

Axe 1 – Fiche 1 :

La transparence du marché foncier rural

1 – Etat du droit en vigueur. – Outre leurs missions d'intérêt général (pour l'agriculture, le développement local et l'environnement et les paysages), les Safer sont appelées, depuis la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, à assurer également la transparence du marché foncier. Aux termes du second alinéa du I de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), les Safer « *assurent la transparence du marché foncier rural* ». A ce titre, le 6° du I de l'article R. 141-1 du même code prévoit que les Safer peuvent « *exploiter les déclarations mentionnées aux articles R. 143-4 et R. 143-9 et mettre les résultats obtenus à la disposition du public afin d'améliorer la transparence du marché foncier* ».

Les déclarations mentionnées aux articles R. 143-4 et R. 143-9 précités, auxquelles les Safer doivent, en principe, être rendues destinataires, par les notaires principalement, portent sur (liste exhaustive) :

- les actes de vente, d'échange ou d'apport en société portant sur un fonds agricole ou un terrain à vocation agricole situé dans une zone où la Safer est autorisée à exercer le droit de préemption ;
- les aliénations portant sur des parcelles d'une superficie inférieure à la superficie minimum à laquelle le droit de préemption est susceptible de s'appliquer ;
- les aliénations consenties au profit des bénéficiaires de droit de préemption primant celui de la Safer ;
- certaines aliénations sur lesquelles la Safer ne peut exercer son droit de préemption ;
- les aliénations portant sur des cessions de parts de société civiles à objet agricole donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de biens agricoles ou forestiers ou l'intégralité des parts ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole ;
- les aliénations de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières.

Cette obligation déclarative (notifications d'opérations soumises au droit de préemption, déclaration d'opérations non soumises ou exemptées) a un double but :

- sur un plan général, elle est de nature à permettre aux Safer de disposer de données détaillées sur les transactions immobilières réalisées et, par conséquent, de s'acquitter de l'une de leurs missions légales, qui est d'assurer la transparence du marché foncier rural ;
- sur le plan local, elle permet également à chaque Safer de vérifier la réalité de l'exemption invoquée et de contrôler, le cas échéant, l'exécution des engagements souscrits par l'acquéreur, voire de déjouer les cas de fraude.

Précisons, enfin, que pour contribuer à la transparence du marché foncier, concourir à la protection des espaces agricoles et naturels périurbains et à l'information de l'observatoire de la consommation des espaces agricoles et de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles, le législateur impose aux Safer qu'elles « *communiquent aux services de l'Etat (...) les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles* » (art. L. 141-1 du CRPM ; V. sur les conditions de cette communication : art. D. 141-7-1 du même code), « *informe[nt dans les périmètres de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains]le président du conseil général de toutes les déclarations d'intention d'aliéner* » (art. L. 143-7-1 du même code) et « *informe[nt] les maires de toutes les déclarations d'intention d'aliéner portant sur des biens situés sur le territoire de leur commune* » (art. L. 143-7-2 du même code).

2 – Constat : une transparence partielle. – La visibilité du marché foncier est, depuis quelques années, sensiblement altérée par la combinaison de plusieurs actions :

- En premier lieu, le nombre croissant de pratiques ou de montages juridiques – généralement réalisés à des fins d’optimisation fiscale – qui conduisent *in fine* à faire échec au droit de préemption de la Safer.

On peut citer, à titre d’illustration topique, la transmission d’exploitation sous forme de cessions d’action ou de parts de société (1) ou en démembrement de propriété (2) : 1 – S’il est prévu que les cessions de parts sociales, constatées par acte authentique ou sous seing privé, doivent faire l’objet d’une notification (ce qui n’est pratiquement jamais fait de la part des rédacteurs d’actes sous seing privé), il a été souligné que cette obligation ne vise qu’à porter à la connaissance des Safer une information nécessaire à l’exercice du droit d’acquisition à l’amiable de parts de sociétés, l’article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, spécifique au droit de préemption, ne prévoyant pas la possibilité de les préempter (V. CE, 10 avril 2002, n° 225073) ; 2 – Les ventes (séparées ou concomitantes) d’usufruit ou de nue-propriété doivent être notifiées à la Safer ; il s’agit seulement d’une déclaration pour information et non pas d’une offre de vente ouvrant droit à préemption, ce droit ne s’appliquant, hormis le cas de fraude constatée, qu’en cas d’aliénation de biens en pleine propriété (V. Cass. Civ 3^{ème}, 6 novembre 1970, n° 69-12485).

