorisées à exercer le droit de préemption tirent des dispositions de l'article L 143-10 du Code rural la faculté d'adresser au vendeur une offre d'achat pour un montant inférieur à celui convenu avec l'acquéreur initialement pressentie, que le vendeur est tenu d'accepter à moins de la contester devant le juge judiciaire ou de renoncer à la vente ; qu'il appartient au vendeur, s'il s'y croit fondé, de soulever ce moyen à l'appui d'une telle contestation dirigée contre une offre d'achat à un prix inférieur à celui convenu avec l'acquéreur initial ; qu'en revanche le moyen est inopérant à l'encontre du décret litigieux qui se borne à autoriser la SAFER à exercer le droit de préemption et ne comporte aucune disposition à l'application de l'article L. 143-10 du Code rural ».

**39.** - Il pourrait être soutenu que si l'atteinte au droit de propriété résultant de la préemption est justifiée par l'objectif d'intérêt général, la révision de prix et ses modalités de mise en œuvre unilatérale par la SAFER, à sa seule discrétion, par la simple invocation d'un prix « *exagéré, notamment en fonction des prix pratiqués dans la région pour des immeubles de même ordre* » (C. rur., art. L. 143-10), s'avère être une mesure disproportionnée au regard de l'article 1er précité du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

**40.** - Le déclenchement de la révision n'est en effet entouré d'aucune garantie pour le vendeur (du type enquête publique, consultation obligatoire du service des domaines,...), dont les seuls recours consistent en un retrait de la vente, ou encore en la saisine du juge judiciaire. Au contraire la SAFER fixe unilatéralement le prix de vente.

**41.** - Comment admettre que le propriétaire qui ne dit mot consent à cette vente dont l'un des aspects essentiels (le prix) se trouve modifié ! Pourtant l'article L. 143-10 du Code rural établit une véritable présomption en faveur de la SAFER, puisqu'en l'absence de réaction à la proposition de la SAFER pendant une période de six mois, le propriétaire vendeur est « réputé » avoir accepté l'offre. Un tel ordonnancement légal est parfaitement contraire au principe du consensualisme énoncé dans le Code civil et patiemment construit par la jurisprudence.

**42.** - S'agissant de la décision de retirer le bien de la vente, cette option prive le propriétaire de l'essence même du droit de propriété dès lors que le droit de propriété est aussi, mais *surtout* le droit de disposer de la chose, l'« *abusus* ».

**43.** - S'agissant de la saisine du juge judiciaire, dont il faut noter que le propriétaire a la charge ce qui paraît peu légitime dès lors que c'est bien la SAFER qui conteste le prix proposé<sup>Note 29</sup>, un tel recours est loin d'assurer au propriétaire vendeur qu'il vendra effectivement son bien à l'issue de la procédure, et ce, quel que soit le prix fixé par

le tribunal, dès lors que la SAFER conserve dans certaines conditions la faculté de renoncer à la vente à l'issue de la procédure<sup>Note 30</sup>.

**44. -** C'est donc bien la question de la disproportion de l'atteinte posée au droit de propriété par les conditions d'exercice de la préemption avec révision de prix qui mérite d'être posée au juge constitutionnel.

---

**..Egalement dans ce dossier : articles 2, 4, 5**

---

Note 1 J. Carbonnier, *Flexible Droit*, 6e éd. 1988, au sujet du propriétaire. – En 1949 M. de Juglart développait dans son précis consacré à l'exploitation rurale sa conviction selon laquelle l'institution d'un droit de préemption au profit des professionnels de l'agriculture ferait apparaître « une nouvelle conception de la propriété fondée uniquement sur le travail, la propriété sans le travail apparaissant presque comme un vol au détriment de la collectivité » (M. de Juglart, *Droit rural – L'exploitation rurale : JurisClasseur* 1949).

Note 2 J. Foyer, *La propriété rurale en 2007 : RD rur. janv. 2007*, « l'attachement à la propriété foncière et singulièrement rurale présente, sans nul doute, un caractère d'immanence (...) » et qui citait lui-même MM. Malaurie et Aynès selon lesquels « Dans la psychologie humaine, la propriété traduit un des instincts les plus profonds de l'être (...) qui dans la nature a un besoin égoïste de possession (...) la propriété s'établit au lien presque mystique entre la personne et la chose prolongeant et épanouissant la personne humaine ».

Note 3 En référence à la théorie de David Easton, *The Political System*, 1953, établissant les bases de la théorie systémique en sciences politiques.

