

Livre blanc des Safer

Comment optimiser la contribution des Safer
aux politiques publiques d'aménagement
de l'espace rural et périurbain ?

Juin 2013



Sommaire

Avant-propos p. 3

Première Partie : p. 4

Historique de l'évolution législative des missions des Safer

- Eléments de synthèse
- Eléments détaillés

Deuxième Partie : p. 12

Bilan de l'activité des Safer

- Eléments de synthèse
- Eléments détaillés
 - La connaissance des territoires
 - L'activité foncière des Safer

Troisième Partie : p. 31

Stratégie du groupe Safer

- Eléments de synthèse
- Eléments détaillés
 - L'identité des Safer : un socle commun
 - La stratégie du groupe structurée autour de 4 axes stratégiques

Quatrième Partie : p. 43

Propositions du groupe Safer

- Synthèse des propositions
- Propositions par axe stratégique
- Propositions de simplification

Annexes : p. 101

- Tableau comparatif (dispositions en vigueur – Texte des propositions)
- Carnet d'adresses des Safer

Avant-propos



La problématique foncière est devenue un sujet d'actualité parce qu'elle est un enjeu de société.

Les Safer s'en sont emparées et s'investissent pour le foncier rural depuis plus de 50 ans.

Le législateur a souhaité que les Safer contribuent à l'équilibre des territoires et leur a confié, au fil de leur histoire, des moyens pour devenir opérateur foncier de l'espace rural. Ceux-ci se sont toutefois révélés insuffisants pour assurer pleinement leur rôle de maintien des équilibres et faire face à des besoins de développement économique incontournables et indiscutables quant à leur implantation.

A cela s'ajoute la consommation excessive de foncier agricole et naturel, qui aggrave dans le temps les équilibres de vie.

Face à cette situation, l'ensemble des acteurs publics se mobilise pour rechercher une meilleure gestion des territoires visant à préserver, voire accroître, leur potentiel économique dans une logique de développement durable et d'équilibre sociétal.

Le livre blanc est la contribution des Safer à cette réflexion.

Il permet de faire le point des missions et moyens que le législateur a progressivement confiés aux Safer (1^{ère} partie) et de dresser le bilan de leur activité (2^{ème} partie).

Afin d'améliorer leurs modalités d'intervention, les Safer ont défini une stratégie de groupe (3^{ème} partie), rassemblant ainsi autour d'une cohésion d'ensemble, les compétences et les enjeux communs tout en respectant les spécificités de territoire.

Cette stratégie de groupe est un préalable indispensable à la contribution que peuvent apporter les Safer aux politiques publiques dédiées au foncier. Mais il faut également adapter l'institution à ce défi. C'est l'objet des propositions législatives faites par la Fédération Nationale des Safer (FNSafer), portées par l'ensemble des Safer et partagées avec les autres acteurs publics de l'agriculture, de l'environnement et de l'aménagement du territoire (4^{ème} partie).

Ce livre blanc doit servir de référence pour notre avenir. Il est destiné à tous ceux qui croient à un partage équitable de nos territoires.

M. Emmanuel HYEST,

Président de la FNSafer

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Emmanuel Hyest', written over a horizontal line.

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE DE L'EVOLUTION LEGISLATIVE DES MISSIONS DES SAFER (ELEMENTS DE SYNTHESE)

Créées à l'origine le 5 août 1960, le législateur leur a confié une mission de restructurer les exploitations agricoles sur un territoire agricole.

Elles ont vu leurs missions évoluer au cours des 50 années de leur existence en fonction de l'évolution des territoires ruraux.

On peut ainsi résumer leur rôle selon 3 grandes étapes :

✚ 1960-1990 :

Les Safer interviennent principalement au profit des exploitants agricoles afin d'en restructurer les exploitations sur un territoire agricole.

✚ 1990-2000 :

Les Safer se voient confier par le législateur deux autres missions complémentaires :

- l'appui aux collectivités pour le développement local ;
- la protection de l'environnement.

C'est l'époque d'un territoire rural qui s'urbanise par les relations domicile-travail, par l'attractivité résidentielle et touristique et un développement économique communal (zones d'activité, zones artisanales). Les Safer sont ainsi devenues des opérateurs fonciers de l'espace rural et de la forêt (art. L. 141-1 et L. 111-2 du code rural et de la pêche maritime).

✚ 2000-2013 :

Les Safer doivent assurer l'équilibre des territoires ruraux en apportant leur contribution aux politiques publiques, en arbitrant les différents usages sur un même territoire rural.

Elles développent ainsi un partenariat avec les acteurs publics et mettent en évidence leur rôle de médiation et de recherche de solutions sur un territoire de plus en plus convoité.

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION LEGISLATIVE DES MISSIONS DES SAFER (ELEMENTS DETAILLES)

L'histoire des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) se confond largement avec l'évolution du territoire rural et de l'Agriculture au fil des cinquante années de leur existence.

Le cadre législatif des Safer n'a donc cessé d'évoluer.

La mise en place de ces sociétés, ainsi que le soulignait la doctrine la plus autorisée, « *résulte d'un constat de carence du libre jeu des lois du marché pour assurer la maîtrise du marché foncier. La formation d'exploitations agricoles de « type familial », objectif premier de toutes les techniques d'aménagement foncier, impliquait la création de structures spécifiques susceptibles de rationaliser le marché foncier en évitant un désordre préjudiciable aux agriculteurs* » (Ch. Dupeyron, J.P. Théron et J.-J. Barbiéri, Droit agraire, 2e volume, Droit foncier, Ed. Economica 1988, n°151, p. 104) et « *répond à une nouvelle politique d'intervention de l'Etat, qui cherche à agir sur les structures agraires* » (J. Hudault, Droit rural : précis Dalloz 1987, n° 279, p. 539).

Les Safer ont été instituées par la **loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole** (art. 15) avec pour mission « *d'acquérir des terres ou des exploitations agricoles librement mises en vente par leurs propriétaires, ainsi que des terres incultes, destinées à être rétrocédées après aménagement éventuel* » dans le but, notamment, « *d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre* ».

Bien qu'étant des organismes privés (elles ont toutes, même si la loi n'impose aucune forme, adopté le vêtement juridique de la société anonyme), les Safer ont été investies dès leur constitution d'une véritable **mission d'intérêt général qui s'apparente à la gestion d'un service public**¹ puisqu'elles constituent l'un des principaux instruments attachés à la réalisation des objectifs de la politique des structures d'exploitation, en favorisant l'amélioration de la situation foncière des exploitations agricoles et l'installation de nouveaux exploitants.

A cette époque, l'enjeu foncier était d'adapter l'agriculture aux techniques modernes pour produire mieux et plus. Rappelons, en effet, que dans les années 50, la France souffrait d'un déficit agroalimentaire. 7 millions de personnes travaillaient en agriculture et 45 % de la population vivaient dans des communes rurales. Les exploitations (2,3 millions recensées en 1955) étaient pour la plupart de taille réduite et morcelées (6 exploitations sur 10 n'atteignaient pas 20 hectares en 1963). Les petits agriculteurs, ainsi que les jeunes qui voulaient s'agrandir, n'en avaient pas toujours les moyens. Les plus âgés, sans sécurité matérielle, restaient sur leurs terres.

Pour réaliser les acquisitions qui rentraient dans le cadre de leur mission et ainsi participer à la mise en œuvre de la politique agricole tendant, notamment, à promouvoir et favoriser une structure d'exploitation de type familial, susceptible d'utiliser au mieux les méthodes techniques modernes de production, les Safer ne disposaient pas de pouvoirs particuliers. A vrai dire, à l'origine, le législateur ne leur conférait que des obligations : donner aux terres acquises une structure conforme à une utilisation rationnelle (en d'autres termes, les rendre plus productives et plus rentables), et puis, les rétrocéder dans un délai maximum de cinq ans. C'est dans cet esprit qu'elles devaient acheter, c'est aussi dans cet esprit qu'elles devaient revendre.

Deux ans plus tard, la **loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole** instituait, dans son article 7, un droit de préemption – d'ordre public² – au profit des Safer dont les conditions d'exercice sont strictement encadrées.

Ce droit ou cette prérogative de droit public au service des intérêts généraux de l'agriculture pouvait s'exercer « *en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole* » dans le but « *de favoriser la réalisation de l'équilibre des exploitations agricoles existantes, de contribuer à la constitution de nouvelles exploitations agricoles équilibrées et d'éviter la spéculation foncière et de sauvegarder le caractère familial de l'exploitation agricole* ».

¹ Les Safer ont, en effet, été reconnues par le Conseil d'État comme un organisme chargé, sous le contrôle de l'administration, de la « gestion d'un service public » administratif en vue de l'amélioration des structures agricoles (V. parmi d'autres : 20 novembre 1995, *Borel*, n° 147026, aux Tables p. 795) et par la Cour de cassation comme un organisme à qui l'État a confié une « mission d'intérêt public » (V. notamment : 21 novembre 1985, n° 84-93133, Bull. 1985, n° 370). Cette vocation particulière a pour effet que les SAFER ne peuvent, ainsi que la loi le prévoit expressément, avoir de buts lucratifs.

² La Cour de cassation a marqué son attachement au caractère d'ordre public du droit de préemption des Safer au point de rendre inefficace l'adoption volontaire du statut du fermage en vue d'y faire échec : Cass. 3^{ème} civ., 14 nov. 2007, n° 06-19.633 : RD rur. 2008, comm. 1, note S. Crevel.

Notons que ce droit de préemption n'était – et n'est toujours pas – automatique ; il est accordé à la demande de la Safer par décret, pour une durée limitée (en pratique 5 ans) et pour une zone déterminée³. Précisons également qu'il s'agit d'un droit de préemption relatif ou « de second rang » qui s'efface devant le droit de préemption des personnes auxquelles le législateur continue de réserver la priorité : il est primé, notamment, par celui des collectivités publiques, des cohéritiers bénéficiaires d'une attribution préférentielle et par celui de l'exploitant preneur en place.

En tant qu'instruments de la politique agricole et dépositaires d'une mission d'intérêt général, les Safer sont depuis leur constitution **marquées par l'empreinte de la puissance publique**. Elles sont donc étroitement contrôlées par les pouvoirs publics.

Le contrôle administratif de l'Etat se manifeste à tous les niveaux :

- ✚ au niveau de leur création, par la nécessité de l'agrément⁴ concerté des ministres de l'agriculture et des finances et par l'approbation de leurs dirigeants⁵ ;
- ✚ au niveau de leur fonctionnement, par l'approbation de leur programme pluriannuel d'activité (PPAS)⁶ par les ministres chargés de l'agriculture et des finances, par la nécessité d'un décret qui leur accordera, dans des limites précises, le droit de préempter, par la présence, enfin, des deux commissaires du Gouvernement⁷, l'un représentant le ministre des finances, l'autre celui de l'agriculture, qui exercent sur tous les organes des Safer un véritable pouvoir de tutelle.

Les Safer ont, dès les premières années, satisfait à l'objectif légalement poursuivi en agrandissant et restructurant les exploitations et en favorisant l'installation de jeunes agriculteurs (ainsi, à titre d'illustration, en 1963, sur près de 4 000 dossiers étudiés, 1 700 ont fait l'objet d'acquisitions pour une superficie totale de 21 000 hectares : plus de 300 nouvelles exploitations ont été constituées et plus de 700 exploitations ont été agrandies).

³ Parce que le droit de préemption touche au droit de propriété et que le législateur a décidé d'en attribuer l'exercice que pour une durée limitée, la jurisprudence se montre très rigoureuse quant au respect des formalités prescrites par le législateur, y compris en cas de reconduction du droit de préemption (V. en ce sens : CE, 11 juin 2003, *Pothier*, n° 251077, aux Tables, p. 648). Le Conseil d'Etat considère qu'il est nécessaire que l'appréciation à laquelle doit se livrer le Gouvernement avant de prendre le décret attributif du droit de préemption soit éclairée par des avis préalables motivés (V. parmi d'autres : CE, 10 janvier 2007, *Goblet*, n° 292214) et par une proposition précise du préfet s'agissant des zones où l'exercice du droit de préemption apparaît justifié (V. notamment : CE, 2 juin 2010, *Rives*, n° 332699).

⁴ Seules peuvent être agréées les sociétés dont les statuts prévoient un certain nombre d'opérations auxquelles elles sont tenues de procéder (notamment, le caractère nominatif des actions ; le caractère non lucratif des buts poursuivis, la composition de la société, ou encore, la mise en place d'un comité technique consultatif). Toute société qui ne se conforme pas à ses obligations peut se voir retirer l'agrément par arrêté interministériel concerté.

⁵ Le choix du président élu et la nomination du directeur doivent être approuvés par le ministre de l'agriculture. Cette approbation peut, en cas de faute ou de carence, être retirée par décision motivée de ce ministre.

⁶ Les modalités d'élaboration du PPAS pour la période 2007-2013 a fait l'objet d'une circulaire ministérielle (DGFAR/SDEA/C2006-5052 du 22 décembre 2006). La circulaire DGPAAT/SDEA/ C2013-3028 du 6 mars 2013 (paru au B.O n° 10 le 07 mars 2013) a fixé, en deux étapes, le cadre de préparation du prochain PPAS (en 2013 : évaluation du PPAS sur la période 2007-2012 ; en 2014 : élaboration du PPAS 2015-2021 sur la base des orientations du ministre de l'agriculture). Une note de service DGPAAT/SDEA/C2013-3017 du 30 avril 2013 a précisé les modalités de réalisation de cette évaluation (méthodologie, principales questions évaluatives, mise en place et composition d'un comité d'évaluation).

⁷ Leur rôle s'oriente autour de deux axes : information et contrôle emportant notamment, dans certains cas, approbation préalable. Les commissaires du Gouvernement représentent le Gouvernement auprès de la Safer et tiennent informé celui-ci de son fonctionnement. Pour ce faire, ils assistent aux assemblées générales et aux réunions du conseil d'administration. Les actes essentiels accomplis par les Safer pour la réalisation de leur mission font l'objet d'un contrôle des commissaires du Gouvernement. Les acquisitions immobilières d'un montant supérieur à un seuil fixé par arrêté interministériel sont obligatoirement soumises à leur approbation préalable. Mais les commissaires peuvent aussi, à tout moment, décider que des acquisitions inférieures peuvent être soumises à leur approbation. L'exercice du droit de préemption est également subordonné à l'accord des commissaires du Gouvernement.

La loi n° 77-1459 du 29 décembre 1977 s'est ensuite efforcée d'accroître l'efficacité de l'action des Safer, notamment en élargissant, dans le cadre des objectifs définis par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, l'objet du droit de préemption. Elle a redéfini les objectifs assignés aux Safer pour l'exercice de cette prérogative de puissance publique. Ils sont désormais au nombre de cinq : l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ; l'agrandissement des exploitations existantes pour leur permettre d'atteindre l'équilibre économique ; la préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt économique ; la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation et, enfin, la lutte contre la spéculation foncière. Le législateur a également soumis l'intervention des Safer à des mesures de publicité concernant leurs décisions tant de préemption que de rétrocession.

Cette réforme de 1977 a apporté un certain nombre d'améliorations techniques ; mais surtout, elle a mis à la charge des Safer une obligation nouvelle : celle de motiver leurs décisions de préemption et de rétrocession : « *A peine de nullité, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural doit justifier sa décision de préemption par référence explicite et motivée à l'un ou à plusieurs des objectifs ci-dessus définis, et la porter à la connaissance des intéressés. Elle doit également motiver et publier la décision de rétrocession (...)* ». L'exigence de motivation conduit la Safer à expliciter sa décision à deux égards : elle doit indiquer à quel objectif légal correspond son acquisition et sa décision doit comporter une ou plusieurs données concrètes permettant de vérifier la réalité de l'objectif poursuivi (V. Cass. 3^{ème} civ., 4 mai 2010, n° 09-10818 ; 9 décembre 2008, n° 07-22013).

Le contrôle de la légalité des décisions de préemption prises par les Safer appartient entièrement aux juridictions de l'ordre judiciaire, en dépit des approbations préalables dont elles font l'objet de la part des commissaires du Gouvernement. Ainsi, en cas de contestation, le juge judiciaire contrôle la régularité et la légalité des opérations de préemption et de rétrocession ainsi que l'existence d'un éventuel détournement de son pouvoir par la Safer mais pas l'opportunité de ces décisions (V. Cass. 3^{ème} civ., 22 janvier 2003, 01-15298, Bull. 2003 III n° 16 p. 15).

La loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole a apporté un certain nombre de changements ou de précisions au régime de l'action des Safer. C'est ainsi que la loi a élargi le domaine de leur droit de préemption en décidant qu'il peut « *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* ». Corrélativement, la loi a précisé que l'action des Safer comporte une sixième finalité : « *La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation* ».

Egalement, cette loi a offert à la Safer la faculté de céder des biens à des organismes publics ou des associations foncières à des fins de constitution de réserves foncières ou d'aménagement de l'espace rural. Elle est une reconnaissance de la contribution des Safer à l'aménagement rural.

Cette loi a, en outre, apporté deux précisions en ce qui concerne l'offre amiable préalable que le propriétaire, qui souhaite aliéner par voie d'adjudication volontaire, est, parfois, obligé d'adresser à la Safer. D'une part, la loi indique que cette exigence ne s'impose au propriétaire que lorsque la procédure d'adjudication n'a « pas été rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire ». D'autre part, la loi précise que le silence conservé deux mois par la Safer sur l'offre amiable que lui adresse le propriétaire « vaut refus » de cette offre.

Enfin, cette loi a mis en place une nouvelle procédure de contestation du prix par la Safer. Elle se caractérise par le fait que l'initiative du débat judiciaire tendant à la fixation du prix n'incombe plus à la Safer mais au propriétaire lui-même. La loi nouvelle admet la Safer à offrir ses propres conditions, et c'est au propriétaire qu'il revient, alors, le cas échéant, de contester celles-ci. Selon la doctrine, ce renversement des positions procédurales correspond « *à une meilleure prise en compte de l'intérêt général et à une plus grande subordination à celui-ci des intérêts privés* » (J.-L. Aubert in Defrénois 1981, n° 101, p. 6).

La mission exclusivement agricole des Safer a été menée à bien pendant trente ans sur l'ensemble du territoire. Elle a permis de restructurer un nombre important d'exploitations agricoles qui ont pu atteindre l'équilibre économique. Pendant cette période, l'intervention des Safer sur le marché foncier leur a également permis de progresser dans l'appréhension des autres demandes d'occupation de l'espace agricole et forestier (V. Circulaire DEPSE/SDEA/C2002-7022 du 3 mai 2002, p. 5).

Aussi, en 1990, le législateur leur a-t-il confié des missions nouvelles.

La **loi n° 90-85 du 23 janvier 1990**, complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, va placer les Safer en véritable opérateur foncier en milieu rural.

Elle leur permet en particulier, d'une part, d'effectuer pour le compte de tiers toutes études liées à l'aménagement foncier, à la mise en valeur du sol et d'être associées à la réalisation des travaux correspondants, et, d'autre part, de conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la « *préservation de la nature et de l'environnement* ». Ainsi, pour la première fois, un texte relatif aux Safer mentionne la protection de la nature et de l'environnement. Les Safer vont investir peu à peu ce domaine.

La **loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole** et la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet ou LOADDT, ont confirmé cette évolution et consacré le rôle d'opérateurs fonciers des Safer, chargées, au titre de leurs missions de service public, de « *contribuer, en milieu rural, à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2.*⁸ ».

Dans ce contexte, les Safer conservent leur mission traditionnelle d'amélioration des structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles peuvent concourir à la préservation de l'environnement et assurent la transparence du marché foncier rural.

Incontestablement, l'apport le plus important de cette loi d'orientation agricole, à cet égard, reste la mise en place d'un nouvel objectif de préemption pour des motifs environnementaux. En effet, elle est venue ajouter à la liste des objectifs susceptibles de fonder son droit de préemption, contenue à l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime, « *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* », ce que la doctrine et la pratique appellent le « droit de préemption environnemental ».

Sur proposition du Directeur régional de l'environnement (DIREN) ou, le cas échéant, du président d'un parc national ou d'un parc naturel régional, la Safer peut exercer son droit de préemption. Ce droit, dûment motivé, doit permettre la réalisation de projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par la puissance publique.

⁸ Il s'agit, notamment, aux termes de cet article L.111-2 du CRPM de « *favoriser la mise en valeur durable des potentialités et des caractéristiques locales de l'espace agricole et forestier* », de « *maintenir et développer les productions agricole et forestière* », d' « *assurer la répartition équilibrée des diverses activités concourant au développement du milieu rural* » et, depuis la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, de « *contribuer à la prévention des risques naturels* » (inondations, glissements de terrains, érosion des sols), d' « *assurer la mise en valeur et la protection du patrimoine rural [bâtiments agricoles, édifices publics, murets] et des paysages* » ou encore de « *préserver les ressources en eau* ».

Cette loi a également multiplié les techniques d'intervention à la disposition des Safer, en les autorisant à acquérir des droits sociaux⁹, en leur permettant de se substituer un attributaire dans une promesse de vente qui leur est consentie¹⁰, et en leur donnant la possibilité de s'entremettre dans la location de biens ruraux¹¹ (V. étude approfondie des nouvelles missions et formes d'intervention des Safer depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 : Circulaire interministérielle DEPSE/SDEA/C2002-7022 du 3 mai 2002).