- En second lieu, un certain nombre d’actes échappent aujourd’hui, sans justification réelle, à la connaissance des Safer. Il s’agit des donations à titre gratuit de biens immobiliers à utilisation agricole ou encore, des apports de biens à un groupement foncier agricole (GFA), à un groupement foncier rural (GFR) ou à une société civile immobilière (SCI).

L’information sur la contenance et sur le prix de ces biens (les immeubles concernés étant évalués à leur valeur vénale au jour de la donation ou de l’échange) échappe à la connaissance des Safer alors que les actes en cause sont en nombre et en valeur importants. Selon l’Insee (Etude n° 1127 - Mars 2007), deux donations sur dix dépasseraient 60 000 euros et les agriculteurs seraient ceux recourant le plus fréquemment aux donations (42 % des ménages d’agriculteurs contre 17 % des autres indépendants, 17 % des cadres et seulement 7 % des ouvriers). Quant aux GFA, il y en aurait plus de 17 200 d’immatriculés au RCS (V. *Étude réalisée par le Registre national du commerce et des sociétés et l’Institut national de la propriété industrielle : D. 2002, p. 1412*).

En outre, concernant les cessions de droits sociaux (parts sociales ou actions) de sociétés (civiles ou commerciales) ayant pour objet principal l’exploitation ou la propriété agricole, l’information – rarement – produite à cette occasion ne permet pas aux Safer d’être véritablement valorisée en matière de transparence des marchés fonciers, l’indication du prix de cession des droits sociaux ne permettant pas de reconstituer la valorisation des actifs sociaux et notamment des biens fonciers.

- En troisième lieu, les Safer n’ont pas accès au service « *Demande de Valeurs Foncières* » (service DVF) mis en place par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

En application du premier alinéa de l’article L.135 B du Livre des procédures fiscales les collectivités locales et les établissements publics fonciers (EPF), ainsi que d’autres bénéficiaires, limitativement énumérés par la loi, peuvent se faire communiquer par l’administration fiscale des éléments d’information que celle-ci détient au sujet des valeurs foncières. Ce service permet aux bénéficiaires d’obtenir des données foncières relevant de leur périmètre géographique pour conduire leur politique foncière et d’aménagement. Les informations restituées par le service DVF sont issues du système d’information de la DGFIP et regroupent les mutations immobilières à titre onéreux publiées dans les Conservations des

hypothèques, avec descriptif cadastral des biens, intervenues dans la zone de compétence du demandeur sur une période de temps d'au maximum 5 années.

- Enfin et surtout, le fait que le non-respect de l'obligation déclarative des aliénations sur lesquelles la Safer ne peut, en principe ou en apparence, exercer son droit de préemption, n'est aujourd'hui assorti d'aucune sanction.

En effet, la nullité, pour défaut de déclaration, ne peut être prononcée que lorsque l'aliénation porte sur un bien sur lequel la Safer aurait pu exercer son droit de préemption (Cass. Civ. 3^{ème}, 31 janvier 1990, n° 88-13080, Bull. 1990 III, n° 38 p.19).

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objectif de rendre plus efficace le dispositif légal actuel et tend, par conséquent, d'une part, à poser, dans la loi, le périmètre des opérations pour lesquelles les rédacteurs des actes sont soumis à une obligation déclarative (3.1), d'autre part, à prévoir une sanction en cas de défaut d'accomplissement de la formalité d'information (3.2) et, enfin, à rendre accessible aux Safer le service DVF précité (3.3).