Note 4 Cour de cassation (698), Conseil d'État (64), cours d'appel judiciaires (390), cours administratives d'appel (75), tribunaux judiciaires (22), tribunaux administratifs (11).

Note 5 Dans un arrêt de la cour d'appel de Reims du 22 novembre 1995, les juges du fond ont affirmé que le délai imparti à la SAFER « n'est ni un délai de procédure, ni un délai d'inscription ou de formalité de publicité et constitue en fait un délai préfix ».

Note 6 Les conditions d'exercice du droit de préemption de la SAFER sont régies par les articles L. 143-1 et R. 143-1 et suivants du Code rural. L'article L. 143-8 du Code rural dispose que « le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural s'exerce dans les conditions prévues par les articles L. 412-8 à L. 412-11 et le deuxième alinéa de l'article L. 412-12 ». Autrement dit, cet article renvoie aux conditions d'exercice du droit de préemption institué au profit du preneur à bail de biens ruraux.

Note 7 C. rur., art. R. 143-4 : « lors d'une vente, d'un échange ou d'un apport en société portant sur un fonds agricole ou un terrain à vocation agricole situé dans une zone où la société d'aménagement foncier et d'établissement rural est autorisée à exercer le droit de préemption, le notaire chargé d'instrumenter est tenu, deux mois avant la date envisagée pour cette aliénation, de faire connaître à ladite société la consistance du bien, sa localisation, le cas échéant la mention de sa classification dans un document d'urbanisme, s'il en existe, le prix et les conditions demandés, ainsi que les modalités de l'aliénation projetée. En outre, le notaire fait connaître à la société les nom, domicile et profession de la personne qui se propose d'acquérir le bien ».

Note 8 CA Riom, 1re ch. civ., 21 janv. 2010, SAFER d'Auvergne c/ Gourdain et a. (voir annexes).

Note 9 Cass. 3e civ., 28 janv. 1987, n° 85-14.406 : Bull. civ. 1987, III, n° 15, p. 9.

Note 10 TGI Clermont-Ferrand, 21 oct. 2009, SAFER Auvergne c/ Gharbi (voir annexes).

Note 11 CA Bordeaux, 1<sup>re</sup> ch. civ., sect. A, 1<sup>er</sup> avr. 2008, SAFER Aquitaine Atlantique c/ SCI Le Cuquet (voir annexes).

Note 12 Cass. 3<sup>e</sup> civ., 19 nov. 2008, n° 07-16.476, SAFER de La Réunion c/ Basson : Bull. civ. 2008, III, n° 182.

Note 13 Par opposition au Maître de Bordeaux, Duguit.

Note 14 M. Hauriou, Précis de Droit administratif et de droit public : Sirey, 9<sup>e</sup> éd. 1919, p. 510.

Note 15 C. rur., art. L. 143-1 : « 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 et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains à vocation agricole, quelles que soient leurs dimensions, sous réserve des dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 143-7. (...) Ce droit de préemption peut également être exercé en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole ou de bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole ».

C. rur., art. R. 143-2 : « sont considérés comme fonds agricoles ou terrains à vocation agricole, pour l'application de l'article L. 143-1 :

1° 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, à l'exception :

De ceux qui, avant la date prévue pour leur aliénation, sont le support d'un équipement permanent en usage ou d'une activité, sans rapport avec une destination agricole ou forestière ;

De ceux qui constituent, dans la limite de la superficie prévue au deuxième alinéa de l'article R. 143-1, les dépendances immédiates de bâtiments d'habitation ne faisant pas partie d'une exploitation agricole ou forestière ;

Des surfaces boisées qui ne peuvent pas faire l'objet d'un droit de préemption en application du 6° de l'article L. 143-4 ;

2° Les bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation ou les bâtiments d'exploitation ayant conservé une vocation agricole ou forestière, lorsque l'activité forestière est l'accessoire de l'activité agricole ;

3° Les biens mobiliers tels que cheptel mort ou vif, stocks nécessaires à l'exploitation ou tout autre élément ou investissement réalisé en vue d'améliorer le fonds ou de diversifier et de commercialiser la production, attachés aux biens immobiliers définis aux 1° et 2° ci-dessus ».

Note 16 Cass. 3<sup>e</sup> civ., 4 mars 2009, n° 08-11.281, SAFER d'Ile-de-France c/ Mme Bert : Bull. civ. 2009, III, n° 59.