Enfin, la loi précitée de juin 1999 a précisé que les Safer « *contribuent à la mise en œuvre du volet foncier du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux* ».

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a confirmé, pour l'essentiel, l'élargissement du rôle des Safer dans la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement du territoire rural.

L'importance de l'action menée par les Safer dans le domaine de l'environnement transparaît au travers de la réécriture de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, qui précise désormais que ces sociétés « *concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique* ».

De même, la nouvelle faculté reconnue aux Safer de préempter, à la demande et pour le compte du département, dans les nouveaux périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) illustre la contribution que peuvent apporter ces sociétés à la protection de tels espaces à la demande des collectivités territoriales, qui fait d'elles un véritable opérateur foncier rural.

L'environnement est, par voie de conséquence, un thème investi par les Safer depuis 20 ans. La part des surfaces rétrocédées au titre de la protection de l'environnement atteint 6 % des rétrocessions (moyenne annuelle sur la période 2007-2012) pour une surface de 3396 hectares (valeur : 30 513 k€).

Enfin, la loi de 2005 a augmenté au sein des Safer le poids des élus locaux. En effet, désormais, le conseil d'administration, qui pourra réunir jusqu'à vingt-quatre membres devra être composé à concurrence du tiers au moins de représentants des conseils régionaux, généraux et municipaux.

La loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a principalement renforcé l'information des maires sur les déclarations d'intention d'aliéner et étendu le champ d'application du droit de préemption des Safer aux droits à paiement unique et aux immeubles bâtis dépourvus d'usage agricole en zone de montagne.

Ainsi, appelées, depuis la loi précitée du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, à assurer la transparence du marché foncier rural et en vue de renforcer la collaboration instituée par ailleurs avec les collectivités territoriales, les Safer doivent désormais informer « *les maires de toutes les déclarations d'intention d'aliéner portant sur des biens situés sur le territoire de leur commune* ».

⁹ En 1999, plus d'un tiers des terres était exploité sous forme sociétaire (on notera que parmi les moyennes et grandes exploitations, 45,5 % sont aujourd'hui détenues sous formes sociétaires et exploitent près de 61 % de la SAU). Le nouveau dispositif permet aux Safer d'acquérir, à l'amiable, dans le but d'améliorer les structures foncières, « *des parts de sociétés 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 et, notamment, par dérogation aux dispositions du chapitre II du titre II du livre III (nouveau), des parts de groupements fonciers agricoles* ».

¹⁰ Le législateur a décidé de permettre aux Safer de réaliser des acquisitions en se réservant la faculté de se substituer un ou plusieurs attributaires en vue de diminuer le coût du portage des opérations et, partant, d'alléger les frais d'intervention dans les dossiers ne nécessitant pas un stockage temporaire des terres. La substitution permet à la société d'attribuer à une ou plusieurs personnes les droits conférés par une promesse de vente.

¹¹ Face au poids croissant du foncier dans le coût d'installation des jeunes agriculteurs, le législateur a estimé qu'il convenait de doter les Safer de nouveaux moyens d'action afin de leur permettre d'agir en qualité d'intermédiaires dans le domaine de la location. En effet, la prise à bail de terres proches d'une exploitation permet de conforter celle-ci sans entraîner de charges financières excessives.

La mise en place au 1^{er} janvier 2006 des droits à paiement unique résultant de la réforme des régimes de soutien direct et du découplage, a posé le problème du devenir du droit de préemption dont disposaient les Safer sur les terres agricoles et les éléments d'exploitation qui leur sont rattachés. Aussi, pour éviter que la vente globale du foncier et des DPU par un propriétaire exploitant ne devienne un moyen de contourner l'exercice du droit de préemption des Safer, et afin de permettre à ces dernières de poursuivre l'utilisation de ce droit, le législateur a étendu les prérogatives de la Safer aux DPU dès lors qu'il y a acquisition puis rétrocession d'un ensemble « foncier-DPU » (V. sur la question de l'admission des Safer au bénéfice du régime dit de « paiement unique » institué par le règlement (CE) n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 pris dans le cadre de la politique agricole commune : CE, 8 février 2012, *Safer du Centre*, n° 336641).

Enfin, la loi d'orientation agricole de 2006 est revenue sur le régime des opérations Safer au regard du contrôle des structures. Les opérations immobilières menées par les Safer s'effectuent sous réserve des dispositions relatives au contrôle des structures des exploitations agricoles. Toutefois, ces opérations sont soumises à une surveillance réduite¹².

Depuis 1999, les opérations qui avaient pour conséquence la suppression d'une unité économique ou l'agrandissement, par attribution d'un bien préempté, d'une exploitation qui excède deux fois l'unité de référence étaient soumises à autorisation préalable. Toutes les autres opérations étaient simplement portées à la connaissance de l'autorité administrative. Le régime d'autorisation préalable des opérations Safer subsiste dans les mêmes conditions. En revanche, dans un souci d'harmonisation avec les autres régimes déclaratifs, l'obligation d'information qui prévalait pour les opérations ne relevant pas du régime d'autorisation, et dont la justification pouvait être trouvée dans la transparence des procédures d'attribution, bascule dans le régime déclaratif (V. E. Dorison, *Les nouvelles mesures juridiques et fiscales intéressant le droit des Safer en 2006* : RD rur. 2007, étude 19).

Enfin, la **loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche** a, notamment, chargé les Safer, qui ont pour mission d'assurer la transparence du marché foncier rural, de « *communiquer aux services de l'Etat les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres* », donné ensuite aux Safer la possibilité d'intervenir (concours technique) pour l'État comme elles le font pour les collectivités, puis précisé, en cas de préemption, que l'ensemble des offres soit adressé non au vendeur, mais à son notaire et, enfin, fait primer, au nom de l'intérêt général, le droit de préemption des Safer sur le droit de préférence exercé par les propriétaires de terrains boisés.

¹² A la lecture de la doctrine la plus autorisée, les Safer et le contrôle des structures sont « *deux institutions d'ordre public, l'une et l'autre placées au service de l'intérêt général* » (V.S. Crevel, *L'adaptation du contrôle des structures aux Safer* : RD rur. 2010, dossier n° 3, p. 17) ou encore « *deux instruments au service d'une même politique* » (V. J.-P. Moreau et J.-M. Gilardeau, *Code rural : Litec, 6e éd.*, p. 329). Ces derniers auteurs estiment dès lors « *logique de réduire la surveillance exercée au titre du second lorsqu'une opération est réalisée par l'intermédiaire des premières* ».

DEUXIEME PARTIE

BILAN DE L'ACTIVITE DES SAFER (ELEMENTS DE SYNTHESE)

Les Safer ont à mettre en œuvre les volets fonciers des politiques foncières en intervenant sur le marché foncier, sur les locations (intermédiations locatives, baux Safer), et en réalisant diverses prestations au bénéfice, notamment, des collectivités. Leur activité s'organise autour de 4 axes : la connaissance des territoires (à partir notamment des données du marché foncier rural et de leur connaissance précise du terrain), le développement de l'agriculture et de la forêt, le développement local et l'aménagement du territoire, et la préservation de l'environnement en cherchant la compatibilité avec l'agriculture.

✚ *La connaissance des territoires*

Une des missions des Safer est de contribuer à la connaissance des marchés fonciers ruraux et des dynamiques territoriales rurales. Afin d'atteindre cet objectif, les Safer doivent recenser l'usage de nos territoires, mettre en évidence la problématique de consommation du foncier et rechercher les moyens de gérer et de préserver les espaces agricoles :

▪ *L'usage de nos territoires*

- ✓ Surfaces urbanisées : 4 902 500 ha
- ✓ Surfaces agricoles : 28 244 700 ha
- ✓ Surfaces boisées : 16 999 700 ha
- ✓ Surfaces des espaces naturels : 4 772 200 ha
- ✓ Surface totale France métropole : 54 919 100 ha

▪ *La problématique de consommation du foncier*

Le phénomène d'extension urbaine s'amplifie. Sur les 50 dernières années, l'espace agricole a diminué de 20 % passant de 35 millions d'ha à 28 millions d'ha. Ce repli s'est effectué, d'une part, à hauteur de 4,5 millions d'ha sous l'effet de l'économie agricole. D'autre part, il s'est exercé, à hauteur de 2,5 millions d'ha sous la pression foncière urbaine pour les infrastructures, l'extension des zones d'activités et des espaces résidentiels. Cette dernière consommation s'est opérée de manière irréversible.

D'une façon générale, la tendance se poursuit puisque les surfaces urbanisées ont progressé d'environ 314 000 hectares entre 2006 et 2010. Cette extension urbaine, au sens large, s'est opérée sur les terres agricoles ou sur des friches agricoles ou forestières qui presque toujours ont connu antérieurement un usage agricole. Elle est donc à rapporter au stock de surface agricole. Ainsi, il apparaît qu'**en 4 ans l'extension urbaine a consommé l'équivalent de la surface agricole d'un département moyen (ex. Rhône), soit près de 78 000 ha par an.** Sur ces 4 années, les surfaces urbanisées ont progressé plus rapidement que la population, de 6,8 % contre 2,2 %.

Les territoires ruraux sont donc de plus en plus sous influence urbaine.

Par ailleurs, l'INSEE vient de redéfinir les aires d'influence de la ville d'après des critères d'emplois et de trajets domicile-travail. Ce dernier travail indique que l'espace sous l'influence des grandes aires urbaines a crû de 39 % cette dernière décennie pour atteindre 25 millions d'hectares (46 % du territoire). La campagne résidentielle continue de se diffuser. De plus en plus d'espaces agricoles, mais également forestiers, se retrouvent dans des territoires sous influence urbaine.

Enfin, concernant le prix du foncier, la FNSafer, avec Terres d'Europe-Scafr, publie, chaque année, la revue *Le prix des terres* qui offre une analyse des marchés fonciers ruraux (agricole, forestier, de l'urbanisation, des espaces résidentiels et de loisirs, et des maisons à la campagne).

- Le site www.le-prix-des-terres.fr permet aux internautes d'accéder aux prix établis avec les services du ministère chargé de l'agriculture et à des listes de transactions canton par canton depuis 1970.
- Un portail www.vigifoncier.fr à destination des collectivités leur permet d'assurer une veille foncière sur leur territoire et d'accéder à une exploitation particulière de données du cadastre et du marché foncier, Safer par Safer.

- ***La recherche des moyens de gérer et de préserver les espaces agricoles***

Consommer et préserver tel est le paradoxe de notre aménagement du territoire aujourd'hui. Si l'extension urbaine ne peut cesser brutalement, elle doit avoir un terme. L'ensemble du territoire ne peut être imperméabilisé.

Ce sont bien les espaces naturels, agricoles et forestiers, en quantité finie, qui permettent de capter l'énergie solaire pour la biodiversité et la production de biomasse alimentaire indispensable à l'humanité. Il faut préserver les espaces agricoles, notamment dans les espaces périurbains où les contraintes d'usage sont les plus fortes et où l'agriculture doit répondre à une demande sociétale de traçabilité et de circuits courts.

La lutte contre la consommation des espaces agricoles est un enjeu fondamental pour notre agriculture. Or, il est patent que l'agriculture française se trouve aujourd'hui confrontée à des gestions contradictoires d'usage de son espace. Tout l'enjeu est donc d'être en mesure de définir rapidement et clairement une répartition raisonnée et équilibrée des différents secteurs d'activité (agriculture et développement urbain notamment) et un positionnement économique qui permette à la fois de réduire ou modérer la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers et de construire des logements pour répondre à la demande de la population ou assurer le développement économique.

✚ L'agriculture et la forêt

Les Safer interviennent en faveur de l'agriculture et de la forêt en privilégiant les installations (aidées, non aidées, familiales ou hors cadre familial). Ainsi, près de 20 % des ventes et plus du tiers (34 %) des surfaces vendues sont consacrées à l'installation, soit 29 700 ha (en hausse de 13 % par rapport à 2011). Le nombre d'opérations en faveur de l'installation est en hausse pour la troisième année consécutive (+ 8 %), atteignant 2 260 opérations. Celles-ci recouvrent des installations proprement dites (1 540 opérations pour 82 % de la surface) et des étoffements liés à des premières installations (710 opérations pour 18 % de la surface). On dénombre également 200 opérations en faveur de l'agriculture biologique dont 90 installations.

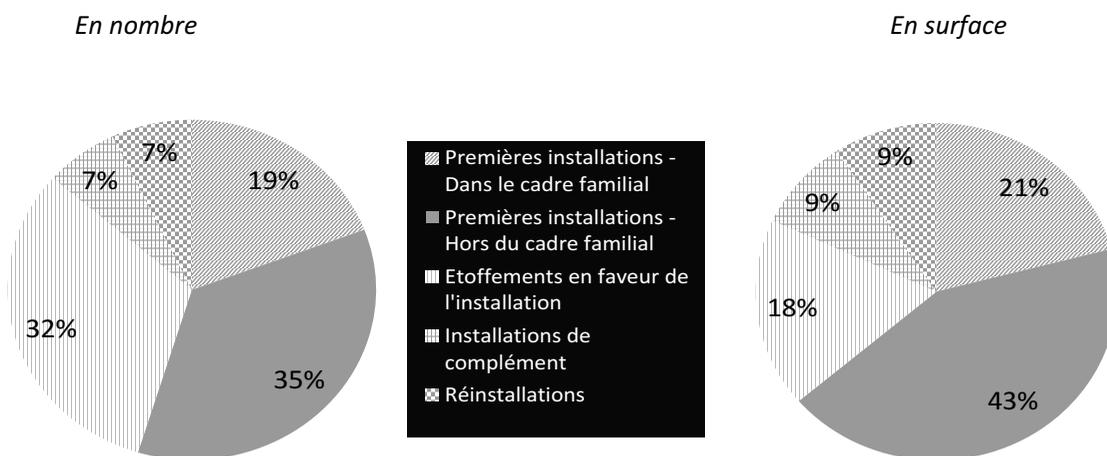
Parmi les 1 540 opérations d'installations proprement dites, les Safer ont contribué à :

- 1 230 premières installations, chiffre en hausse de 1 % ;
- 150 installations en complément d'une autre activité ;
- 160 opérations de réinstallation.

Sur les 710 opérations d'étoffement en faveur de l'installation :

- 230 se réalisent avant l'installation pour conforter les exploitations à reprendre ;
- 480 s'effectuent au moment de l'installation ou dans un délai maximal de 5 ans.

Ventilation des rétrocessions Safer en faveur de l'installation par type d'intervention en 2012



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer

Les Safer trouvent des apporteurs de capitaux pour maintenir les fermiers en place (en 2012, le maintien des fermiers a représenté 1 270 opérations pour une surface de 12 700 ha). De 1998 à 2012, le nombre total de remaniements parcellaires (échanges et rétrocessions contiguës) a été divisé par 2,3 et les surfaces correspondantes par 4, passant de 8 900 ha à 3 000 ha. Ces opérations sont coûteuses mais répondent à d'importants besoins de restructuration, et de préservation des espaces agricoles et forestiers. Les perturbations du marché foncier se font progressivement à partir de transactions marginales.

Enfin, en 2012, les Safer ont vendu 9 800 ha de forêts (9 % du marché des forêts) traduisant la volonté forte du groupe Safer de vouloir diversifier sa présence sur le marché des forêts, à la fois dans la restructuration du petit parcellaire forestier comme dans la transmission de grands massifs.

✚ Le développement local et l'aménagement du territoire

Les Safer renforcent le tissu rural en facilitant la création d'emplois, en favorisant le maintien et l'amélioration du patrimoine rural, notamment bâti. Elles attribuent des biens à des porteurs de projets (artisanat, industrie, tourisme rural), des terrains pour des activités de loisirs (chasse, sport de plein air, réseau pédestre, cyclable, etc.).

Les « biens ruraux » rétrocédés par les Safer sont en progression constante : leur nombre a été multiplié par 3,6 depuis 2007 pour atteindre 670 en 2012. Il s'agit des biens situés dans l'espace rural et pouvant être destinés à contribuer au volet foncier de la politique d'aménagement du territoire par référence à une politique locale identifiée par un acteur public (collectivité, établissement public, etc.) ou un acteur privé ou parapublic représentatif des intérêts sociaux (OPHLM, etc.), économiques (chambres de commerce, associations économiques, etc.) ou environnementaux (parcs naturels, etc.). Un bien rural, dans ce sens, n'a pas de vocation agricole.

Les attributions des Safer aux collectivités ont, l'an passé, représenté respectivement 6,8 % et 24 % du nombre et des surfaces qu'elles acquièrent sur le marché de l'espace rural. En ajoutant les promesses de vente recueillies par les Safer, le taux d'intervention des Safer dans les acquisitions des collectivités s'élève en nombre à 10,6 %. Les Safer sont donc un opérateur privilégié des collectivités, en particulier pour l'acquisition de biens de grande taille.

Les Safer disposent actuellement de plus de 4 250 conventions de concours technique, dont 4 185 passées auprès des collectivités locales. Parmi les conventions en cours avec les collectivités locales, on dénombre 2 120 conventions de veille foncière (concernant 7 320 communes, couvrant 20 % des communes françaises). D'autres conventions portent sur le stockage foncier (1 260), la gestion du patrimoine agricole des collectivités (1 264), le recueil de promesses de ventes à leur bénéfice (570) et sur les conventions d'études foncières (240).

✦ **La protection de l'environnement**

Les Safer participent à la protection de l'environnement, en assurant la protection de la biodiversité, de zones humides, de paysages, de la ressource en eau ou de terres agricoles avec notamment les collectivités sur 20 % des communes françaises, via les conventions de veille foncière. Elles interviennent également pour la lutte contre les incendies, les inondations et l'érosion.

Elles cherchent à concilier agriculture et environnement.

Ainsi, l'an passé, les Safer ont orienté plus de 3 600 ha en faveur de la protection spécifique de l'environnement, hors rétrocessions en agriculture biologique. 45 % des surfaces attribuées à cette fin par les Safer permettent la protection de la biodiversité, 20 % la préservation des zones humides, plus de 10 % la protection des boisements, et 10 % la protection des paysages et la lutte contre l'artificialisation des sols.

Près de 13 % des surfaces attribuées permettent la préservation de la ressource en eau.

Près de 7 % des surfaces rétrocédées le sont dans le cadre de mesures compensatoires (compensation de boisement ou de destruction d'habitats).

Enfin, les Safer mettent en place dans un cadre partenarial des conventions de stockage de terrains dans un objectif environnemental. Cette mise en réserve peut concerner des terrains agricoles, dans l'attente de la candidature d'un porteur de projet en agriculture biologique par exemple, de zones humides pour la compensation d'impact environnemental, etc.

Le stock s'élève à près de 2 000 ha, principalement orientés vers la préservation des zones humides (29 % des surfaces), la préservation de la biodiversité (23 %) et la protection des captages d'alimentation en eau potable (15 %).

DEUXIEME PARTIE

BILAN DE L'ACTIVITE DES SAFER (ELEMENTS DETAILLES)

Force est de constater, au vu des éléments qui précèdent, que les Safer – qui ont été investies dès leur création d'une véritable mission d'intérêt général et qui disposent, pour la mettre en œuvre, de prérogatives de puissance publique – constituent l'un des principaux instruments attachés à la réalisation des objectifs de la politique agricole et de l'aménagement de l'espace rural.

A ce titre, outre le fait que les Safer sont tenues d'assurer la **transparence du marché foncier rural**, il leur est fixé trois objectifs majeurs :

- ✚ Etre un instrument de la politique agricole afin de **dynamiser l'agriculture et la forêt** ;
- ✚ Mettre en œuvre le volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural afin d'**accompagner le développement local** ;
- ✚ Contribuer à la **protection de l'environnement**.

Le bilan chiffré de leur activité qui vous est présenté dans ce document est décliné suivant les trois missions d'intervention des Safer **(II)** ainsi que sur les missions d'information et de veille foncières **(I)**.

I – La connaissance des territoires

1 – La transparence du marché foncier rural

En 1960, la loi autorisant la mise en place des Safer prévoyait qu'elles puissent intervenir à l'amiable pour constituer des exploitations modernes, bien structurées, pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs. Dès 1962, les Safer ont été dotées d'un droit de préemption pour orienter le marché foncier vers les jeunes agriculteurs, agrandir des exploitations afin qu'elles puissent être viables et lutter contre la spéculation foncière.

Depuis 1962, les Safer ont été informées des projets de vente de biens agricoles et forestiers par les notaires pour qu'elles puissent, le cas échéant, préempter. En 1967, un mémento de codification national a été établi à l'attention des Safer en vue notamment de constituer un fichier commun et conduire des analyses nationales sur le marché des espaces agricoles.

Dans une première phase, l'objectif était de mieux connaître les prix des terres agricoles et leur évolution. Puis au début des années 1990, le marché foncier rural a été analysé selon la destination du fonds la plus probable après mutation. Cinq segments ont été identifiés :

- Le marché de l'urbanisation,
- Le marché non bâti résidentiel et de loisirs,
- Le marché des maisons à la campagne,
- Le marché forestier,
- Le marché agricole.