3.1 – A la lumière du constat ainsi établi, la transparence du marché foncier rural assurée par les Safer doit, aujourd'hui plus que jamais, pour être la plus fiable possible et demeurer une source de données unique sur laquelle peut se fonder l'action des pouvoirs publics (notamment en matière de lutte contre la consommation des espaces agricoles et d'installation en agriculture), être manifestement enrichie et complétée pour couvrir, sans restriction aucune, l'ensemble des transactions foncières, quelle que soit la forme sous laquelle elles sont conclues.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime et d'insérer, après ce deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé : « *Elles assurent la transparence du marché foncier rural. Pour ce faire, doit leur être préalablement communiqué, dans des conditions fixées par voie réglementaire, par le notaire ou la personne chargée d'instrumenter, tout acte, qu'il soit conclu à titre onéreux ou à titre gratuit, portant directement ou indirectement, sous quelque forme que ce soit, sur des biens ou des droits entrant dans le cadre de leurs missions prévues par les dispositions du présent titre. Cette obligation déclarative vaut également pour les cessions d'actions ou de parts de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole et dont l'actif est ou non constitué en tout ou partie d'immeuble ou de droits immobiliers à vocation agricole ou forestière, pour lesquelles devront notamment être précisées la consistance et la valeur de ces biens.* ».

3.2 – Cette obligation légale déclarative générale doit nécessairement, pour qu'elle puisse être respectée, surtout lorsque l'acte porte sur un bien sur lequel la Safer ne peut exercer son droit de préemption, être assortie d'une sanction.

De toute évidence, la Safer ne peut pas, en l'état du droit en vigueur, demander la nullité de la vente, dans la mesure où l'article R. 143-20 du code rural et de la pêche maritime, par envoi de l'article L. 143-8 du même code, subordonne l'application des sanctions prévues par les articles L. 412-10 et L. 412-12, à la condition que le droit de préemption ait pu être exercé sur l'immeuble aliéné irrégulièrement.

Le but ici recherché n'est pas d'obtenir la nullité de tous les actes passés en méconnaissance de l'obligation déclarative mise à la charge du notaire ou de la personne chargée d'instrumenter. Il serait, d'ailleurs, selon nous, disproportionné de sanctionner, par la nullité, une aliénation portant sur un bien qui n'entre pas dans le champ de préemption de la Safer.

Il s'agit simplement, pour les Safer, d'améliorer le respect de ce formalisme en instaurant une sanction suffisamment dissuasive et de regrouper, sous un même article, les deux types de sanction (nullité et amende). L'idée ici est donc d'obtenir la condamnation du rédacteur négligent (souvent des personnes ou sociétés rédigeant des actes sous seing privé) à des dommages-intérêts (amende administrative allant de 1500 euros à 5 % des sommes dues ou évaluées au titre de la transaction

immobilière), le préjudice né du non-respect de leur obligation déclarative étant principalement constitué par l'« opacité » d'une partie du marché foncier, ce qui ne correspond pas à ce que le législateur tend à combattre et qui, bien évidemment, ne permet plus aux Safer de remplir pleinement leur mission de service public qui est, rappelons-le, d'assurer la complète « transparence » du marché foncier rural.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé d'insérer, après le troisième alinéa de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, un alinéa ainsi rédigé : « *Si un immeuble sur lequel aurait pu être exercé le droit de préemption a été aliéné au profit d'un tiers en violation de l'obligation déclarative prévue au précédent alinéa, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut demander au tribunal de grande instance de se prononcer sur l'application des dispositions, selon le cas, de l'article L. 412-10 ou du troisième alinéa de l'article L. 412-12. Dans tous les autres cas, l'autorité administrative compétente peut, de sa propre initiative ou à la demande de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, sanctionner la méconnaissance par la personne chargée d'instrumenter de l'obligation déclarative précitée par une amende administrative, dont le minimum ne pourra être inférieur au montant fixé par l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5^e classe et dont le maximum pourra atteindre 5 % des sommes dues ou évaluées au titre de la transaction immobilière. Les frais résultant des mesures nécessaires à l'exécution de cette sanction seront à la charge du contrevenant.* ».

3.3 – Les Safer doivent, au même titre que les EPF notamment, pour pouvoir exercer leurs missions de service public, avoir accès au service DVF afin que ces sociétés puissent éventuellement croiser leurs données (DIA) avec celles de la DGFIP (DVF) et être ainsi en mesure de connaître les mutations qui leur ont échappées.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de modifier l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales comme suit : au premier alinéa de cet article, sont ajoutés après les mots « *du code de l'urbanisme* » les mots « *et aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* ».