Note 17 CA Versailles, 3<sup>e</sup> ch., 7 janv. 2010, M. Pasquier c/ SAFER d'Ile-de-France (voir annexes).

Note 18 Cass. 3<sup>e</sup> civ., 31 mai 2007, n° 06-13.874 : Bull. civ. 2007, III, n° 97.

Note 19 Ayant constaté que « l'ensemble de l'opération combinant la préemption puis la rétrocession, n'a été organisé qu'en fonction des intérêts particuliers que la Société Bretonne d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SBAFER) a souhaité d'emblée privilégier sans prendre en compte d'autres candidatures » la cour d'appel de Rennes a pu conclure dans un arrêt du 14 janvier 1997, que la SBAFER « a manifestement méconnu les obligations inhérentes à la mission d'intérêt général qui lui est conférée par les textes et a commis un détournement de pouvoir que le tribunal a sanctionné à bon droit par l'annulation des décisions litigieuses » : CA Rennes, 1<sup>re</sup> ch., 14 janv. 1997, SBAFER c/ Épx Bidan (voir annexes).

Note 20 CA Toulouse, 22 janv. 2001, SAFALT c/ Mme Ollier et a. (voir annexes).

Note 21 Cass. 3e civ., 9 juill. 2003, n° 02-12.169, SAFER d'Auvergne c/ Cartou et a.

Note 22 CA Limoges, 3 mai 2010, SAFER Marche Limousin c/ GFA de Verdinas et a., non publié (voir annexes).

Note 23 C. rur., art. R. 143-12 : « lorsque la société d'aménagement foncier et d'établissement rural déclare vouloir faire usage de son droit de préemption et qu'elle estime que le prix et les conditions d'aliénation sont exagérés, notamment en fonction des prix pratiqués dans la région pour des immeubles de même ordre, elle adresse au vendeur, après accord des commissaires du gouvernement, une offre d'achat établie à ses propres conditions. Si le vendeur n'accepte pas l'offre de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, il peut soit retirer le bien de la vente, soit demander la révision du prix proposé par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural au tribunal compétent de l'ordre judiciaire qui se prononce dans les conditions prescrites par l'article L. 412-7 ».

Note 24 CA Rouen, 4 janv. 2006, SAFER de Haute-Normandie c/ Vieille (voir annexes).

Note 25 Cons. const., 16 janv. 1982, déc. n° 81-132 DC, Loi de nationalisation : JO 17 janv. 1982, p. 299.

Note 26 D. n° 2010-148, 16 févr. 2010, portant application de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

Note 27 Doit-on déjà, alors que la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité a un peu moins d'un an, s'inquiéter de l'apparente réticence de la Cour de cassation pour transmettre les questions au juge constitutionnel. Dans une interview parue le 24 mai 2010 au Figaro, l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, Président du Comité sur la mise en œuvre de la réforme des institutions qui avait préconisé l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité, déclare « le comité s'estime en devoir de rappeler que le pouvoir constituant a confié au seul Conseil constitutionnel, et non pas aux Cours suprêmes des ordres administratif et judiciaire, le contrôle de constitutionnalité de fond ». Le Comité regrette que la Cour de cassation ait « décidé de ne pas transmettre au Conseil constitutionnel une question relative à la loi Gayssot réprimant le négationnisme ». N'eut-il pas été préférable d'instituer directement auprès du Conseil constitutionnel une commission juridictionnelle de recevabilité opérant elle-même le filtre ?

Note 28 CE, 9 nov. 2009, n° 315082, SAFER Corse.

Note 29 Ainsi dans le cadre de l'exercice du droit de préemption urbain avec révision de prix, l'article R. 213-10 du Code de l'urbanisme précise qu'il appartient à l'autorité qui préempte de saisir la juridiction en matière d'expropriation dans un délai de quinze à compter de l'indication par lettre recommandée avec accusé de réception du maintien du prix par le vendeur.

Note 30 Code rural et de la pêche maritime, art. L. 143-10, al. 4 : « Lorsque le tribunal, saisi par le vendeur, a fixé le prix, l'une ou l'autre des parties a la faculté de renoncer à l'opération. Toutefois, si le vendeur le demande dans un délai de trois ans à compter d'un jugement devenu définitif, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut refuser l'acquisition du bien au prix fixé par le tribunal, éventuellement révisé si la vente intervient au cours des deux dernières années ».