La segmentation des marchés fonciers ruraux a permis de mieux comprendre les dynamiques territoriales. Des évolutions de prix sont calculées tous les ans pour certains types de fonds bien caractérisés. Désormais, les prix des terres et prés, des vignes, en métropole, et des natures de culture dans les DOM, sont établis en étroite relation avec le ministère chargé de l'agriculture et constituent le barème indicatif de la valeur vénale des terres publié au Journal officiel chaque année (V. arrêté du 5 juillet 2012, publié au JORF n° 0163 du 14 juillet 2012, p.11594 et s.).

Par ailleurs, une analyse fine du marché des forêts est opérée par la FNSafer, conjointement avec la Société Forestière de la Caisse des Dépôts. Un indicateur de perturbation du marché agricole a été actualisé dans le cadre de travaux avec le MEDDE (ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie). Les données des Safer sont aussi valorisées pour les travaux des commissions départementales de consommation d'espace agricole (CDCEA).

L'exploitation des données des Safer est enrichie avec le croisement d'autres données (notamment cadastrales et cartographiques).

Un portail www.vigifoncier.fr à destination des collectivités leur permet d'assurer une veille foncière sur leur territoire et d'accéder à une exploitation particulière de données du cadastre et du marché foncier, Safer par Safer.

Le site www.le-prix-des-terres.fr permet aux internautes d'accéder aux prix établis avec les services du ministère chargé de l'agriculture et à des listes de transactions canton par canton depuis 1970.

Plus de 215 000 notifications de vente ont été traitées en 2012. Pour la première année, suite à une obligation faite aux notaires d'informer les Safer des projets de vente d'usufruit et de nue-propriété, une analyse spécifique a été opérée dès 2013 sur les chiffres de 2012.

The screenshot shows the website interface with several callout boxes:

- Rubrique « Évolution des prix »**: Points to the top navigation menu.
- Rubrique « Ventes »**: Points to the 'LES VENTES' menu item.
- Rubrique « Fermage »**: Points to the 'LE FERMAGE' menu item.
- Commande spéciale de données**: Points to the 'L'ÉVOLUTION DES PRIX' menu item.
- Inscription / Connexion**: Points to the 'MINSCRIRE' and 'ou accéder à mon compte' buttons.
- Rubrique « Publications imprimées »**: Points to the 'Le Prix des Terres en France 2011' and 'LE PRIX DES TERRES EN FRANCE EN 2011' sections.

Veille foncière

Visualisez les parcelles d'un projet de vente en cours sur votre territoire

The interface shows the 'Veille foncière' section with a map and a table of parcels.

Table: Parcelles concernées

Commune	Lieu-dit	Référence cadastrale	Surface en m ² à 2a	Nature	PDS/ PLO
Blandy (77034)				J	U
Blandy (77034)				VE	N
Blandy (77034)				P	N
Blandy (77034)				P	N
Blandy (77034)				VE	N
Blandy (77034)				VE	N
Blandy (77034)				BT	N
Blandy (77034)				BT	N
Blandy (77034)				BT	N
Blandy (77034)				S	U
Blandy (77034)				BT	N
Blandy (77034)				BT	N
Blandy (77034)				BT	N
Blandy (77034)				P	N
Blandy (77034)				P	N
Blandy (77034)				P	N
Blandy (77034)				P	N
Blandy (77034)				BT	N

Evaluez la progression de l'urbanisation sur votre territoire

Evolution des modes d'usage du sol : bilan

Période d'analyse : 2007-2011	Evolution nette	Taux d'évolution	Évolution moyenne annuelle
Surface agricole	-1 993 ha	-0.5 %	-495.7 ha/an
Surface naturelle	-263 ha	-0.1 %	-65.8 ha/an
Surface urbanisée	2 102 ha	2.5 %	525.4 ha/an
Surface non cadastrée	137 ha	0.6 %	34.3 ha/an

Source : DGFP : cadastre, fichier MAJIC des propriétés non bâties, groupes de natures de culture.

Cartographie

Pour consulter une analyse, cliquez sur le titre correspondant

Taux d'évolution moyen annuel de la surface urbanisée

Cette carte présente, pour la période choisie, le taux d'évolution moyen annuel des surfaces urbanisées cadastrées, par commune sur votre territoire.

Dr. 78 883 N

er MAJIC des propriétés non bâties.

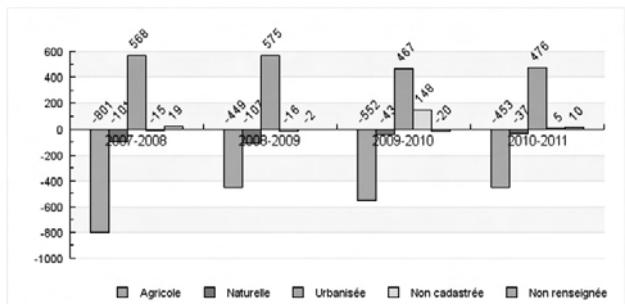
en annuel de la

en annuel de la

e des surfaces rapportée aux et agricoles



Evolution des modes d'usage du sol : différences annuelles



Source : DGFP : cadastre, fichier MAJIC des propriétés non bâties, groupes de natures de culture.

Evaluez les différents usages des biens vendus sur votre territoire

Bilan en nombre, surface et valeur par segment de marché

Période d'analyse : 2002-2011	Nombre de transactions	Surface	Valeur
Ensemble	124	34 ha	4 072 k€
Marché foncier agricole	25	8 ha	77 k€
Forêts et autres espaces naturels	1	0 ha	3 k€
Espaces résidentiels et de loisirs	48	12 ha	650 k€
Urbanisation	49	13 ha	3 343 k€

Source : Terres d'Europe-Safer d'après Safer.

Données de cadrage

Cartographie

Pour consulter une analyse, cliquez sur le titre correspondant

Nombre total de transactions et répartition par segment

Cette carte présente, pour la période choisie, le nombre total de transactions du marché foncier rural par commune de votre territoire et sa répartition par segment de marché.

Données de cadrage

Marché foncier agricole

Forêts et autres espaces naturels

Espaces résidentiels et de loisirs

Urbanisation

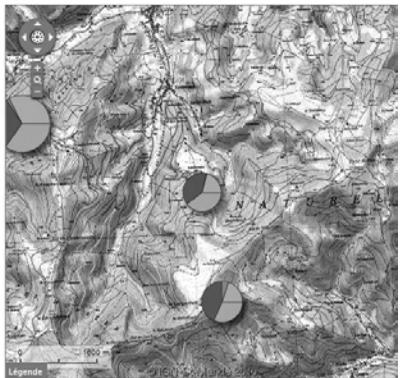
Données d'après Safer.

Nombre et répartition par segment

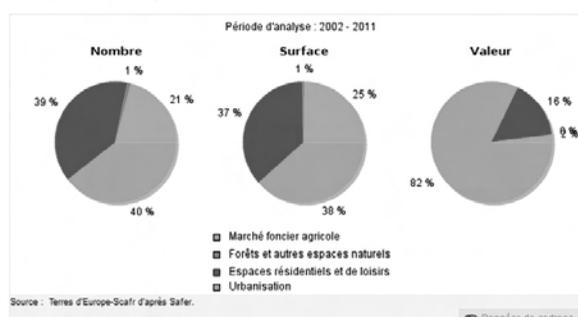
et répartition par segment

Non Disponibles

Données de cadrage



Répartition par segment de marché



Source : Terres d'Europe-Safer d'après Safer.

Données de cadrage

2 – Le foncier ou la gestion d'un paradoxe

L'agriculture et la forêt occupent dans l'espace une place prépondérante. La diversité des espaces entretenus par les agriculteurs et les forestiers offre des paysages remarquables et un cadre de vie apprécié des résidents urbains permanents ou occasionnels. L'attractivité des territoires, notamment pour les activités touristiques, repose sur la qualité des paysages. L'activité agricole associée aux haies, taillis, mares, etc., participent à la protection de la biodiversité et les pratiques agricoles quand elles sont compatibles avec leur environnement préservent cette biodiversité. Les sols participent au stockage du carbone, des éléments minéraux et au cycle de l'eau.

Cette agriculture se trouve confrontée à des gestions contradictoires d'usage de son espace.

Pour tenter d'analyser ce phénomène, il nous faut recenser l'usage de nos territoires (2.1), mettre en évidence la problématique de consommation du foncier (2.2), et s'interroger sur les moyens de gérer et de préserver l'espace agricole (2.3).

2.1 – L'usage de nos territoires

Surfaces urbanisées : 4 902 500 ha

Surfaces agricoles : 28 244 700 ha

Surfaces boisées : 16 999 700 ha

Surfaces des espaces naturels : 4 772 200 ha

Surface totale France métropole : 54 919 100 ha

➤ Le développement urbain

L'urbanisation ne vise pas que la seule assise des constructions. Elle se manifeste sous différentes formes :

- ✓ L'assise des constructions seules représentent 800 000 ha,
- ✓ Les sols nus imperméabilisés (infrastructure, de transport, parkings, aires privées ou publiques bétonnées) représentent 2 500 000 ha,
- ✓ les espaces non construits, non imperméabilisés mais qui sont adossés aux espaces urbains bâtis (pelouses, jardins, espaces verts), représentent 1 600 000 ha.

En résumé, quand on construit 1 m², 5 autres m² deviennent urbains.

Les espaces agricoles aux meilleures qualités agronomiques constituent la réserve privilégiée de l'extension urbaine :

L'extension urbaine consomme par définition les espaces libres de construction. **Il en existe 3 sortes :**

➤ La forêt

Si les espaces boisés ont fortement baissé jusqu'au milieu du XIX^e siècle, ils ont plus que doublé depuis. Ils sont relativement protégés par une réglementation qui interdit tout changement de destination lorsque ces espaces forestiers sont classés et revêtent un caractère patrimonial reconnu socialement qui les protège de l'imperméabilisation, sauf en cas de nouvelles infrastructures.

➤ Les espaces naturels

Les espaces dit naturels qu'on oppose par erreur aux espaces agricoles, sont en fait ceux qui sont à fort enjeu environnemental et qui font l'objet d'une réglementation spécifique de protection. Il existe de nombreux types de classement (ZNIEFF, Natura 2000, Biotope, zones humides, parcs naturels, etc.).

➤ Les espaces agricoles hors espaces naturels protégés

En dehors des espaces naturels protégés, les terres agricoles, souvent labourées, disposant d'une réserve utile en eau importante, donc présentant de bonnes qualités agronomiques, sont finalement celles qui sont les plus susceptibles d'être imperméabilisées. Entre 2010 et 2050, sur les tendances de la première décennie 2000, la ferme France perdrait 15 % de son potentiel agronomique (en termes de réserve utile en eau).

Par ailleurs, l'Europe est déjà importatrice nette de l'équivalent de la production de 35 millions d'hectares, soit l'équivalent de 20 % de la surface agricole de l'Europe à 27, ou d'une surface bien supérieure aux 28 millions d'hectares de la surface agricole française.

2.2 – La consommation des espaces agricoles

Le phénomène d'extension urbaine s'amplifie. Sur les 50 dernières années, l'espace agricole a diminué de 20 % passant de 35 à 28 millions d'ha. Ce repli s'est effectué, d'une part, à hauteur de 4,5 millions d'hectares sous l'effet de l'économie agricole, faute de rentabilité ; l'agriculture a délaissé notamment les territoires les moins mécanisables. D'autre part, il s'est exercé, à hauteur de 2,5 millions d'hectares sous la pression foncière urbaine pour les infrastructures, l'extension des zones d'activités et des espaces résidentiels. Cette dernière consommation s'est opérée de manière irréversible.

D'une façon générale, la tendance se poursuit puisque les surfaces urbanisées ont progressé ces dernières années de 314 000 hectares. Cette extension urbaine, au sens large, s'est opérée sur les terres agricoles ou sur des friches agricoles ou forestières qui presque toujours ont connu antérieurement un usage agricole. Elle est donc à rapporter au stock de surface agricole. Ainsi, il apparaît qu'**en 4 ans l'extension urbaine a consommé l'équivalent de la surface agricole d'un département moyen (ex. Rhône), soit environ 78 000 ha par an**. Sur ces 4 années, les surfaces urbanisées ont progressé plus rapidement que la population, de 6,8 % contre 2,2 %.

Les territoires ruraux sont de plus en plus sous influence urbaine.

Par ailleurs, l'INSEE vient de redéfinir les aires d'influence de la ville d'après des critères d'emplois et de trajets domicile-travail. Ce dernier travail indique que l'espace sous l'influence des grandes aires urbaines a crû de 39 % cette dernière décennie pour atteindre 25 millions d'hectares (46 % du territoire). La campagne résidentielle continue de se diffuser. De plus en plus d'espaces agricoles, mais également forestiers, se retrouvent dans des territoires sous influence urbaine.

2.3 – La gestion d'un paradoxe

Consommer et préserver tel est le paradoxe de notre aménagement du territoire aujourd'hui. Si l'extension urbaine ne peut cesser brutalement, elle doit avoir un terme. L'ensemble du territoire ne peut être imperméabilisé.

Ce sont bien les espaces naturels, agricoles et forestiers, en quantité finie, qui permettent de capter l'énergie solaire pour la biodiversité et la production de biomasse alimentaire indispensable à l'humanité.

Il nous faut concevoir le caractère à la fois fini et indispensable de ces espaces pour entendre que nous devons aller au plus vite vers l'arrêt de l'extension urbaine.

Il faut préserver les espaces agricoles, notamment dans les espaces périurbains où les contraintes d'usage sont les plus fortes et où l'agriculture doit répondre à une demande sociétale de traçabilité et de circuits courts.

La lutte contre la consommation des espaces agricoles est un enjeu fondamental pour notre agriculture. Or, il est patent que l'agriculture française se trouve aujourd'hui confrontée à des gestions contradictoires d'usage de son espace. Tout l'enjeu est donc d'être en mesure de définir rapidement et clairement une répartition raisonnée et équilibrée des différents secteurs d'activité

(agriculture et développement urbain notamment) et un positionnement économique qui permette à la fois de réduire ou modérer la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers et de construire des logements pour répondre à la demande de la population ou assurer le développement économique.

Usages physiques et fonctionnels du territoire (en hectare)

Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Agreste, Teruti-Lucas

Code physique	Agriculture	Sylviculture	Transports	Activités et services	Sports et loisirs, protection de la nature et autres usages	Habitat	Ensemble
Sols construits	112 700	200	23 700	169 800	33 900	508 400	848 700
Sols imperméabilisés	347 000	70 200	1 189 600	347 300	144 600	377 500	2 476 200
Pelouses	9 000	0	127 400	125 100	226 900	1 089 100	1 577 500
TOTAL SURFACES URBANISEES	468 700	70 400	1 340 700	642 300	405 400	1 975 000	4 902 500
Terres agricoles (y compris cultures permanentes)	18 571 600	6 200	2 700	1 300	36 300	200	18 618 300
Surfaces toujours en herbe	9 308 800	900	0	2 000	149 200	1 100	9 462 000
Jardins familiaux	0	0	0	0	7 500	157 200	164 700
TOTAL SURFACES AGRICOLES	27 880 400	7 100	2 700	3 200	192 900	158 400	28 244 700
Surfaces boisées	870 100	13 331 100	22 200	111 100	2 500 000	165 200	16 999 700
Landes, friches, maquis, garrigues, savanes	500 100	197 700	25 000	44 700	2 074 800	11 000	2 853 300
Autres : roches, eaux, zones humides	111 200	1 100	104 700	128 700	1 550 000	23 200	1 918 900
TOTAL	29 830 500	13 607 400	1 495 300	930 000	6 723 200	2 332 800	54 919 100

II – L'activité foncière des Safer

L'activité foncière des Safer peut s'apprécier à partir des opérations de vente ou de location (intermédiations locatives, baux Safer), mais également au travers des prestations proposées aux collectivités ou encore des études qu'elles réalisent.

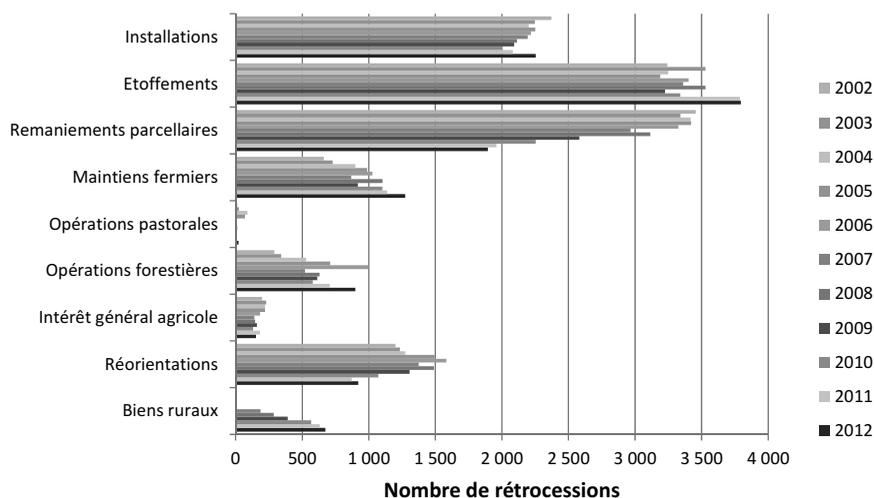
1 – Les rétrocessions des Safer par type d'opérations

Le développement de l'agriculture et de la forêt revêt plusieurs formes d'opérations : installations, étoffements, remaniements parcellaires, maintiens de fermiers en place, opérations pastorales, opérations forestières, opérations d'intérêt général agricole.

Le développement local passe par les opérations suivantes : réorientations, transmission de biens ruraux.

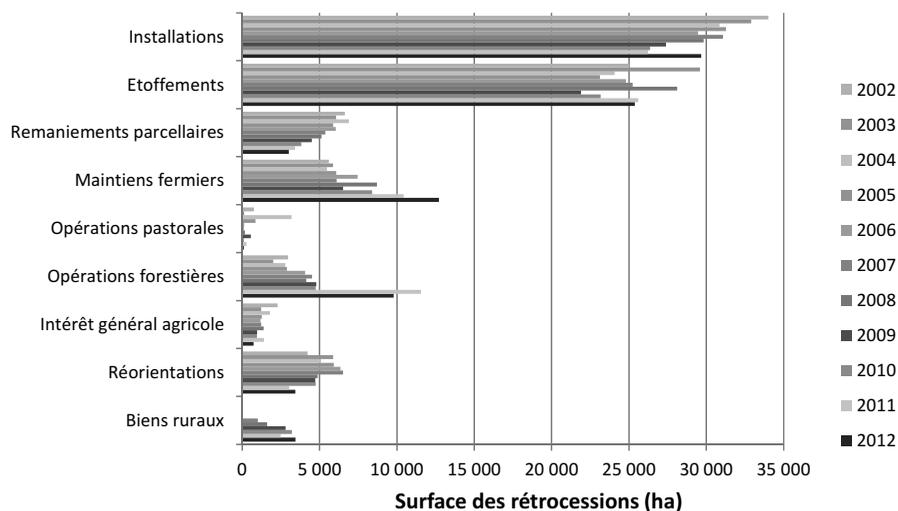
Enfin, la protection de l'environnement se retrouve de manière transversale dans les différents types de rétrocessions.

Graphique 1 : Evolution du nombre de rétrocessions par nature d'intervention entre 2002 et 2012



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer

Graphique 2 : Evolution des surfaces des rétrocessions par nature d'intervention entre 2002 et 2012



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer

2 – Les actions des Safer suivant les 3 axes d'intervention

2.1 – Dynamiser l'agriculture et la forêt

1. Installations

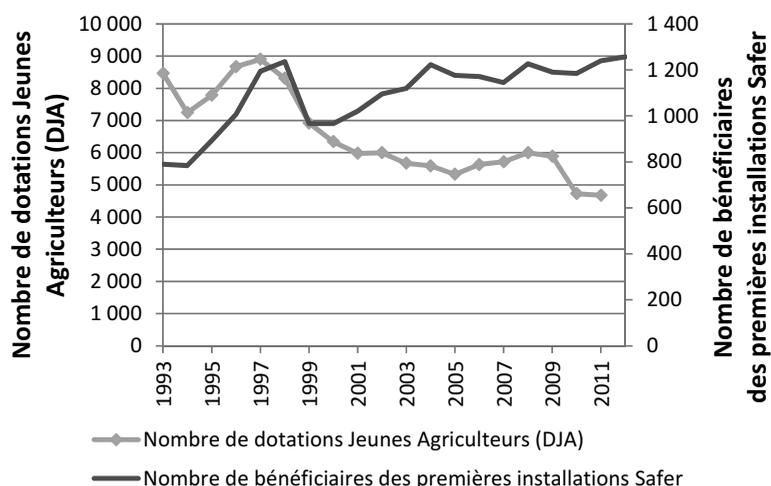
Sur la décennie écoulée, les opérations d'installation représentent près du cinquième des rétrocessions réalisées par les Safer (entre 17 et 19 % en fonction des années) pour plus du tiers des surfaces (entre 34 et 42 % en fonction des années).

En 2012, les opérations en faveur de l'installation ont ainsi concerné 2 260 opérations (19 %) portant sur 29 700 ha (34 %). Ces opérations représentent la part la plus importante des surfaces rétrocédées par les Safer chaque année.

Les opérations en faveur de l'installation peuvent concerner des opérations d'installations proprement dites (1 540 opérations pour 82 % de la surface en 2012) : premières installations, installations en complément d'une autre activité, réinstallations. Le nombre de bénéficiaires des premières installations Safer a progressé de 30 % entre le creux de 1999-2000 et 2012. Le niveau atteint en 2012 dépasse le précédent record enregistré en 1998. Alors que la tendance est à la diminution du nombre d'installations aidées, les Safer augmentent le nombre de premières installations (Graphique 3). De plus, les Safer interviennent de plus en plus en faveur des installations hors cadre-familial (Graphique 4). Ces dernières représentent en 2012 deux tiers des premières installations (65 %). Enfin, il faut noter que les Safer ont permis l'installation de 90 candidats en agriculture biologique sur 1 400 ha.

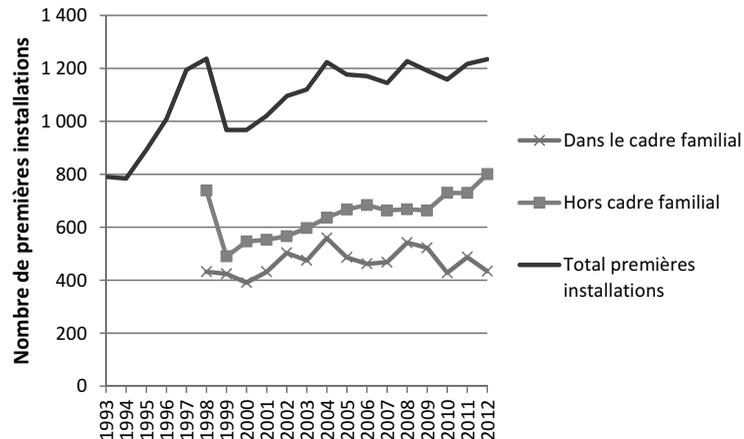
Les opérations en faveur de l'installation peuvent aussi concerner des étoffements liés à des installations (710 opérations pour 18 % des surfaces en 2012) : avant l'installation pour conforter les exploitations à reprendre, au moment de l'installation ou dans un délai maximal de 5 ans suivant l'installation.

Graphique 3 : Evolution des premières installations Safer et des installations aidées en France entre 1993 et 2012



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer et ASP

**Graphique 4 : Evolution des premières installations Safer
par type d'intervention entre 1993 et 2012**



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer

2. Les étoffements

Les étoffements représentent entre le quart et le tiers du nombre d'opérations des Safer, pour une part en surface comprise entre 29 et 35 % sur la décennie écoulée. Ces opérations sont donc les plus importantes en nombre, mais en surface, leur part est systématiquement inférieure à la part dévolue aux installations.

En 2012, ces opérations ont ainsi représenté 3 800 opérations (32 % du nombre total de rétrocessions) portant sur une surface de 25 400 ha (29 % des surfaces) soit 6,7 ha en moyenne.

Les étoffements en faveur de l'agriculture biologique ont concerné 120 exploitants pour environ 800 ha.

3. Les remaniements parcellaires

Les remaniements parcellaires regroupent :

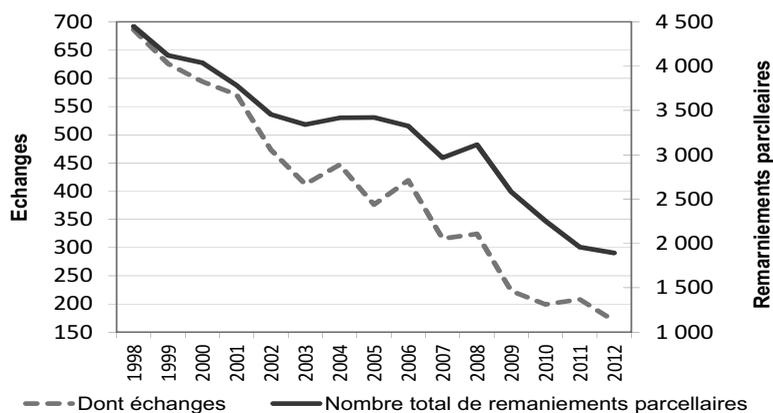
- les rétrocessions contiguës, concernant des lots de moins de 5 ha contigus d'un des îlots de l'exploitation bénéficiaire ;
- les opérations d'échanges.

Les opérations de remaniement parcellaire (Graphique 5) continuent à diminuer en 2012, avec 1 890 opérations pour une surface de 3 000 ha (1,6 ha en moyenne).

Depuis 1998, le nombre total de remaniements parcellaires (échanges + rétrocessions contiguës) a été divisé par 2,3 et les surfaces correspondantes par 4, passant de 8 900 ha en 1998 à 3 000 ha en 2012. Dans le détail, le nombre de rétrocessions contiguës a été divisé par 2,2 et celui des échanges par 4.

Ces opérations représentent un travail lourd et des coûts d'intervention élevés, mais répondent à des besoins importants de restructuration en milieu rural.

Graphique 5 : Evolution du nombre de remaniements parcellaires, dont les échanges, entre 1998 et 2012



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer

4. Les maintiens de fermiers en place

Le maintien des fermiers en place par la recherche de bailleurs ou de rétrocessions aux preneurs en place empêche la déstructuration du parcellaire des exploitations et renforce l'assise foncière des exploitants.

Ces opérations enregistrent une hausse progressive, tant en nombre (multiplié par près de 1,9 entre 2002 et 2012) qu'en surface (multipliée par 1,3 entre 2002 et 2012).

En 2012, ces opérations sont au nombre de 1 270 pour une surface de 12 700 ha.

5. Les opérations pastorales

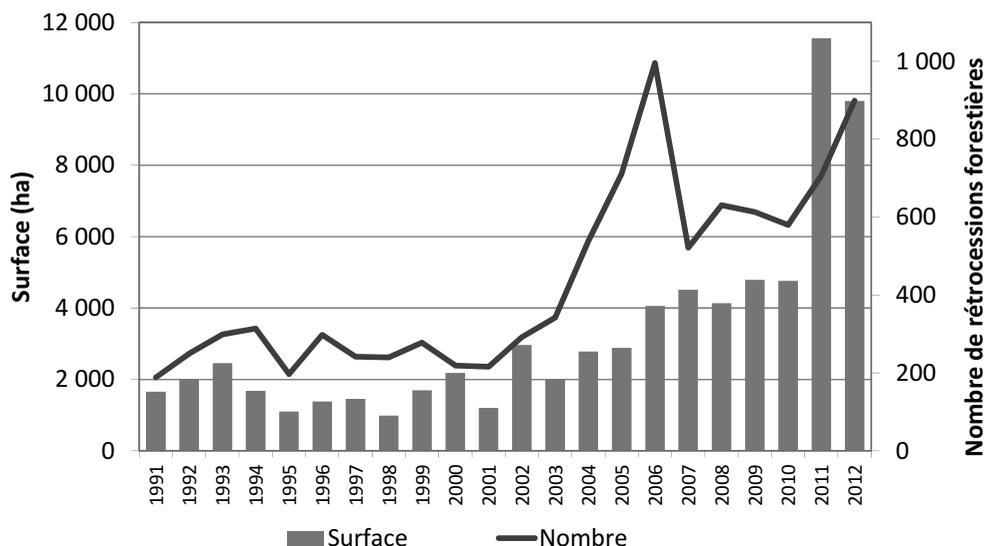
Les opérations pastorales sont minoritaires. En 2012, les Safer ont réalisé 22 opérations sur une centaine d'hectares.

6. Les opérations forestières

Les opérations forestières ont enregistré un pic d'activité en 2006 avant de diminuer suite à l'arrêt des subventions versées pour le remaniement de parcelles boisées (Graphique 6). Depuis 2007 toutefois, le nombre est à nouveau en hausse et les années 2011 et 2012 montrent des surfaces traitées élevées, traduisant la volonté forte du groupe des Safer de vouloir diversifier sa présence sur le marché des forêts, à la fois dans la restructuration du petit parcellaire forestier comme dans la transmission de grands massifs.

En 2012, ces opérations, au nombre de 900, représentent 9 800 ha.

Graphique 6 : Evolution du nombre et des surfaces des opérations forestières des Safer entre 1991 et 2012



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer

2.2. - Accompagner le développement local

1. Les rétrocessions en faveur du développement local

- **Les réorientations**

Les Safer renforcent le tissu rural en facilitant la création d'emplois, en favorisant le maintien et l'amélioration du patrimoine rural, notamment bâti. Elles attribuent des biens à des porteurs de projets (artisanat, industrie, tourisme rural), des terrains pour des activités de loisirs (chasse, sport de plein air, réseau pédestre, cyclable, etc.). Les réorientations sont dans une phase de diminution et sont au nombre de 920 en 2012.

- **Les biens ruraux**

Les « biens ruraux » rétrocédés par les Safer sont en progression constante : leur nombre a été multiplié par 3,6 depuis 2007 pour atteindre 670 en 2012. Il s'agit des biens situés dans l'espace rural et pouvant être destinés à contribuer au volet foncier de la politique d'aménagement du territoire par référence à une politique locale identifiée par un acteur public (collectivité, établissement public, etc.) ou un acteur privé ou parapublic représentatif des intérêts sociaux (OPHLM, etc.), économiques (chambres de commerce, associations économiques, etc.) ou environnementaux (parcs naturels, etc.). Un bien rural n'a, dans ce sens, pas de vocation agricole. Il doit favoriser le développement local (il s'agit généralement de biens bâtis).

2. Les prestations aux collectivités

L'activité des Safer en faveur des collectivités est caractérisée par :

- les ventes dont elles sont bénéficiaires,
- la constitution de réserves foncières à travers les conventions de stockage,
- les prestations de concours technique (recueil de promesses de vente pour leur compte, veille foncière opérationnelle, études foncières, observatoires fonciers, etc.),
- éventuellement, l'exercice du droit de préemption Safer à leur demande, notamment dans le cadre de conventions de veille foncière opérationnelle.

• Les attributions des Safer aux collectivités territoriales

La diminution des acquisitions des collectivités sur le marché foncier rural en 2011 se répercute sur les attributions des Safer à leur profit : parmi les 1 000 dossiers sur lesquelles les collectivités ont candidaté, 760 leur ont été attribués, pour près de 3 800 ha, soit un taux de satisfaction de 76 %. La part des rétrocessions des Safer aux collectivités en 2011 est de 6,7 % en nombre, 4,5 % en surface et 3,2 % en valeur.

Au bilan, les attributions des Safer ont représenté 6,8 % des acquisitions des collectivités sur le marché de l'espace rural, et près de 24 % des surfaces. En ajoutant les promesses de vente recueillies par la Safer, le taux d'intervention de la Safer dans les acquisitions des collectivités s'élève en nombre à 10,6 % en 2011.

Les Safer restent donc un opérateur privilégié des collectivités, en particulier pour l'acquisition de biens de grande taille : les biens acquis à la Safer sont 3,5 fois plus grands que la moyenne de leurs acquisitions sur le marché foncier rural.

• Le stock au profit des collectivités publiques

Le nombre de conventions de stockage passées avec les collectivités publiques atteint 1 260. Les acquisitions dans le cadre de ces conventions passent la barre des 4 000 ha en 2011, tandis que la valeur de ces acquisitions est de 28 millions d'euros.

Au total le stock à destination des collectivités publiques s'élève à près de 27 000 ha et 160 millions d'euros.

Les conventions passées avec les communes constituent en nombre la majeure partie des conventions en cours, mais les surfaces stockées sont principalement au bénéfice des entreprises gestionnaires d'un service public (7 550 ha soit 28 %), les conseils généraux (6 920 ha soit 26 % du stock) et la catégorie « Autres », qui recouvre essentiellement la Société forestière (4 380 ha soit 16 %).

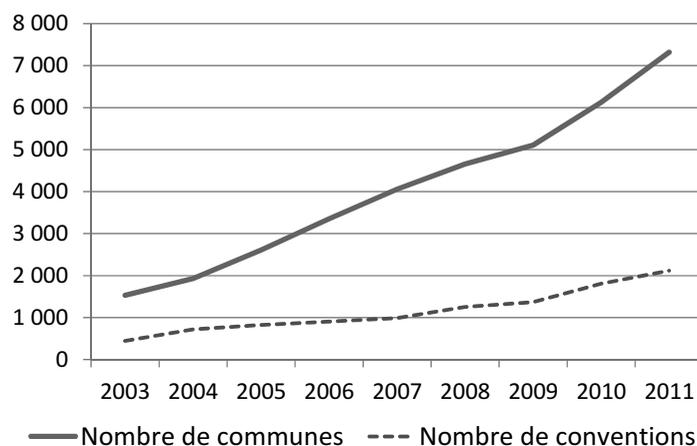
• Les conventions de concours techniques en hausse constante

Les Safer disposent de plus de 4 250 conventions de concours technique, dont 4 185 passées auprès des collectivités locales. Ce chiffre affiche une progression continue depuis 2004, où seulement 1 670 conventions avaient été répertoriées.

Parmi les conventions en cours avec les collectivités locales, on dénombre 2 120 conventions de veille foncière, soit 17 % de plus qu'en 2010. 46 % d'entre elles restent sous format papier, 29 % sous forme dématérialisée et 25 % s'opèrent par le biais du portail internet www.vigifoncier.fr.

L'an passé, ces conventions concernaient au total 7 320 communes, contre 1 600 en 2004, soit une couverture de 20 % des communes françaises (Graphique 7).

Graphique 7 : Evolution du nombre de conventions de veille foncière et du nombre de communes concernées entre 2003 et 2011



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer

Les conventions de gestion de patrimoine – pour l'essentiel des conventions de mise à disposition (CMD) à enjeu agricole – atteignent 1 264 conventions.

Le nombre de conventions d'études reste stable, à 240 conventions. Ce secteur reste dominé par l'enjeu de développement local, mentionné dans 66 % des cas. La contribution des Safer à la mise en place de documents d'urbanisme tend à diminuer, avec 76 études en cours contre 88 en 2010.

Les conventions de recueil de promesses de vente pour le compte des collectivités s'élèvent à 570. Le nombre de promesses recueillies sur l'exercice semble avoir décliné pour s'établir à 622 pour une surface de 840 hectares, en conformité avec le retrait des collectivités sur le marché de l'urbanisation.

- **Les préemptions à la demande des collectivités en faveur de l'agriculture et de l'environnement**

Les préemptions à la demande des collectivités s'élèvent à 424 opérations pour 657 ha et 7,8 millions d'euros. Les motivations agricoles et environnementales sont avancées presque à égalité.

Sur les 1 363 préemptions réalisées par les Safer, les collectivités sont à l'origine de 31 % des opérations, soit 10 % des surfaces et 15 % des valeurs.

La taille des biens concernés est passée de 3,4 ha en 2008 à 1,5 ha l'an passé. Le nombre de demandes de préemption reste particulièrement élevé dans certaines Safer (Ile-de-France et PACA) où les zones périurbaines sont fortement développées.

2.3. - Contribuer à la protection de l'environnement

Les Safer participent à la protection de l'environnement, en assurant la protection de la biodiversité, de zones humides, de paysages, de la ressource en eau ou de terres agricoles avec notamment les collectivités sur 20 % des communes françaises. Elles interviennent également pour la lutte contre les incendies, les inondations et l'érosion.

Elles cherchent à concilier agriculture et environnement.

- **La préservation de zones à enjeux environnementaux**

D'après l'enquête Safer et Environnement réalisée en 2012, les Safer ont orienté 3 600 ha en faveur de la protection spécifique de l'environnement en 2011, hors rétrocessions en agriculture biologique.

45 % des surfaces attribuées à cette fin par les Safer permettent la protection de la biodiversité, 20 % la préservation des zones humides, plus de 10 % la protection des boisements, et 10 % la protection des paysages et la lutte contre l'artificialisation des sols.

Près de 13 % des surfaces attribuées permettent la préservation de la ressource en eau.

Près de 7 % des surfaces rétrocédées le sont dans le cadre de mesures compensatoires (compensation de boisement ou de destruction d'habitats).

- **Le stockage de terrains en faveur de l'environnement**

Les Safer mettent en place dans un cadre partenarial des conventions de stockage de terrains dans un objectif environnemental. Cette mise en réserve peut concerner des terrains agricoles, dans l'attente de la candidature d'un porteur de projet en agriculture biologique par exemple, de zones humides pour la compensation d'impact environnemental, etc.

Le stock s'élève à près de 2 000 ha, principalement orientés vers la préservation des zones humides (29 % des surfaces), la préservation de la biodiversité (23 %) et la protection des captages d'alimentation en eau potable (15 %).

TROISIEME PARTIE

STRATEGIE DU GROUPE SAFER

Les Safer, au fil des 50 années de leur existence, ont vu, ainsi qu'il a été précisé *supra*, leur mission évoluer. Elles ont adapté leurs réponses aux politiques publiques en diversifiant leur action et sont devenues progressivement des opérateurs fonciers de l'espace rural et de la forêt.

Si toutes les Safer ont réussi, non sans difficultés, cette évolution, il était devenu indispensable ces dernières années qu'elles présentent une homogénéité nécessaire à une bonne lisibilité de leur rôle.

Le premier chantier a donc consisté à consolider leur identité, fondée sur une histoire, des valeurs et des pratiques communes. C'est ce « socle commun » qui fédère aujourd'hui le groupe constitué de 26 Safer **(I)**.

Ensuite, une réflexion sur l'avenir des Safer s'est engagée pour aboutir récemment à la définition d'une « stratégie de groupe » avec l'appui de l'Etat, de la profession agricole et des collectivités. « *Mieux répondre aux besoins exprimés par la société en matière foncière* », tel est l'enjeu de cette stratégie qui a été exposée à l'occasion du dernier congrès annuel (qui s'est tenue à Mandelieu-La-Napoule, dans les Alpes-Maritimes, le 22 novembre 2012) et qui vous est aujourd'hui présentée **(II)**.

TROISIEME PARTIE

STRATEGIE DU GROUPE SAFER (ELEMENTS DE SYNTHESE)

➤ **Enjeu** : Etre l'opérateur foncier de l'espace rural et périurbain au service des politiques publiques

➤ **Plan d'action** : 4 axes stratégiques

1 – Connaissance des territoires

✚ Valoriser l'observation foncière et la veille foncière en renforçant notre positionnement de référent

- ✓ Améliorer la connaissance du marché foncier, avoir accès à toutes les informations de vente (valorisation des mutations foncières, démembrement de propriété, donations, parts de société, etc.) ;
- ✓ Mettre en place Vigifoncier dans toutes les Safer en prenant en compte les spécificités des territoires (qualité des sols, ressources en eau, pollutions, zonages, etc.).

2 – Agriculture et forêt

✚ Valoriser l'agriculture et la forêt sur tous les territoires

- ✓ Valoriser l'installation et l'amélioration des structures foncières en privilégiant des moyens adaptés (modalités financières, portage, cautionnement, accompagnement des attributaires) ;
- ✓ Répondre à tous les porteurs de projets agricoles sur tous les territoires (projet à caractère professionnel avec une dimension économique) ;
- ✓ Accompagner la transmission et la garantir dans sa globalité (le bien, l'activité et le projet) ;
- ✓ Diffuser les notifications de vente aux syndicats représentatifs.

3 – Développement local

✚ Etre un partenaire référent des collectivités publiques

- ✓ Développer les partenariats avec les régions, les départements, les intercommunalités, les communes et les autres acteurs du territoire ;
- ✓ Optimiser et valoriser une gouvernance partagée ;
- ✓ Développer les synergies entre les EPF et les Safer dans l'espace périurbain ;
- ✓ Installer des porteurs de projets en lien avec les collectivités dans le cadre de politiques publiques.

4 – Environnement

✚ Contribuer à la protection de l'environnement (notamment des paysages, des ressources naturelles et de la biodiversité)

- ✓ Faire valoir notre action en matière environnementale ;
- ✓ Mettre en place une politique contractuelle avec les collectivités publiques et les acteurs environnementaux ;
- ✓ Favoriser la compatibilité entre agriculture et environnement par un cahier des charges spécifique ;
- ✓ Elargir la gouvernance aux acteurs de l'environnement ;
- ✓ Mettre en place un fonds de dotation à finalité environnementale ;
- ✓ Contribuer à la limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels.

➤ Conditions générales de mise en œuvre 2012-2013

✚ S'engager collectivement avec une obligation de résultat

- ✓ Décliner la charte éthique ;
- ✓ Mettre en place des modalités pérennes de financement ;
- ✓ Elaborer les Programmes Pluriannuels d'Activité des Safer ;
- ✓ Piloter et suivre la mise en œuvre de la stratégie par la FNSafer ;
- ✓ Adapter la législation pour optimiser l'action des Safer.

✚ En quelques chiffres ...

- ✓ 23 sociétés en métropole – 3 outre-mer ;
- ✓ 979 collaborateurs en France métropolitaine et dans les DOM ;
- ✓ 2 000 membres de comités techniques départementaux ;
- ✓ 600 membres de conseils d'administration (administrateurs et censeurs) ;
- ✓ 52 commissaires du Gouvernement.

TROISIEME PARTIE

STRATEGIE DU GROUPE SAFER (ELEMENTS DETAILLES)

I – L’IDENTITE DES SAFER : UN SOCLE COMMUN

La nature de l’identité des Safer peut s’organiser autour de cinq thèmes communs : l’histoire, les missions, la gouvernance, les modes d’action et les valeurs.

Un échange approfondi a eu lieu en 2012 entre Présidents et Directeurs pour incarner le socle identitaire des Safer autour de ces thèmes.

La reconnaissance de l’identité commune et la consolidation de cette identité ont abouti à consolider ce socle.

1 – Une histoire commune

A l’origine des Safer, il y a un formidable mouvement de jeunes agriculteurs. En France, à cette époque, les années 50, la priorité est de nourrir la population et d’augmenter la production alimentaire. Mais les exploitations sont petites, morcelées et ne sont pas adaptées aux nouvelles pratiques et machines. Et puis de nombreux agriculteurs partent à la ville, les fermes se vendent. Les jeunes veulent s’installer, produire autrement, se professionnaliser. Les moyens leur manquent.

Les Safer sont alors créées pour accompagner ce mouvement en réorganisant l’assiette foncière des exploitations agricoles de type familial sur un territoire agricole.

De par leur expérience de terrain et leur savoir-faire, les Safer sont aux premiers plans pour observer ces mouvements qui ont un impact direct sur le foncier. Elles mettent en place, sur la base des informations que leur fournissent, par obligation légale, les notaires, des observatoires, d’abord du prix des terres, puis peu à peu des dynamiques de territoire.

Parce qu’elles sont « sur le terrain », et les seules à y être en permanence et depuis longtemps, le législateur comprend vite qu’elles peuvent mettre leur savoir-faire acquis en aménagement foncier agricole au service d’aménagement foncier plus large. Et leur donne d’autres missions, celle d’accompagner le développement économique d’abord, en dégageant des terrains pour des routes ou des zones d’activité par exemple. Puis avec la prise en compte de l’impact des activités humaines sur l’environnement, une mission de protection de l’eau, des paysages, de la biodiversité, à travers l’installation de modes de production adaptés ou en revendant des zones à protéger aux organismes appropriés.

Ces nouvelles missions ont coïncidé avec une situation nouvelle du développement urbain, plus étalé, plus conflictuel donnant ainsi aux Safer un rôle d'arbitrage et de médiation pour rechercher l'équilibre entre les différents intérêts et valoriser ainsi l'agriculture.

Pour arbitrer les aménagements ou les usages les plus adaptés à leurs territoires et aux projets que conduisent les politiques, les Safer ont dès l'origine, rassemblé des acteurs du territoire rural, professions agricoles et élus des collectivités.

Les Safer ont ainsi démontré une capacité à l'organisation du dialogue. L'intérêt général n'est satisfait que lorsque la décision est partagée.

Elles ouvrent donc leurs instances aux autres acteurs impliqués dans une approche plus globale du territoire.

Le monde agricole, à travers ces missions élargies, comprend que la préservation de leur outil de production, la terre, ne dépend plus seulement d'eux. Il faut mobiliser, convaincre, impliquer les autres usagers, d'autant que les espaces naturels et agricoles se raréfient face aux autres usages liés à l'urbanisation.

En effet, les Safer parce qu'elles assurent la transparence des marchés ruraux font ce constat : le foncier est gaspillé au détriment de l'agriculture, des paysages, de la biodiversité. Il faut faire comprendre que l'agriculture est un fondement de nos sociétés, la condition de leur survie. L'alerte est donnée ; les politiques s'emparent de la problématique et des actions sont mises en place pour enrayer les pertes foncières auxquelles les Safer doivent apporter leur contribution.

2 – Des missions définies par la loi

- Réaffirmer la complémentarité des trois missions des Safer, opérateur foncier rural chargé de la mise en œuvre des volets fonciers des politiques publiques relatives à l'agriculture, au développement local et à l'environnement. Par voie de conséquence, les Safer doivent intervenir sur les trois missions :

- **Agriculture**

- Prendre en compte l'ensemble des formes d'agriculture. Avoir vocation à intervenir dans toute cession agricole, quelle qu'en soit la forme.

- **Environnement**

- Recenser et valoriser les actions des Safer en matière environnementale.

- **Développement local**

- Considérer l'observation foncière comme un préalable à l'action foncière en matière de développement local. Associer la collectivité à toute intervention sur son territoire dans l'aménagement rural.

- Contribuer à la réduction de consommation de foncier par une veille foncière généralisée et performante.
 - Retenir des projets économiquement viables, professionnels et durables.

3 – La gouvernance

- Acter de la mixité profession/Etat/collectivités locales dans les conseils d'administration des Safer et les instances consultatives (comités techniques, consultations locales),
- Mettre en acte la gouvernance partagée dans la consultation (information sur les DIA),
- Organiser la représentation des acteurs environnementaux dans les comités techniques.

4 – Des modes d’action identiques

- Privilégier l’action amiable,
- Travailler l’anticipation,
- Intervenir par le dialogue et la médiation,
- Développer une connaissance précise des territoires.

5 – Des valeurs communes

Une charte éthique qui engage les Safer :

- Prise en compte des projets de façon impartiale transparente et rigoureuse,
- Mobilisation des compétences techniques nécessaires,
- Information sur les modes de fonctionnement, la rémunération, les possibilités de recours,
- Prise en compte de l’acquéreur initial comme un candidat potentiel,
- Règlement intérieur des CTD.

II – LA STRATEGIE DU GROUPE

1 – Pourquoi une stratégie de groupe ?

La diversité des Safer et la disparité des territoires sont une richesse mais présentent un risque, celui de l’individualisme.

Cette difficulté est d’autant plus grande lorsque les politiques publiques sont redéfinies et exigent un comportement homogène.

La problématique foncière est au cœur des enjeux de société et les gouvernants ont besoin d’un opérateur foncier dont les modalités de contribution et de partenariats sont uniformes.

Cette capacité d’adaptation exige une référence nationale sur plusieurs sujets (agrégation de chiffres, connaissance des territoires, outils communs, orientations communes).

2 – Le choix des enjeux

Il n’appartient pas aux Safer de définir la politique foncière mais de contribuer aux politiques publiques qui la définissent, qu’il s’agisse des politiques de l’Etat, de la profession agricole ou des collectivités.

Il convient de se mettre en situation de valoriser notre expérience et nos compétences en mettant également en évidence les capacités de progresser en fonction des décisions politiques mises en place.

C’est ainsi que les axes choisis prennent en considération nos acquis mais également nos adaptations possibles.

3 – La définition de quatre axes stratégiques

Le groupe a décidé de structurer sa stratégie autour des quatre axes suivants :

- ✚ **Connaissance des territoires**
- ✚ **Agriculture et forêt**
- ✚ **Développement local**
- ✚ **Environnement**

Axe 1 – Une meilleure connaissance des territoires

S’agissant de l’observation foncière, le traitement des données, du recueil à l’agrégation, nécessite en plus de la compétence d’analyse statistique, une connaissance fine de chaque territoire pour bénéficier d’un regard juste sur le marché foncier et son évolution.

Ces informations n’ont de pertinence que si l’ensemble des données du marché agricole, naturel et forestier est communiqué aux Safer.

Or, il demeure un domaine à l’abri de toute investigation, c’est le phénomène sociétaire, notamment dans les transmissions hors cadre familial. Avant même d’en mesurer l’impact, voire d’intervenir, il faut connaître les modes de transmission des cessions de parts. Ce qui nécessitera une modification des textes.

De même qu’une fois toutes les informations recueillies, l’encouragement au partenariat réciproque avec les autres détenteurs de bases de données par les pouvoirs publics ne peut que contribuer à renforcer les éléments de connaissance des décideurs ; tout ceci au service d’une vision partagée entre tous les acteurs de la gestion de l’espace, Etat, professionnels et élus.

Axe 2 – L’intervention des Safer au service de l’agriculture et de la forêt sur tous les territoires

Une action plus ambitieuse en faveur de l’installation

L’agriculture est le cœur de métier des Safer et leur légitimité première. Elles s’appuient pour mettre en œuvre cette mission sur l’ensemble des compétences qu’elles ont su développer au cours des années (expertise, évaluation, veille, anticipation, arbitrage, médiation, accompagnement, etc.).

Elles ont ainsi contribué très fortement à l’installation et au renouvellement des générations en agriculture.

Depuis l’origine elles sont au service d’une politique portée par l’ensemble des acteurs. A ce jour, les Safer contribuent à installer plus de 1000 jeunes agriculteurs par an dont 20% au profit de l’agriculture biologique.

L’accès au foncier est une difficulté de plus en plus criante pour les jeunes agriculteurs et pourtant tout le monde est attentif à une politique d’installation dont les conditions de mise en œuvre sont de plus en plus difficiles (parcours, formations, financements). A ces points s’ajoute le prix du foncier, notamment dans les secteurs à forte pression foncière.

Que faut-il faire ? Les Safer ont toujours œuvré pour une politique à l’installation responsable dont les projets doivent avoir un caractère professionnel et s’avérer économiquement viables. Encore faut-il trouver des financements pour stocker, garantir les projets et les accompagner.

L’ouverture à toute forme d’installation, c’est-à-dire à tout type de production, est nécessaire. Elle doit être menée avec pragmatisme, sans clivage, sans parti pris, et assortie d’un engagement de l’acquéreur au regard de son projet et dont la Safer doit assurer le suivi.

Cette réflexion sur notre mode d'accompagnement et de suivi des acquéreurs doit être engagée au sein du groupe pour rendre crédibles nos interventions. Le cahier des charges instauré dans chaque rétrocession est un gage de cette garantie.

□ **La nécessité de revitaliser l'aménagement foncier**

Dans les années soixante, le territoire a été modelé par des procédures d'aménagement qui ont su rationaliser les structures d'exploitations agricoles. Ce travail devrait être constant alors même que les pouvoirs publics l'ont progressivement abandonné. Il convient d'attirer l'attention de l'ensemble des acteurs sur le bien-fondé de ces procédures au regard des enjeux actuels de la performance écologique et économique.

□ **Une alerte sur la financiarisation du foncier**

Il est un autre thème préoccupant pour les Safer et pour l'agriculture toute entière : c'est le phénomène du financement du foncier par des « investisseurs anonymes » hors cadre familial.

Jusqu'à présent la transmission des propriétés par cession de parts ciblait des productions à haute valeur ajoutée. Aujourd'hui ce procédé se répand sur d'autres productions.

Le phénomène devient pervers, il ne permet plus la vision transparente de la réalité du marché et bat en brèche le modèle d'une agriculture à caractère familial. Il occulte les conditions de la vente, le prix réel du foncier, les intentions de l'acquéreur, il se réalise dans l'absence totale de contrôle et en exonération des droits de mutation.

Il devient impératif de bénéficier de la transparence sur la réalité de ce phénomène et de mettre en place des moyens dont les Safer pourraient être pourvues pour l'observer, voire le contrôler.

□ **Vers une plus grande transparence**

- La diffusion des informations du marché foncier :

L'ensemble de nos actions doit être partagé tant dans l'information que dans la prise de décision.

Nous devons nous libérer d'une défiance à l'égard de quelques acteurs minoritaires, qui font de notre résistance à partager l'information un combat souvent excessif, médiatique, laissant ainsi supposer l'opacité de notre mode de fonctionnement. Encore faut-il que les destinataires de ces informations adoptent une organisation structurée et contrôlée et une posture responsable.

Les expériences de diffusion des informations du marché foncier à tous les syndicats représentatifs ont montré le respect des règles de bonne conduite en la matière, ce qui nous permet de dire que ce dispositif doit s'installer durablement dans toutes les Safer en acceptant un calendrier tenant compte des spécificités locales.

- Une participation élargie :

La prise de décision dans les Safer se fait à 2 niveaux : le Comité technique, le Conseil d'administration.

Le Comité Technique

Le Comité technique départemental est l'élément charnière du dispositif. Il a, à ce jour, considérablement élargi sa composition et son mode de fonctionnement par la participation de tous les acteurs du territoire (forêt, environnement, acteurs thématiques, etc.).

Ce mode de fonctionnement doit être homogène pour l'ensemble des Safer afin qu'il ne leur soit pas reproché une instruction opaque des dossiers. Il appartient donc aux Safer d'assurer la concertation au service de l'agriculture sur tous les territoires tout en gardant la maîtrise de l'animation de l'ensemble du processus dans le respect des règles de représentativité.

Le Conseil d'Administration

Le Conseil d'administration est avant tout un élément de gouvernance globale s'intéressant en priorité aux orientations de l'entreprise et à sa gestion.

Il peut être aussi le lieu de l'arbitrage et de décisions des opérations foncières.

□ La Safer : un opérateur forestier

La forêt revêt plusieurs formes d'occupation de l'espace et de production : élément d'une exploitation agricole, forêt de massif, forêt parcellaire, forêt de loisirs, etc.

Les Safer se sont d'abord attachées à transmettre des parcelles forestières, parties intégrantes des exploitations agricoles. Cet équilibre a été récemment mis en danger par le pacte de préférence pour lequel les Safer ont participé au rééquilibrage.

Les Safer ont également mis en œuvre leurs compétences acquises dans le domaine agricole, au service de la restructuration forestière, contribuant à diminuer le morcellement. Lors des tempêtes récentes les Safer ont joué un rôle dans ce domaine avec les propriétaires forestiers et les collectivités.

Il reste des espaces forestiers supports d'une agriculture extensive et non reconnus comme tels. Un éclairage législatif serait nécessaire pour permettre aux Safer d'intervenir sur ces espaces.

Enfin les Safer ont récemment mis à profit leurs compétences en matière de transmission de propriétés agricoles au bénéfice de transmission de massifs forestiers.

La réussite d'exemples concrets dans toutes les formes de transmission forestières montre aux acteurs du monde forestier, propriétaires ou professionnels, le rôle que peut jouer la Safer.

Axe 3 – Développement local

□ Promouvoir des outils de connaissances et d'appui aux collectivités

L'observation foncière et la veille foncière sont sans doute les meilleurs moyens de diffusion de l'information et de la connaissance que détiennent les Safer. Ces outils conduisent également à des études de diagnostic foncier sur les quels les décideurs peuvent s'appuyer pour définir leur politique foncière.

Promouvoir et valoriser ces compétences de veille, d'observation, et d'études des Safer auprès des collectivités doit être un objectif prioritaire. La création d'un outil commun (Vigifoncier) pour toutes les Safer est le garant d'une compétence commune du groupe.

Il nous appartient de l'optimiser pour répondre au mieux aux besoins des collectivités notamment par la spatialisation d'informations en temps réels.

Promouvoir l'installation de porteurs de projets en milieu rural. Dans ces espaces, il y a lieu d'encourager l'installation de porteurs de projets, qu'ils concernent l'agriculture ou toute transmission ou création d'activité en milieu rural (accueil touristique, artisanat, énergie renouvelable, services en milieu rural, etc.).

Ces installations doivent se faire dans le cadre de la mise en œuvre des divers volets de la politique d'aménagement rural (équilibre démographique, emploi, services collectifs, patrimoine, etc.) et en lien avec les collectivités chargées de définir les politiques publiques de chaque territoire.

□ Le périurbain : une intervention nécessaire des Safer

Bien ambitieux celui qui pourrait définir d'un trait de crayon l'espace périurbain. Nous savons seulement qu'il est l'endroit de toutes les convoitises et que ces espaces perdent leurs repères traditionnels.

Ainsi, ne voit-on pas opposer espace agricole et espace naturel périurbain comme si les espaces agricoles n'étaient pas des espaces naturels et que les espaces naturels ne pouvaient être le support de productions agricoles. Cette confusion de l'affectation des espaces conduit à des prises de position qui vont jusqu'à réglementer ce cloisonnement.

La contrainte de sauvegarder des territoires autour d'une présence urbaine conduit à une approche plus globale de cette sauvegarde. L'agriculture et l'environnement sont les atouts de cette préservation à condition de les rendre complémentaires.

Les Safer ont l'habitude d'adapter l'usage aux territoires. Leur présence dans ces ceintures vertes doit être confortée, en lien avec les collectivités.

La réussite de cette contribution est conditionnée à une intervention très en amont de la part des Safer. C'est dès la programmation de ces espaces que les Safer doivent être appelées à participer au devenir de ces territoires. Les décideurs du développement urbain ont trop souvent déconnecté la planification de l'action foncière; discours et actes doivent être en phase. L'économie foncière exige un changement de comportement. Il est également important que les Safer puissent intervenir sur des parcelles en friche compte tenu de leur vocation agricole et non de leur usage.

□ *Vers une complémentarité EPF/Safer*

Dans ces espaces périurbains fort convoités mais plus globalement dans tous les espaces confrontés au développement des collectivités, les Safer ne sont pas seules à intervenir. La présence d'établissements publics créés soit par l'État, soit par les collectivités, ajoute à la confusion des espaces et de leur gestion, la confusion des opérateurs fonciers.

Tout pourrait conduire à la concurrence, aux conflits d'intérêts. Le législateur n'a pas instauré de modération en l'espèce, ne définissant pas les franges d'intervention et le territoire de compétence entre les opérateurs. Cette absence de répartition des rôles présente le risque de laisser l'intérêt local arbitrer aux dépens d'une approche globale d'aménagement du territoire.

Les opérateurs fonciers ont pourtant résisté à la tentation des rapports de force pour rechercher et construire une intelligence collective du foncier.

Le groupe de travail initié de manière volontaire par quelques EPF et le groupe Safer doit permettre de mieux se connaître, de rechercher la complémentarité afin de se présenter auprès d'une collectivité comme force de proposition. Des expérimentations dans ce sens existent et devraient tendre à se développer.

□ *Vers de nouveaux modes de financement*

Les Safer ont longtemps fonctionné avec une aide financière de l'État, subvention de fonctionnement au départ pour se transformer ensuite en aide éligible à l'action foncière avec l'appui de l'Europe dans le cadre du programme de développement rural national.

Ce dispositif s'est considérablement amoindri laissant les Safer s'autofinancer alors même que les contraintes conduisent à un besoin approprié de financement des Safer pour assurer la mission de service public. L'exercice financier a ses limites et met les Safer dans une fragilité qui ne peut perdurer.

La dynamique des Safer ne pourrait se satisfaire d'une subvention de fonctionnement qui, par ailleurs, n'est pas de circonstance eu égard aux restrictions de dépenses publiques. Cette situation ne doit pas remettre en cause le principe d'une mission de service public sans aide publique.

Hormis les voies de financement européen (retour au PDRN), celle de l'impôt (un prélèvement sur les droits de mutation), dont les conditions d'accès nécessiteraient d'être réexpertisées, il faut envisager des modalités de financement partagées entre les différents acteurs des territoires (communes, intercommunalités, départements, régions). Cette voie est d'autant plus à explorer que les financements publics sont de plus en plus décentralisés.

Axe 4 – Environnement

□ *Mieux faire connaître nos actions*

Engagées dans l'action foncière, les Safer ne se sont pas à ce jour dotées des outils suffisants et adaptés de recensement de leurs interventions. C'est sans doute une erreur collective puisqu'elles ont réussi une évolution significative sans le faire savoir.

Mettre en place des outils d'évaluation des missions assumées par les Safer est indispensable à une bonne lecture de leur rôle d'aménageur du territoire. Il en va aussi pour les actions à enjeu environnemental.

Sait-on, par exemple, que l'an passé les Safer ont contribué à maîtriser plus de 1500 ha au profit de captages de sources tout en maintenant, grâce à un cahier des charges adapté, la production agricole sur ces surfaces ?

On mesure toute l'importance des données chiffrées et des données qualitatives dans des secteurs où les politiques publiques définissent des enjeux. C'est pourquoi les Safer se sont engagées en partenariat avec le ministère chargé de l'environnement à recenser toutes les opérations à caractère environnemental et à mettre en place un compte rendu d'activité dont l'objectif est de reconnaître l'action des Safer et de légitimer leur position.

□ *Élargir la gouvernance*

Les Safer ont montré par l'animation et le mode de fonctionnement des comités techniques que cette instance était un vrai lieu de concertation.

Il est possible de l'optimiser et d'y associer d'autres représentants de la société civile pour autant qu'ils aient un intérêt au foncier et qu'ils soient représentatifs. Cette question doit être travaillée avec l'aide de l'État.

□ *Adapter les moyens à une mission environnementale*

C'est d'abord acquérir des compétences et mieux connaître les territoires à enjeux environnementaux. La présence des Safer sur le territoire le permet, encore faut-il rassembler les informations accessibles aux collaborateurs de terrain.

Le développement du partenariat est une autre forme d'acquisition de compétences croisées qu'il faut encourager. Il en existe déjà avec la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, le Conservatoire du littoral, les Agences de l'eau, les Chambres d'agriculture. La multiplication des partenariats ne peut être que source d'enrichissement.

□ *Contribuer à rendre compatible agriculture et environnement*

Le temps est révolu d'opposer agriculture et environnement.

L'activité agricole et forestière reste le meilleur garant de l'environnement et ce à moindre coût pour la société. Les Safer ont un vrai rôle à jouer dans la médiation des intérêts en jeu en les rendant complémentaires plutôt que conflictuels.

Certes, cette démarche exige la recherche d'un consensus. Mais n'est-ce pas aujourd'hui le mode de fonctionnement quotidien des Safer qui de surcroît, inscrit cette règle dans le temps ?

Il ne suffit pas d'obtenir un accord équilibré, encore faut-il le faire respecter. L'établissement d'un cahier des charges adapté instauré par la loi, avant tout contractuel, est un outil qu'il ne faut pas réinventer, il faut simplement en redéfinir le contenu en fonction des enjeux environnementaux.

Il sera ainsi plus facile de maintenir une agriculture dans des espaces fragilisés, évitant la tentation de les sanctuariser.

4 – Conclusion

Cette stratégie ainsi définie a mis en évidence des axes de développement, des engagements, des propositions, des partenariats plus importants. Il conviendra de les mettre en œuvre pour éviter une simple déclaration d'intention.

Il faudra, pour cela, l'appui de tous les décideurs. L'État en premier lieu par les voies législatives de concertation et de contractualisation, la profession agricole et les collectivités, dans le même esprit, qu'il s'agisse des régions, des départements, des grandes métropoles, ou des communes et leur regroupement.

Les futurs programmes pluriannuels d'activité des Safer devront intégrer l'ensemble de cette stratégie permettant ainsi à l'État de mesurer l'effort d'adaptation et de réalisation.

Un Comité stratégique et d'éthique a été créé en 2012 à la FNSafer pour assurer l'appui aux Safer et les suivis de la mise en œuvre dans des conditions de valeurs et de modes de fonctionnement s'inscrivant dans la charte éthique du groupe.

Chaque Safer devra ainsi élaborer un « Plan d'Action » afin que toutes soient en capacité de répondre aux missions qui leur ont été confiées en tenant compte de la diversité de nos territoires.

QUATRIEME PARTIE

PROPOSITIONS DU GROUPE SAFER

TENDANT A AMELIORER LA MISE EN ŒUVRE DE SA STRATEGIE AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

En s'appuyant sur les travaux menés par sa commission « *Propositions de lois* » réunie les 19 mars, 15 avril et 29 mai 2013 et les enseignements tirés par chacun des membres qui la composent dans l'exercice de leur métier, le groupe Safer a envisagé des pistes d'amélioration et de facilitation de la mise en œuvre des 4 axes de sa stratégie (observation foncière ; développement de l'agriculture et de la forêt ; développement local ; protection de l'environnement). Ces propositions ont été adoptées par le Conseil d'administration de la FNSafer le 27 juin 2013.

Chacune d'entre elles s'inscrit à sa manière dans une logique, une réflexion et une démarche collective portées par un objectif commun : être l'opérateur foncier de l'espace rural et périurbain au service des politiques publiques locales et nationales.

Dans un contexte foncier qui demeure tendu, les outils d'intervention de cet opérateur doivent être aujourd'hui confortés pour ne pas irrémédiablement fragiliser la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Les 19 propositions qui suivent, telles qu'il en est fait la synthèse (I), sont présentées, sous forme de fiche, de la manière suivante : les premières, au nombre de quinze, sont ventilées par axe stratégique et ont toutes pour objet d'adapter les outils des Safer au contexte dans lequel ils se trouvent afin de rendre plus efficace leur action (II) ; les secondes, au nombre de quatre, sont présentées comme des mesures de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (III).

Elles ont toutes pour ambition de permettre aux Safer de relever les défis majeurs auxquels elles sont déjà confrontées et de les placer en situation de s'adapter aux évolutions à venir.

QUATRIEME PARTIE

I – SYNTHESE DE NOS PROPOSITIONS

- La proposition contenue dans la **fiche 1 relative à la transparence du marché foncier rural**, vise à 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, d'autre part, à prévoir une sanction en cas de défaut d'accomplissement de cette obligation et, enfin, à rendre accessible aux Safer le service « *Demande de Valeurs Foncières* » (service DVF) mis en place par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).
- La proposition contenue dans la **fiche 2 relative au périmètre du droit de préemption des Safer**, a pour objet de modifier les termes de la loi pour permettre aux Safer de pouvoir préempter, outre les biens immobiliers à utilisation agricole, tous les terrains ou les bâtiments d'exploitation à vocation agricole dès lors qu'ils sont situés dans une zone agricole protégée (ZAP) créée en application de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime ou à l'intérieur d'un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1 du code de l'urbanisme (PAEN) ou dans une zone agricole (zone A) ou une zone naturelle et forestière (Zone N) délimitée par un document d'urbanisme ou bien, en l'absence d'un tel document, situés dans les espaces qui sont à vocation agricole ou qui sont compatibles avec l'exercice d'une activité agricole.
- La proposition contenue dans la **fiche 3 relative aux opérations d'acquisition de foncier en démembrement de propriété**, vise à permettre aux Safer d'exercer leur droit de préemption en cas de cession de droits démembrés de la propriété, dès lors que l'étendue du démembrement de propriété s'avère compatible avec les objectifs légaux assignés aussi bien à l'exercice du droit de préemption qu'à la rétrocession.
- La proposition contenue dans la **fiche 4 relative à l'exercice du droit de préemption en cas de cession de parts sociales**, vise à étendre, par analogie avec ce qui existe en matière de droit de préemption urbain (DPU) et de droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS), le droit de préemption des Safer sur les aliénations de la majorité ou de la totalité des parts sociales ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole.
- La proposition contenue dans la **fiche 5 relative à l'exercice du droit de préemption sur les donations**, vise à étendre, pour éviter la multiplication de donations fictives (celles déguisées sous le voile d'un acte à titre onéreux), l'exercice du droit de préemption des Safer aux donations à titre gratuit, à l'exception de celles effectuées entre personnes ayant des liens de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré.
- La proposition contenue dans la **fiche 6 relative au droit de préemption dans les PAEN**, a pour objet de permettre aux Safer d'utiliser, dans le cadre des opérations qu'elles réalisent au nom et pour le compte des départements, le dispositif de révision du prix de vente défini à l'article L. 143-10 du code rural et de la pêche maritime, dans le but de ne pas créer, pour des immeubles de même ordre, des fourchettes de prix différentes selon que les transactions sont conclues par la Safer pour le compte du département ou pour son propre compte, et de faire réaliser des économies pour les collectivités territoriales.
- La proposition contenue dans la **fiche 7 relative à l'adaptation du droit de préemption des Safer à l'exploitation « agro-sylvo-pastorale »**, a pour objet d'élargir le périmètre de ce droit de préemption aux cessions de parcelles boisées qui font l'objet d'une occupation agricole ou pastorale ou qui sont le support d'une activité agricole spécialisée, par la production notamment d'olives, de châtaignes ou de chênes-lièges.

- La proposition contenue dans la **fiche 8 relative au droit de priorité des communes**, de resserrer le périmètre d'intervention des communes dans l'exercice de leur droit de priorité, dans le but d'éviter que cette prérogative ne s'exerce dans les zones dans lesquelles la Safer exerce son droit de préemption.
- La proposition contenue dans la **fiche 9 relative à l'exercice du droit de préemption par le preneur en place**, tend à allonger la durée d'exploitation du bien loué (6 ans au lieu de 3 actuellement) dans le but d'éviter la conclusion de baux de complaisance n'ayant pour seul objet que de contourner le droit de préemption des Safer.
- La proposition contenue dans la **fiche 10 relative à la dissociation du bâti et du foncier agricole**, a pour objet de donner à la Safer la possibilité de rétrocéder séparément des biens acquis par préemption composés de bâtiments d'habitation et de terres, et à l'acquéreur évincé, s'il le souhaite, un droit de préférence à la rétrocession des bâtiments d'habitation.
- La proposition contenue dans la **fiche 11 relative au droit de préférence des propriétaires de terrains boisés**, vise à clarifier des dispositions législatives existantes jugées ambiguës et à ajouter à la liste des opérations exemptées le cas de la vente faite au profit de la Safer lorsqu'elle intervient dans un objectif de restructuration forestière plus globale.
- La proposition contenue dans la **fiche 12 relative aux opérations d'aménagement foncier**, a pour objet d'élargir la composition de la commission départementale d'aménagement foncier (CDAF) au président de la Safer ou son représentant.
- La proposition contenue dans la **fiche 13 relative aux ventes par adjudication**, a pour objet de limiter le bénéfice de l'exclusion de l'offre amiable préalable aux seules ventes par adjudication judiciaire ordonnées par un juge.
- La proposition contenue dans la **fiche 14 relative à l'articulation EPF/Safer**, prévoit de modifier le troisième alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme pour instituer une « coopération conventionnelle » entre les Safer et les EPF lorsque ces établissements sont amenés, à titre subsidiaire, pour les besoins de leur activité, à intervenir dans les espaces naturels et agricoles.
- La proposition contenue dans la **fiche 15 relative au droit de préemption environnemental**, a pour objet de mettre en cohérence l'objectif environnemental et l'assiette du droit de préemption, de concourir à la protection du foncier agricole et de concilier l'agriculture et l'environnement.
- La proposition contenue dans la **fiche 16 relative au décret attributif du droit de préemption**, a pour objet d'attribuer aux Safer, pour une durée indéterminée ou, *a minima*, pour une durée plus longue (10 ans) que celle retenue actuellement en pratique (5 ans), l'exercice du droit de préemption, avec toutefois la possibilité, pour les commissaires du Gouvernement, de solliciter la révision de son champ d'application dans les formes prévues pour sa délimitation.
- La proposition contenue dans la **fiche 17 relative au principe de prohibition des versements accompagnant une promesse unilatérale d'achat**, a pour objet de déroger à ce principe posé par l'article 1589-1 du code civil pour permettre aux Safer de s'assurer de la solvabilité et de la capacité financière du candidat à l'acquisition d'un bien ou d'un droit immobilier.
- La proposition contenue dans la **fiche 18 relative à la durée de stockage des terres**, a pour objet d'assouplir la procédure et de consolider le stockage des terres (délai de conservation des biens de quinze ans) lorsqu'il doit répondre à la réalisation de travaux d'intérêt public.
- La proposition contenue dans la **fiche 19 relative aux conventions de mise à disposition**, a pour objet d'aligner le régime des DOM à la métropole en prévoyant que la durée des conventions est de six ans au maximum renouvelable une fois, quelle que soit la superficie des immeubles ruraux mis à disposition.

QUATRIEME PARTIE

II - PROPOSITIONS PAR AXE STRATEGIQUE

Axe 1 – Mieux connaître les territoires

Fiche 1 – La transparence du marché foncier rural p. 47

Axe 2 – Etre au service de l’Agriculture sur tous les territoires

Fiche 2 – Le périmètre du droit de préemption des Safer p. 51

Fiche 3 – Les opérations d’acquisition de foncier en démembrement de propriété p. 54

Fiche 4 – L’exercice du droit de préemption en cas de cession de parts sociales P. 58

Fiche 5 – L’exercice du droit de préemption sur les donations p. 63

Fiche 6 – L’exercice du droit de préemption dans les PAEN p. 65

Fiche 7 – L’adaptation du droit de préemption à l’exploitation
« agro-sylvo-pastorale » p. 67

Fiche 8 – Le droit de priorité des communes p. 69

Fiche 9 – L’exercice du droit de préemption par le preneur en place p. 71

Fiche 10 – La dissociation du bâti et du foncier agricole p. 73

Fiche 11 – Droit de préférence des propriétaires de terrains boisés p. 75

Fiche 12 – La représentation des Safer au sein des commissions
d’aménagement foncier p. 79

Fiche 13 – La procédure d’offre amiable et les ventes par adjudication p. 83

Axe 3 – Contribuer à un développement local équilibré et durable

Fiche 14 – La conservation du foncier agricole et naturel : articulation EPF/Safer p. 86

Axe 4 – Contribuer à la protection de l’environnement

Fiche 15 – L’optimisation du rôle des Safer en matière environnementale p. 89

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* ».

Axe 2 – Fiche2 :

Le périmètre du droit de préemption des Safer

1 – Etat du droit en vigueur. – Aux termes de l'article L. 143-1 du CRPM, qui définit le champ matériel d'application du droit de préemption de la Safer : « *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**¹³ et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de **terrains à vocation agricole**, quelles que soient leurs dimensions (...)* / 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**. (...) ».

Aux termes de l'article R. 143-2 du même code : « *Sont considérés comme **fonds agricoles ou terrains à vocation agricole**¹⁴, 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 :a) 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** ; (...)* / 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 cheptels mort ou vif (...) ».

Aux termes de l'article R. 143-4 du code précité : « *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 (...)*. ».

¹³ Dans le premier alinéa de l'article L. 143-1 du CRPM, les mots : « *fonds agricoles* » ont été remplacés par les mots : « *biens immobiliers à utilisation agricole et biens mobiliers qui leur sont attachés* » par un amendement de coordination juridique (en raison de la création du fonds agricole à l'article L. 311-3 du CRPM) présenté par M. CÉSAR au nom de la commission des affaires économiques et du plan dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation agricole de 2006.

¹⁴ A noter qu'il n'y a pas, de façon générale, de définition légale consacrée à cette notion de terrain ou d'immeuble « *à vocation agricole* », bien que le législateur l'emploie dans de nombreux autres textes (V. parmi d'autres : art. L. 164 du Livre des procédures fiscales ; art. L. 411-67 et L. 136-1 du code rural et de la pêche maritime). Le législateur utilise également les termes d'immeubles « *à destination agricole* » (V. notamment : art. 793 et 885 Q du code général des impôts ; art. L. 3211-8 du code général de la propriété des personnes publiques ; art. 832-1 du code civil ; art. L. 135-1 du code rural et de la pêche maritime) ou encore, mais plus rarement, les termes « *à utilisation agricole* » (art. L. 731-15 du code rural et de la pêche maritime ; L. 133-8 du code forestier).

Il est donné, dans le dictionnaire Larousse, la définition suivante du mot : vocation (« Destination privilégiée de quelque chose (...) du fait de sa nature, de ses caractéristiques »), destination (« but, usage, affectation de quelque chose, ce à quoi quelque chose est destiné ») et utilisation (« Action ou manière d'employer quelque chose ; usage »).

Or, on sait que la modification de l'affectation (ou de l'utilisation) donnée à un bien immobilier, qu'il ait une vocation agricole, commerciale ou d'habitation, n'a pas nécessairement pour effet de modifier sa vocation.

La vocation naturelle d'un bien est entièrement indépendante de son utilisation, sauf bien entendu le cas d'un changement complet de destination par la réalisation de travaux importants de transformation. Il est de jurisprudence constante que la transformation d'un bâtiment agricole en bâtiment d'habitation constitue un tel changement de destination (CE, 25 mars 1998, *Mme Raufie*, n° 167430, aux Tables, p. 1227). Il en va de même de la transformation d'un bâtiment agricole en siège social d'une association (Cass. crim., 2 décembre 2003, n° 02-88351).

Aux termes de l'article R. 143-10 du même code : « *Toute personne chargée de dresser un acte d'aliénation à titre onéreux d'un **fonds agricole ou d'un terrain à vocation agricole** au sens de l'article R. 143-2, situé dans une zone où une société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut exercer le droit de préemption, est tenue de rappeler aux parties les dispositions du présent chapitre et d'indiquer dans l'acte que ces dispositions ont été observées.* ».

2 – Constat. – Les Safer sont constituées pour contribuer, en milieu rural, « *à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural* » (C. rur., art. L. 141-1).

L'aménagement du territoire désigne l'action publique s'efforçant de répartir géographiquement la population et les activités économiques, soit pour homogénéiser le territoire, soit pour accélérer ou réguler le développement, soit pour améliorer les positions du pays dans le jeu des concurrences internationales. En France, c'est une politique définie et mise en œuvre par des autorités politiques (centrales ou locales) pour réduire les déséquilibres entre les différents espaces géographiques de l'État, voire d'une région.

L'activité agricole, avec toute la reconnaissance de ses valeurs économiques, spatiales et paysagères, a toujours eu une place significative dans l'aménagement du territoire. Elle a été prise en compte très tôt par les politiques publiques, notamment dans le cadre de l'élaboration et de la délimitation de zonages (zone agricole protégée créée en application de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime, périmètre délimité en application de l'article L. 143-1 du code de l'urbanisme, zone agricole ou zone naturelle et forestière délimitée par un document d'urbanisme).

Or, on constate que, malgré la définition de politiques territoriales en faveur de l'agriculture, le droit de préemption de la Safer ne peut aujourd'hui s'exercer, sauf dans les communes et parties de communes de montagne, que sur des biens immobiliers « *à utilisation agricole* » ou sur des bâtiments d'exploitation ayant conservé « *leur utilisation agricole* ».

Le Conseil d'Etat a déjà pu juger qu'un « *terrain à usage agricole ou forestier* » est un terrain « *affecté à une exploitation agricole ou forestière effective* » (CE, 29 juillet 1983, *Société alsacienne d'Audit et de Conseils*, n° 34579, publié au Recueil Lebon). En d'autres termes, il s'agit de terrains affectées à l'exercice d'une activité agricole définie à l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, duquel il ressort que : « *sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation (...)* ».

Il en résulte qu'à défaut d'être utilisés à des fins exclusivement agricoles (par exemple, le fait d'entreposer des caravanes sous un hangar), certains biens immobiliers peuvent ainsi échappés au droit de préemption de la Safer, alors même qu'ils pourraient servir utilement à l'installation de jeunes agriculteurs notamment et qu'ils sont compris dans un espace naturel et agricole.

Relevons, à titre d'exemple, que n'est pas soumise au droit de préemption de la Safer, l'aliénation d'un jardin d'agrément, garni d'un potager et d'arbres fruitiers trentenaires destinés à la consommation personnelle de ses propriétaires (Cass. 3^{ème} civ., 28 sept. 2011, n° 10-14004, Bulletin 2011, III, n° 160) ou encore, d'une parcelle plantée d'arbres divers et sur laquelle est édifié un bungalow construit en dalle et parpaings de béton couvert en tôle ondulée (Cass. 3^{ème} civ., 4 mars 2009, n° 08-11281, Bulletin 2009, III, n° 59).

En outre, des bâtiments d'habitation ou d'exploitation inoccupés et laissés à l'abandon depuis de nombreuses années, ou qui apparaissent vétustes et peu entretenus, ne sont pas préemptables (V. CA Pau, 1^{re} ch., 28 juin 2004 : JCP N 2006, 1268, p. 1506, note Fr. Roussel). Ces bâtiments, faute de pouvoir être préemptés pour des objectifs agricoles ou environnementaux (art. L. 143-2 du CRPM) seront acquis par des non agriculteurs, contribuant ainsi au mitage de l'espace rural.

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objet de modifier les termes de la loi pour permettre à la Safer de pouvoir éventuellement préempter, outre les biens immobiliers à utilisation agricole, tous les terrains ou les bâtiments d’exploitation à vocation agricole situés dans une zone agricole protégée (ZAP) créée en application de l'article L. 112-2 du présent code ou à l'intérieur d'un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1 du code de l’urbanisme (PAEN) ou dans une zone agricole (zone A) ou une zone naturelle et forestière (Zone N) délimitée par un document d’urbanisme ou bien, en l'absence d'un tel document, situés dans les espaces qui sont à vocation agricole ou qui sont compatibles avec l’exercice d’une activité agricole. Ce dispositif a pour but de limiter la consommation des espaces agricoles et de mieux contribuer à l’installation en agriculture.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé :

- de remplacer dans la première phrase du premier alinéa de l’article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime le mot « *vocation* » par le mot « *utilisation* » ;
- d’insérer au premier alinéa de ce même article une deuxième phrase ainsi rédigée : « *Ce droit de préemption peut également s’appliquer en cas d’aliénation à titre onéreux de terrains à vocation agricole situés dans une zone agricole protégée créée en application de l'article L. 112-2 du présent code ou à l'intérieur d'un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1 du code de l’urbanisme ou dans une zone agricole ou une zone naturelle et forestière délimitée par un document d’urbanisme ou bien, en l'absence d'un tel document, situés dans les espaces qui sont à vocation agricole ou qui sont compatibles avec l’exercice d’une activité agricole.* » ;
- et d’ajouter, dans le deuxième alinéa du même article, après les mots « *partie d’une exploitation agricole* » les mots « *ou qui sont cédés avec des terrains à vocation agricole d’une surface totale supérieure au seuil fixé pour l’application du statut du fermage conformément à l’article L. 411-3,* » et, après les mots « *leur utilisation agricole* » les mots suivants : « *ou qui sont situés dans les zones ou espaces mentionnés au premier alinéa de cet article et qui sont à vocation agricole, pour leur rendre un usage agricole* ».

Exercice du droit de préemption :

Terrains	Bâtiments d’exploitation	Bâtiments d’habitation
-Terrains à utilisation agricole (sans distinction du zonage)	Bâtiments ayant conservé leur utilisation agricole	Bâtiments faisant partie d'une exploitation agricole
-Terrains à vocation agricole (dans les zones agricoles)	Bâtiments situés dans les zones agricoles et qui sont à vocation agricole, pour leur rendre un usage agricole	Bâtiments cédés avec des terrains à vocation agricole d’une surface totale supérieure au seuil fixé pour l’application du statut du fermage.
-Terrains à vocation agricole compatibles avec l’exercice d’une activité agricole (hors document d’urbanisme)	Possibilité de dissocier le foncier du bâti (Cf. Axe 2 Fiche 10 du Livre blanc (page 73))	

Axe 2 – Fiche 3 :

Les opérations d'acquisition de foncier en démembrement de propriété

1 – Etat du droit en vigueur (texte et jurisprudence). – Les Safer disposent, conformément à l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, d'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* ». L'article L. 143-2 du même code énumère de façon restrictive les objectifs justifiant, dans un but d'intérêt général, l'exercice du droit de préemption (parmi les neuf objectifs, on trouve : l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ; la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ; la lutte contre la spéculation foncière ; la conservation d'exploitations viables existantes ; la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement ; la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains).

Ce droit de préemption, et le droit de rétrocession qui en découle, sont réglementés par les articles L. 143-2 à L. 143-15 et R. 143-1 à R. 143-23 du même code, qui détaillent les cas et les conditions dans lesquels ces droits peuvent être exercés. Aux termes de l'article L. 143-8 du code rural et de la pêche maritime : « *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* ». Il en ressort que ce sont les règles du droit de préemption du preneur en place (fermier) en cas de cession par le bailleur des terres qu'il loue par bail rural, qui s'appliquent pour l'exercice du droit de préemption de la Safer en cas d'aliénation de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole.

Ce droit de préemption ne peut être mis en œuvre qu'à l'occasion de la cession de la « pleine propriété » d'un bien. Les cessions de nue-propriété ou d'usufruit sont donc exclues du champ d'application. Les textes sont muets sur ce point mais la solution ne fait aucun doute. En effet, la Cour de cassation a, à plusieurs reprises, posé le principe que le droit de préemption de la Safer, qui s'exerce en vue de réaliser l'équilibre des exploitations agricoles, de contribuer à la constitution de nouvelles exploitations équilibrées et d'éviter la spéculation foncière, ne peut jouer lors de la vente en nue-propriété d'un bien rural (V. Cass. 3^{ème} Civ., 6 nov. 1970, n° 69-12485 : Bull. civ. III, n° 594 ; Cass. 3^{ème} Civ., 6 févr. 1974, n° 72-14595 : Bull. civ. III, n° 66, p. 50 ; Cass. 3^{ème} Civ., 7 févr. 1996, n° 93-19591), réserve faite du cas de fraude dont la preuve incombe à la Safer : lorsque la vente démembrée est un moyen de faire obstacle à l'exercice par la Safer de son droit de préemption (il a, par exemple, été jugé que la vente d'un bien rural grevé d'une réserve du droit d'usage et d'habitation est soumise au droit de préemption de la Safer dès lors que l'intention des parties était bien de vendre le bien « en toute propriété » : Cass. 3^{ème} civ., 19 nov. 2008, n° 07-16476). La vente de l'usufruit n'est pas non plus soumise au droit de préemption qui ne constitue pas une aliénation en propriété (V. Cass. Soc. 22 mars 1962 : Bull. n° 309 ; Rép. min. n° 113977 : JOAN Q 20 févr. 2007, p. 1773 ; Droit rural n° 352, Avril 2007, alerte 59).

Cette jurisprudence est moins fondée sur l'objet du droit de préemption (lequel, par nature, peut s'exercer sur n'importe quelle opération juridique : voir, par exemple, le droit de préemption du locataire rural qui s'applique aux aliénations de démembrements du droit de propriété : art L. 412-1 et s. du CRPM) que sur les finalités pour lesquelles les Safer en disposent. En effet, au moins lorsqu'il s'agit de la cession de la nue-propriété, l'exercice du droit de préemption des Safer ne leur permettrait pas, ainsi qu'elles en ont l'obligation, de les rétrocéder dans les cinq ans à un exploitant, puisque ce démembrement ne confère pas l'usage du bien. Cette analyse, qui explique les jurisprudences précitées, rendues sur des cessions de nues-propriétés, n'est pas nécessairement transposable à la cession de l'usufruit, qui permet l'exploitation.

Il en résulte ainsi que, réserve faite de la fraude, ni la cession de la nue-propriété d'un bien rural, ni celle de l'usufruit d'un tel bien ne se trouve soumise au droit de préemption de la Safer. La solution est identique, en raison de la nature des droits transférés, dans l'hypothèse d'une cession par un plein

propriétaire de l'usufruit à une personne déterminée, et de la nue-propriété à un autre acquéreur déterminé, de même qu'en cas de cession, même simultanée, de droits démembres par leurs titulaires respectifs à un même cessionnaire, réserve toujours faite du cas de fraude. Dans toutes ces hypothèses, en effet, chacune des cessions en question a pour objet un droit démembré, et non la pleine propriété d'un bien rural, opération dont la nature s'oppose, en l'état actuel du droit, à l'ouverture du droit de préemption des Safer.

Précisons, enfin, que le 8° de l'article 1 du décret n° 2012-363 du 14 mars 2012 a, en insérant à l'article R. 143-9 du CRPM un 5° afférent aux « *aliénations de l'usufruit ou de la nue-propriété des biens visés au 1° du II de l'article L. 141-1* », compléter la liste des aliénations devant faire l'objet d'une déclaration aux Safer par les notaires. Cette modification résulte d'un travail commun de réflexion entre la Chancellerie et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER – rapport établi par M. G.A Morin en décembre 2008).

Il ne s'agit bien entendu que d'une information, qui ne donne pas droit à la Safer d'exercer son droit de préemption. Cette information permet simplement, depuis un peu plus d'un an, aux Safer non seulement de déceler d'éventuelles fraudes, mais aussi, et surtout – dès lors que ces démembrements de droits de propriété échappaient, jusque-là, à leur connaissance –, de mieux évaluer l'évolution des prix du foncier agricole et les changements de destination des terres agricoles et, par voie de conséquence, de remplir pleinement leur mission de service public qui est, rappelons-le, d'assurer la transparence du marché foncier rural.

2 – Constats. – Le démembrement de propriété n'est en pas soi illicite puisqu'il peut répondre à des attentes patrimoniales ou fiscales. Il ne le devient que s'il a pour but exclusif d'éluder le droit de préemption d'ordre public de la Safer. Or, dans certaines régions (Champagne-Ardenne et Poitou-Charentes notamment), la limitation du droit de préemption aux cessions à titre onéreux en pleine propriété ouvre – impunément dans la plupart des cas et de plus en plus fréquemment (V. sur ce point : *Le prix des terres - Analyse des marchés fonciers ruraux 2012*, édition mai 2013) – la porte à des démembrements artificiels (exemples : la vente concomitante de la nue-propriété et de l'usufruit : l'acheteur acquiert la nue-propriété des terres en son nom propre ou au travers d'un groupement foncier agricole, l'usufruit étant cédé à une société d'exploitation, type EARL, contrôlée par la même personne, ou à un proche membre de sa famille ; vente de la nue-propriété avec réserve de l'usufruit temporaire – 5 ans – au prix de la vente de la pleine propriété) qui contredisent les objectifs fixés par la loi et compromettent ainsi l'installation des jeunes agriculteurs.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation, parmi lesquelles figurent, d'une part, le maintien de l'exception jurisprudentielle précitée en dépit de la modification des objectifs du droit de préemption et des montages juridiques (ventes concomitantes, et non plus seulement séparées, de l'usufruit de la nue-propriété) et, d'autre part, la difficile preuve de la fraude (qui ne se présume pas : V. Cass. 3^{ème} Civ., 29 juin 1977, n° 76-10773, Bull. III, n° 296). Ainsi, il incombe à la Safer qui prétend qu'un montage avait pour seul objectif d'éluder son droit de préemption de rapporter la preuve de la fraude, en démontrant concrètement et par une analyse circonstanciée des éléments de la cause qu'il ressort incontestablement des faits que les actes en cause étaient nécessairement frauduleux, ce qui est assurément très difficile à démontrer (V. parmi d'autres : CA Paris, 27 juin 2013, n° 11/10205 ; TGI d'Auch, 19 déc. 2012, n° 11/01379 ; TGI de Meaux, 7 avril 2011, n° 09/04091).

Le nombre de contentieux porte en moyenne sur 21 % des surfaces notifiées dans les principales Safer concernées (Safer Lorraine, Poitou-Charentes et Champagne-Ardenne), soit 331 hectares sur un total de 1646, ce qui est relativement important au regard de la baisse constante du marché foncier.

Ainsi qu'il ressort de la **proposition de loi n° 1188, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013, visant au renforcement des outils de gestion du foncier agricole présentée notamment par Messieurs Bruno Le Roux, Dominique Potier, Christian Paul et Germinal Peiro, députés** : « *Les ventes en démembrement de propriété se sont multipliées afin de contourner le droit de préemption des Safer, puisque la loi les autorise à préempter les biens en pleine propriété, mais leur interdit d'en préempter l'usufruit ou la nue-propriété. Si les Safer sont informées en cas d'aliénation de biens démembrés depuis le décret du 14 mars 2012, elles ne disposent pas pour autant de la possibilité de les préempter. Ainsi, elles ne peuvent appréhender ce type d'opération que si elles démontrent une fraude. Ce champ d'action restreint à l'excès ne permet pas aux Safer d'exercer efficacement leur contrôle sur les cessions de foncier agricole et d'assurer le respect des priorités lors de l'attribution du bien* ».

Notons, par ailleurs, que le mécanisme d'exercice du droit de préemption des Safer est, ainsi qu'il a été dit plus haut, calqué sur l'exercice du droit de préemption du preneur. Cependant, une différence importante mérite d'être signalée : l'article 1^{er} de la loi n° 75-632 du 15 juillet 1975 portant réforme du statut des baux ruraux, codifié alors à l'article 790 du code rural, repris désormais à l'article L. 412-2 de ce code, devenu code rural et de la pêche maritime, prévoyant que le preneur bénéficie, à condition d'exploiter le bien depuis au moins trois ans, du droit de préemption « *en cas de vente portant sur l'usufruit ou la nue-propriété, à moins que l'acquéreur ne soit, selon le cas, nu-propriétaire du bien vendu en usufruit ou usufruitier du bien vendu en nue-propriété* ». Or, ce texte n'a pas été visé par la législation des Safer (V. *supra* art. L. 143-8 du CRPM) et ne leur est donc pas applicable.

Enfin, relevons, en matière d'urbanisme, encore que le juge administratif n'ait pas encore eu l'occasion de prendre position, qu'il est admis par la doctrine que la commune peut exercer son droit de préemption urbain (DPU) en cas de cession de droit démembré de la propriété sur le fondement des dispositions de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, qui précise que sont soumis au droit de préemption urbain « *tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit* ».

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objet de donner aux Safer, réserve faite évidemment des cessions consenties aux fermiers ou encore à des parents ou alliés, la possibilité d'exercer leur droit de préemption en cas de cession de droit démembré de la propriété, dès lors que l'étendue du démembrement de propriété, tant du point de vue des biens sur lesquels il porte que de sa durée, s'avère compatible avec les objectifs légaux assignés aussi bien à l'exercice du droit de préemption qu'à la rétrocession.

Selon la doctrine, les dispositions régissant le droit de préemption des Safer ne doivent plus être interprétées comme réservant de manière absolue l'exercice de ce droit aux cas d'aliénation en pleine propriété (V. conclusions de l'étude de F. Roussel, Droit rural n° 379, Janv. 2010, dossier 4).

Le dispositif proposé tend à permettre aux Safer d'intervenir sur « l'ensemble du marché foncier » des droits démembrés (et non plus seulement que partiellement et épisodiquement, comme c'est le cas aujourd'hui, la fraude étant l'unique levier d'action pour reconnaître ses droits) afin qu'elles puissent remplir pleinement leur mission de service public (qui est notamment de protéger le foncier agricole et d'assurer l'installation de jeunes agriculteurs) au regard des objectifs limitativement mentionnés à l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime.

Il ne fait concrètement et naturellement que transposer – avec retard – ce que le législateur a consenti en 1975 au preneur à bail dans son intérêt personnel, alors que la Safer peut exercer ce droit de préemption dans un but d'intérêt général, pour réaliser la mission de service public dont elle est investie.

⇒ Propositions. Il pourrait être envisagé :

- soit, d'insérer au premier alinéa de l'article L. 143-8 du code rural et de la pêche maritime après les mots « *prévues par les articles* » les mots « *L. 412-2 et* ».
- soit, d'insérer à l'article L. 143-1 du même code un troisième alinéa ainsi rédigé :
- « *Ce droit de préemption peut également être exercé en cas de cession à titre onéreux de droits démembrés d'usufruit et de nue-propiété se rapportant à des biens immobiliers à vocation agricole.* ».

Axe 2 – Fiche 4 :

L'exercice du droit de préemption en cas de cession de parts sociales

1 – Etat du droit en vigueur (texte et jurisprudence). – Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural disposent, conformément à l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, d'un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à utilisation agricole, de terrains à vocation agricole ou même de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole.

Ce même article L. 143-1 permet également aux Safer d'exercer leur droit de préemption sur les biens mobiliers qui sont attachés aux biens immobiliers à utilisation agricole (par exemple, les cheptels et les stocks). S'agissant des accessoires mobiliers incorporels du fonds, le législateur a précisé que lorsque l'aliénation porte sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement unique (DPU), le droit de préemption peut s'exercer sur l'ensemble à condition que la rétrocession porte conjointement sur les terrains et ces droits.

A cela, il faut ajouter l'intervention de la Safer à qui est reconnu un droit de préemption en cas d'apport d'un immeuble à une société, le législateur ayant toutefois réservé un mécanisme permettant de faire partiellement échec au droit de préemption (C. rur., art. L. 143-5. – V. Droit rural, Barabé-Bouchard, Ed. Ellipses 2e édit., n°s 604 et 628). Pour faciliter son exercice, il est prévu que, pendant une durée de cinq ans à compter de l'apport en société de biens pouvant faire l'objet du droit de préemption, les Safer peuvent recevoir de l'administration des impôts, sur demande motivée, communication de la répartition entre les associés du capital de la société bénéficiaire, en vue de permettre, le cas échéant, à ces organismes de faire prononcer l'annulation de ces apports (art. L. 164 du Livre des procédures fiscales).

L'article L. 143-1, spécifique au droit de préemption, ne prévoit en revanche pas la possibilité de préempter des parts sociales.

Dès 1974, pourtant, le législateur a accordé aux Safer la possibilité de devenir associées d'un groupement foncier agricole (GFA), pour une période de cinq ans, et sans pouvoir détenir plus de 30 % du capital social (C. rur., art. L. 322-2).

La loi d'orientation du 9 juillet 1999 est allée plus loin en donnant aux Safer le droit d'acquérir, à l'amiable, des parts de sociétés pour exercer leur mission : les Safer peuvent, en effet, « *acquérir, dans le but d'améliorer les structures foncières, des parts de sociétés 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 et, notamment, par dérogation aux dispositions du chapitre II du titre II du livre III (nouveau), des parts de groupements fonciers agricoles* » (cf. 3° du II de l'article L. 141-1 du CRPM).

Cette réforme de 1999 semble avoir été justifiée par une volonté de renforcer le contrôle des structures :

- Cette disposition a pour fondement (intervention de M. Fr. Patriat : JOAN, CR, 8 avr. 1999, p. 3558) une « *raison politique* » en lien direct avec la volonté des rédacteurs de la loi du 9 juillet 1999 de renforcer le contrôle des structures en ayant tout particulièrement eu en ligne de mire les sociétés. Ainsi a-t-il affirmé par le rapporteur Patriat que « *la moitié des terres sont actuellement détenues sous des formes sociétaires et si la loi ne donne pas aux Safer la possibilité d'intervenir sous de telles formes, on ne maîtrisera pas le contrôle des structures* »,

et par le ministre de l'agriculture qu'« *il faut permettre aux Safer de s'investir dans ces formes sociétaires, sinon il n'y aura plus de contrôle des structures* ».

Certains auteurs en déduisent que le droit de préemption ne doit s'exercer sur aucune cessions de parts sociales :

- Isabelle Couturier – Rép. civ. Dalloz – Safer : « *Hors préemption, les Safer peuvent donc seulement acheter des parts de société civile à objet agricole donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de biens agricoles ou forestiers. La Safer ne peut procéder qu'à l'achat de parts de sociétés civiles d'exploitation agricole, ou, dans la limite de 30 %, de parts de GFA ou de GFR. La cession de ces parts par la Safer risque de ne pas être simple dans ces structures qui, en pratique, sont souvent marquées d'un fort intuitu personae. Par ailleurs, les Safer peuvent acheter l'intégralité des parts ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, et notamment des parts de GFA. La Safer devra alors soit trouver un ensemble d'associés, soit procéder à la liquidation de la personne morale (C. rur., art. L. 141-1 et L. 322-2)* » ;
- Egalement Alain Jallais – Jurisclasseur Rural – fasc 20 Safer : « *Si elle a entendu favoriser l'intervention des Safer dans les cessions de parts sociales, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 n'a aucunement retouché les dispositions relatives au droit de préemption. Il s'en déduit que l'acquisition de parts sociales doit, pratiquement, être amiable (CE, 10 avr. 2002, n° 225073 : RD rur. 2002, p. 264, obs. J-M. G. ; Ann. Loyers 2002, p. 1591, obs. J. Lachaud)* ».

Et s'il est prévu que la cession de parts sociales doivent faire l'objet d'une notification par le notaire chargé de dresser l'acte d'aliénation (art. R. 143-9), il a été souligné que cette obligation ne remettait pas en cause les prérogatives de la Safer : CE, 10 avril 2002 (RD rur. 2002, p. 264) :

- l'obligation désormais faite au notaire ou à la personne chargée de dresser l'acte translatif de propriété de déclarer au préalable à la Safer « *les aliénations portant sur des cessions de parts de sociétés* » (D. n° 2000-671, 10 juillet 2000, art. 21 – C. rur. art. R. 143-9) n'est pas plus critiquable. Selon les juges, la disposition contestée ne vise qu'à permettre à la Safer d'avoir connaissance d'une information destinée à lui faciliter l'exercice du droit d'acquérir des parts de sociétés qu'elle tient de l'article L. 141-1-II 3° du code rural. La position adoptée par le Conseil d'Etat est conforme au point de vue émis tant par les premiers commentateurs du décret du 10 juillet 2000 (...) selon lequel les rédacteurs du décret n'ont pas eu pour objectif d'étendre les prérogatives de la Safer mais seulement de lui permettre de prendre connaissance des mouvements de parts sociales que la loi l'autorise à acquérir à l'amiable : parts de sociétés civiles à objet agricole ou forestier ; intégralité des parts ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole ; parts de groupements fonciers agricoles.

Qu'en est-il dans l'hypothèse d'une vente unique portant à la fois sur des biens préemptables et des biens non préemptables ?

Le législateur n'a pas envisagé cette configuration, et n'a, en particulier, pas imposé une division forcée de la vente, ni même une ventilation du prix, afin que celui-ci corresponde strictement au droit de préemption (M.O. Gain – Le droit de préemption de la Safer et les ventes indivisibles – JCPN n° 26, 28 juin 2002, 1396).

La Cour de cassation a récemment admis (Cass. 3^{ème} Civ., 18 décembre 2012, n° 11-28135) qu'une Safer puisse préempter puis rétrocéder un fonds immobilier agricole ainsi que des parts sociales de GFA dès lors que la cession de ces parts sociales résultait de la réalisation des conditions de la vente initiale imposées à l'acquéreur auquel la Safer s'était substituée par l'exercice régulier de son droit de préemption.

2 – Constats. – 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. L'obligation déclarative ne vaut que pour les transactions visées à l'article L. 141-1, II, 3° du code rural et de la pêche maritime, c'est-à-dire les cessions de parts de sociétés civiles à objet agricole représentatives de biens immobiliers, ou les cessions de l'intégralité du capital social d'un groupement, indépendamment de sa forme, lorsqu'il a pour objet principal l'exploitation agricole. Les autres types de cession (par ex. cession partielle de parts de GFA) ne sont soumis à aucune formalité (F. Roussel, *JCl. Rural, Fasc. 30, V° "Préemption, Safer", n° 76*).

Or, la forme sociétaire est de plus en plus courante :

1 – Les chiffres nous donnent une vision instantanée et objective de la situation :	
Exploitation Individuelle :	339 872 (surface moyenne : 58 ha)
GAEC :	37 205
EARL avec chef d'exploitation seul :	42 758
EARL avec plusieurs coexploitants :	35 852
Autres formes sociétaires (SCEA, SA, SARL,..) :	34 290

150 105 (soit près de 31 %) qui concentrent plus de 57 % de la SAU, soit 15,4 millions d'ha ; surface moyenne : 108 ha

A noter que parmi les moyennes et grandes exploitations (selon la dimension économique) : 45,5 % sont détenues sous formes sociétaires et exploitent près de 61 % de la SAU (soit 15,26 millions d'ha).

2 – Les sociétés en agriculture :

L'activité agricole est en principe une activité civile, c'est pourquoi les acteurs agricoles préfèrent traditionnellement et généralement à la société de capitaux, la société civile de personnes :

- Les sociétés foncières (GFA, GFR, etc.) : apports en propriété d'immeubles ou de droits immobiliers à utilisation agricole et/ou forestier.
- Les sociétés civiles pour exploiter (SCEA, SCEV, EARL, GAEC, etc.) : les biens immobiliers à utilisation agricole peuvent être, soit apportés à la société, soit mis à sa disposition, soit encore loués. Ces sociétés d'exploitation agricole ou viticole sont rarement propriétaires du support foncier.

On trouve également des sociétés commerciales (SARL, SAS, etc.) : utilisées dans le milieu agricole afin de dissocier l'activité de production de celle de commercialisation (vente de produits fermiers, prestations de services, etc.).

Un phénomène nouveau : l'arrivée d'investisseurs qui n'ont rien à voir avec les acheteurs traditionnels. Il s'agit de sociétés de capitaux, habituellement intéressées à investir dans l'immobilier, qui font leur apparition dans le foncier agricole.

On transfère aujourd'hui de façon significative des surfaces via ces parts de sociétés sans que ni les Safer, ni l'Etat, ni les collectivités territoriales ne le sachent (à titre d'exemple, d'après une étude récente, il s'échangerait en réalité 20 000 ha de vignes par an soit 1/3 de plus que ce qui a été constaté en 2012 par les Safer). Le constat – alarmant – est le manque de transparence qui pourrait, selon le cas, favoriser une concentration peu visible des exploitations, au détriment du modèle familial et de l'installation de jeunes agriculteurs.

L'inquiétude est que fleurissent des prises de contrôle à grande échelle des terres agricoles françaises par le biais de structures sociétaires et que la France perde peu à peu la maîtrise du foncier agricole. Ce qui inquiète particulièrement le groupe Safer n'est pas le fait que des sociétés acquièrent des terres, mais plutôt que la forme juridique sociétaire leur permette de les échanger, en dehors du marché classique, via les transferts de parts de société. Autant de mouvements qui ne sont pas

notifiés aux Safer et échappent ainsi à leur droit de préemption. Si l'ampleur du phénomène n'est pas quantifiée, on sait en revanche qu'il a été, depuis 2006, amplifié avec la disparition du contrôle par les CDOA des transferts de parts de société.

Ainsi qu'il ressort de la **proposition de loi n° 1188, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013, visant au renforcement des outils de gestion du foncier agricole présentée notamment par Messieurs Bruno Le Roux, Dominique Potier, Christian Paul et Germinal Peiro, députés** : « *le droit de préemption des Safer ne peut appréhender que les cessions de biens immobiliers, à l'exclusion des biens meubles tels que les parts sociales. Les Safer sont de ce fait impuissantes lorsqu'un bien agricole est incorporé dans une société civile immobilière dont les parts sont ultérieurement vendues. En conséquence, il leur est impossible de poursuivre leur mission d'intérêt général, qui vise notamment à promouvoir l'installation des agriculteurs et à lutter contre la spéculation foncière* ».

3 – Dispositif proposé. – Il conviendrait qu'il y ait une évolution pour que, *a minima*, il y ait une notification de tous les actes de cession de droits sociaux de sociétés agricoles, afin de permettre aux Safer de poursuivre au mieux leur mission de service public qui est d'assurer la transparence du marché foncier rural. De toute évidence, le contenu de la DIA devra être complété et l'obligation déclarative devra être assortie d'une sanction dissuasive (cf. Axe 1 – Fiche 1). Proposition (sauf la sanction) qui implique de modifier la partie réglementaire du CRPM.

Il pourrait être également envisagé, dans le cadre du projet de loi d'avenir, soit de prévoir que le droit de préemption des Safer peut s'exercer en cas de cession à titre onéreux de parts sociales de GFA et de GFR se rapportant à des biens immobiliers à vocation agricole, soit d'étendre, à la lumière de ce qui est actuellement admis en matière d'acquisition amiable et en lien avec ce qui existe déjà en matière de droit de préemption urbain (DPU) et de droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (ENS), le droit de préemption des Safer sur les aliénations de la majorité ou de la totalité¹⁵ des parts sociales ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole.

En effet, rappelons que la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a, dans un premier temps, élargit le champ d'application du droit de préemption urbain aux parts sociales de sociétés civiles immobilières. Ensuite, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a étendu également l'assiette du droit de préemption du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres aux parts sociales de sociétés civiles immobilières dans les espaces naturels sensibles.

L'assiette du droit de préemption des Safer doit donc être ajustée dans les mêmes conditions afin de soutenir l'efficacité de leurs missions.

⇒ Propositions. Il pourrait être envisagé :

- Soit, de modifier le premier alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime en y ajoutant une phrase ainsi rédigée :

« Ce droit de préemption peut 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. ».

¹⁵ En cas de préemption de la totalité des parts, la Safer se trouverait dans une situation qui est proche de celle où elle acquerrait l'immeuble lui-même.

- Soit, d'insérer à ce même article L. 143-1 un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« Ce droit de préemption peut 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. ».

Axe 2 – Fiche 5 :

L'extension du droit de préemption des Safer sur les donations entre parents au-delà du quatrième degré et entre personnes non parentes

1 – Etat du droit en vigueur : Tout comme le droit de préemption urbain (DPU), le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) ne peut, en l'état du droit positif, s'exercer qu'à l'égard des immeubles aliénés à titre onéreux.

En effet, aux termes de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, il est institué au profit de ces sociétés « *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. Lorsque l'aliénation à titre onéreux porte de façon conjointe sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement unique créés en application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, ce droit de préemption peut s'exercer globalement sur l'ensemble ainsi constitué aux seules fins d'une rétrocession conjointe des terrains et des droits ainsi acquis, selon des modalités fixées par décret. / 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. / Dans les communes et parties de communes de montagne telles que définies par les articles 3 et 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, ce droit de préemption peut également être exercé en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé cette aliénation, pour leur rendre un usage agricole. Les dispositions de l'article L. 143-10 ne sont pas applicables dans ce cas.* ». Aux termes de l'article L. 164 du Livre des procédures fiscales : « *Pendant une durée de cinq ans à compter de l'apport en société de biens pouvant faire l'objet du droit de préemption dont elles bénéficient 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, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) reçoivent de l'administration des impôts, sur demande motivée, communication de la répartition entre les associés du capital de la société bénéficiaire, en vue de permettre, le cas échéant, à ces organismes de faire prononcer l'annulation de ces apports.* ».

Sont donc exclues du droit de préemption, entre autres, toutes les mutations à titre gratuit, sous la réserve habituelle de la fraude à la loi, telle que la donation déguisée sous le voile d'un acte à titre onéreux conclu dans le seul but de faire échec au droit de préemption de son titulaire.

2 – Constats. – Les élus locaux et les Safer constatent de plus en plus fréquemment des donations qui se révèlent être des ventes déguisées (V. parmi d'autres : QE n° 27944 : JOAN Q, 4 juin 2013 ; QE n° 29317 : JOAN Q, 18 juin 2013 ; Quest. orale sans débat n° 05045, JO Sénat, 27 juin 2013). Ces soi-disant donations font parfois suite à un retrait de vente notifiée à la Safer mais avant préemption, révélant ainsi le caractère onéreux de la cession envisagée. Il arrive même que ces « donations » fassent suite à un retrait de vente suite à une préemption en révision de prix, le prix notifié étant excessif par rapport aux prix des ventes de biens comparables dans le même secteur. Dans ces hypothèses fréquentes, l'intention libérale apparaît alors plus que douteuse. Ces donations masquent en réalité des transactions en faveur de personnes qui visent des changements de destination de terres agricoles : habitat précaire, dépôts de matériaux, de voitures, etc. Ces changements de destination posent plusieurs problèmes : n'étant pas notifiées, elles échappent à la connaissance publique (collectivités, communes, Safer) ; elles provoquent un mitage susceptible d'amplifier les détournements d'usage ; elles portent atteinte au foncier agricole et à la qualité des paysages ; elles se situent parfois sur des terrains figurant dans des plans de prévention des risques ; elles posent des problèmes d'insalubrité publique car ces terres ne sont pas destinées à de l'habitation et ne bénéficient pas des connections aux réseaux publics (d'eau et assainissement).

Bien entendu cette atteinte au droit de l'urbanisme est susceptible d'être sanctionnée. Lorsque ces cessions sont révélées par le changement d'occupation, les procédures visant à faire respecter le règlement de l'urbanisme sont complexes, longues, coûteuses, et souvent infructueuses. Aussi une des solutions consisterait à prévenir ce type de dérive *a priori* plutôt que d'avoir à intervenir *a posteriori*. Cette modification permettrait aux communes, informées par la Safer, de mettre en œuvre les moyens nécessaires, notamment par l'exercice du droit de préemption de la Safer (V. *Proposition de loi de M. Jean-Claude Bouchet et plusieurs de ses collègues relative à l'extension du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, n° 3895, déposée le 8 novembre 2011 à l'Assemblée nationale* ; V. également : *proposition de loi n° 890 de M. Jean-Frédéric Poisson, député UMP des Yvelines, et plusieurs de ses collègues, visant à lutter contre les installations illégales sur les terrains non constructibles, déposée à l'Assemblée nationale le 3 avril 2013 : cette proposition vise principalement à instaurer un droit de préemption des Safer sur les transactions portant sur les terres agricoles effectuées à titre gracieux entre personnes parentes au-delà du troisième degré. Elle vise également à ce que les maires soient préalablement informés de toutes ces transactions, sous peine de nullité de la cession*).

Il est bien entendu également constant que pour lutter contre de telles pratiques, une action en déclaration de simulation peut être engagée devant le juge civil, qui peut faire écarter les effets apparents de l'acte et le requalifier. Il est également possible d'exercer devant ce même juge une action en nullité (Cass. 3e Civ., 29 juin 2010, n° 09-15532). Mais, pour ces deux actions, la preuve de l'existence d'une donation déguisée doit pouvoir être apportée, ce qui est en pratique extrêmement difficile.

On constate, enfin, en matière de droit de préemption urbain (DPU), que le texte n° 53 – adopté par le Sénat le 29 juin 2011 et transmis à l'Assemblée nationale le 2 juillet 2012 – de la proposition de loi visant à améliorer et sécuriser l'exercice du droit de préemption (*Voir : amendement n° 17 rectifié présenté par Mme Bricq et les membres du groupe socialiste – art. 1^{er} D nouveau*) prévoit d'insérer après l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, un article L. 213-1-1 ainsi rédigé : « Art. L. 213-1-1. – Sont également soumis au droit de préemption les immeubles ou ensembles de droits sociaux visés au premier alinéa de l'article L. 213-1 lorsqu'ils font l'objet d'une aliénation à titre gratuit, sauf si celle-ci est effectuée entre personnes ayant des liens de parenté jusqu'au sixième degré ou des liens conjugaux. ».

Ce dispositif pourrait être repris pour le droit de préemption des Safer.

3 – Dispositif proposé. – Ainsi qu'il vient d'être dit, on assiste à une multiplication de donations fictives (lesquelles s'accompagnent en réalité d'un versement totalement occulte, en espèces), qui font obstacle au droit de préemption des Safer et posent, de ce fait, un réel problème, auquel il importe de remédier en modifiant la loi. Il est donc proposé d'étendre l'exercice du droit de préemption des Safer aux donations à titre gratuit, tout en prévoyant que ce droit ne s'exercerait pas en cas de donation effectuée entre personnes ayant des liens de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de compléter l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime par un cinquième alinéa ainsi rédigé : « Sont également soumis au droit de préemption les immeubles ou droits visés aux quatre alinéas précédents lorsqu'ils font l'objet d'une aliénation à titre gratuit, sauf si celle-ci est effectuée entre personnes ayant des liens de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré. ».

Axe 2 – Fiche 6

Le droit de préemption dans les PAEN

1 – Etat du droit en vigueur. – Un constat récurrent depuis de nombreuses années : l'étalement urbain ne cesse de s'amplifier, au détriment des espaces agricoles, forestiers et naturels périurbains, perturbant les équilibres écologiques et territoriaux. Pour lutter contre l'accélération de ce phénomène et préserver les espaces périurbains non bâtis, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a conféré aux départements une nouvelle compétence : la protection et l'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains. La mobilisation de cette compétence est passée par la mise en œuvre d'un nouvel instrument du code de l'urbanisme : les « *périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains* », dits *PAEN*.

Pour mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique (C. urb., art. L. 143-1).

Au 1^{er} janvier 2013, 5 PAEN ont été institués sur les territoires de : Canohès dans les Pyrénées-Orientales ; la vallée du Gier dans la Loire ; Velaux dans les Bouches-du-Rhône ; la vallée maraîchère des Jalles en Gironde ; Marne et Gondoire en Ile-de-France.

A l'intérieur d'un PAEN, la Safer informe le président du conseil général de toutes les déclarations d'intention d'aliéner.

Les terrains compris dans un PAEN ne peuvent être inclus ni dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, ni dans un secteur constructible délimité par une carte communale.

Ces terrains peuvent être acquis. Ces acquisitions sont réalisées dans des conditions différentes selon l'hypothèse dans laquelle on se trouve. L'article L. 143-3 du code de l'urbanisme, en distingue trois :

- dans l'ensemble du périmètre, les acquisitions sont effectuées par le département ou, avec l'accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, à l'amiable ou par expropriation ou, dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles par une autre collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, par exercice du droit de préemption ;
- en dehors de zones de préemption des espaces naturels sensibles, les acquisitions sont effectuées par la Safer exerçant, à la demande et au nom du département, le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime. Ce même code précise que, dans ce deuxième cas de figure, lorsque le département décide de recourir au droit de préemption, ce droit est applicable à tout terrain, bâti ou non bâti, ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrain, qui font l'objet d'une aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit et qui ne sont pas déjà soumis au droit de préemption des espaces naturels sensibles (C. rur., art. L. 143-7-1) ;

Les modalités de financement des opérations conduites par la Safer pour le compte du conseil général en application du 9° de l'article L. 143-2 du CRPM sont fixées par une convention passée entre le conseil général et ladite société. Cette convention (dont un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, des collectivités territoriales et de l'économie et des finances doit, en principe, depuis maintenant plus de 7 années, préciser son contenu) est conclue pour une période d'au moins quatre ans, renouvelable.

- les acquisitions peuvent être également effectuées par un établissement public d'aménagement ou un établissement public foncier local agissant à la demande et au nom du département ou, avec son accord, d'une autre collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Lorsque le département décide de ne pas faire usage du droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime, la Safer peut néanmoins exercer le droit de préemption déjà prévu par les 1° à 8° de cet article et, le cas échéant, recourir au dispositif de révision du prix de vente prévu à l'article L. 143-10 du même code.

Les terrains acquis par application de l'article L. 143-3 du code de l'urbanisme peuvent être mis à la disposition de la Safer par les collectivités territoriales et établissements publics propriétaires, dans le cadre des conventions prévues par l'article L. 142-6 du code rural et de la pêche maritime. Ces conventions, qui comportent un cahier des charges, assurent que l'usage agricole du bien sera maintenu ou rétabli, dans le respect des exigences environnementales.

2 – Constat. – Si la loi a permis à la Safer de préempter à la demande et au nom du département dans un périmètre délimité pour la protection et le développement des espaces agricoles et naturels périurbains, elle n'a, en revanche, pas prévu, lorsque la Safer intervient au service de la collectivité, la possibilité d'utiliser la procédure de révision du prix de vente prévue à l'article L. 143-10 du code rural et de la pêche maritime, qui lui est reconnue lorsqu'elle décide de préempter pour l'un de ses objectifs traditionnels et qui ouvre droit à acceptation, à contestation judiciaire ou à retrait du vendeur.

Or, cette procédure, utilisée par la Safer pour lutter contre la spéculation foncière lorsque le prix lui semble trop élevé, pourrait également recevoir application lorsque le département décide de faire usage du droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime. Ce dispositif permettrait de ne pas créer, pour des immeubles de même ordre, des fourchettes de prix différentes selon que les transactions sont conclues par la Safer pour le compte du département ou pour son propre compte.

Il nous paraît donc opportun de procéder à une harmonisation des règles applicables au risque, sinon, de provoquer dans un futur proche une envolée des prix du foncier agricole et de priver à terme la Safer d'invoquer, dans l'exercice de son droit de préemption, la lutte contre la spéculation foncière, si les biens ont été achetés très chers par le département.

Notons, pour information, que les préemptions avec révision de prix, qui restent néanmoins rares, sont quatre fois plus fréquentes dans les grandes aires urbaines (1,2 % des acquisitions) que dans les communes isolées (0,3 %).

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objet de permettre aux Safer d'utiliser, dans le cadre des opérations qu'elles réalisent au nom et pour le compte du département, le dispositif de révision du prix de vente défini à l'article L. 143-10 du code rural et de la pêche maritime.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de modifier l'article L. 143-7-1 du code rural et de la pêche maritime en y ajoutant un alinéa ainsi rédigé : « *Lorsque la société d'aménagement foncier et d'établissement rural exerce à la demande et au nom du département le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2, elle peut faire usage de la procédure de révision du prix de vente prévue à l'article L. 143-10.* ».

Axe 2 – Fiche 7 :

Adaptation du droit de préemption des Safer à l'exploitation « agro-sylvo-pastorale »

1 – Etat du droit en vigueur – Les Safer ont, conformément à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, pour mission notamment « *d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières* ».

Pour la réalisation de cette mission, les Safer peuvent, selon ce même texte, « *acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières* ». Aux termes de l'article L. 141-4 du même code, les Safer peuvent également « *concourir à la création d'associations syndicales de gestion forestière autorisées. Les parcelles boisées acquises dans le périmètre d'une association syndicale ou d'une opération d'aménagement foncier forestier sont rétrocédées en priorité à des propriétaires forestiers concernés* ».

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 143-2 du code précité, l'exercice du droit de préemption de la Safer a notamment pour objet : « *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* ».

En application du 6° de l'article L. 143-4 du code rural, peuvent faire l'objet d'un droit de préemption de la Safer, principalement, « *les acquisitions de surfaces boisées mises en vente avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation agricole* ». La jurisprudence a précisé, concernant ces ventes dites « de biens mixtes », qu'il n'est pas exigé que les parcelles non boisées soient prépondérantes et constituent en elles-mêmes une exploitation agricole et qu'il suffit qu'il y ait avec des parcelles boisées d'autres qui ne le sont pas sans qu'une proportion soit exigée (Cass. 3^{ème} civ., 19 mars 2008, n° 07-11.383). Elle a également affirmé que la Safer ne peut préempter une unique parcelle pour partie boisée et pour partie agricole que si les surfaces agricoles sont prépondérantes (Cass. 3^{ème} civ., 5 juin 2013, n° 12-18.313).

Ce droit s'applique également, selon ce même texte, mais dans une moindre mesure en pratique, pour les acquisitions « *de semis ou plantations sur les parcelles de faible étendue dont la commission communale d'aménagement foncier a décidé la destruction en application de l'article L. 123-7 du code rural et de la pêche maritime, soit de semis ou plantations effectués en violation des dispositions de l'article L. 126-1 du même code* » ou encore, sur « *des parcelles qui ont fait l'objet d'une autorisation de défrichement ou qui sont dispensées d'une déclaration de défrichement en application du 1° de l'article L. 342-1 du code forestier* » ou enfin, pour les acquisitions de « *surfaces boisées situées dans un périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière prévu aux articles L. 123-18 à L. 123-22 du code rural et de la pêche maritime* ».

2 – Constats :

La loi n'a pas conféré aux Safer la faculté de préempter les fonds boisés mais les autorise simplement à les acquérir amiablement ou par voie d'adjudication. Le principe est donc clair : à de rares exceptions près, « les surfaces boisées » échappent au droit de préemption de la Safer.

Ce principe doit aujourd'hui être adapté au développement des activités agricoles ou pastorales qui se pratiquent sur certaines parcelles boisées (notons que les friches et taillis ne sont pas assimilables à des surfaces boisées au sens de la loi : CA Dijon, 7 sept. 2004, *Duclaux de l'Estaille c/ Safer Rhône-Alpes* : Droit rural n° 331, Mars 2005, comm. 48 de M. Gilardeau).

- En effet, on constate, en premier lieu, que dans de nombreux massifs forestiers, non classés en ENS, les Safer sont sollicitées par des exploitants agricoles et plus généralement par des collectivités territoriales pour préempter afin de mettre en place des activités sylvo-pastorales pour lutter contre les incendies de forêts.

La forêt méditerranéenne, par manque de possibilité de valorisation, connaît un véritable problème d'entretien. Les pratiques sylvo-pastorales constituent une réponse adaptée et efficace à cette problématique.

- En deuxième lieu, en Corse notamment, les pratiques d'élevage extensif, la déprise agricole forte et ancienne, font que bon nombre de parcelles boisées ont, de fait, une utilisation pastorale et un potentiel forestier très faible voire nul (maquis de chêne vert, d'arbousier, châtaigneraie traditionnelle). Ces parcelles sont utilisées comme parcours pour les porcins, pour les caprins, ovins et bovins, ou pour la récolte des châtaignes.

Ainsi, dès lors qu'une utilisation agricole ou pastorale peut être démontrée, la possibilité de préemption doit être accordée. D'un point de vue plus général, le pastoralisme, dans sa forme actuelle, mériterait d'être défini, reconnu et encadré juridiquement.

- En dernier lieu, il convient de relever que certaines surfaces « boisées » (châtaigniers, chênes blancs, chênes verts, chênes lièges, noisetiers, hêtres) sont le support d'une agriculture de montagne basée sur la castanéculture ou la production de farine de châtaigne reconnue AOC, et d'élevages porcins le plus souvent extensifs pour lesquels le futur classement de la charcuterie en AOC nécessite en fin de cycle d'engraissement une alimentation à base de châtaigne et de glands. Ces parcelles font le plus souvent l'objet de déclaration de surface agricole auprès de l'administration et représentent fréquemment le support foncier des exploitations agricoles de montagne.

Il résulte de tout ce qui précède que l'absence de possibilité pour la Safer de préempter les fonds boisés sur lesquelles se développent des activités agricoles ou pastorales a notamment pour conséquences : une spéculation foncière par une pratique de prix incompatible avec les activités agro-pastorales ; une absence de maîtrise foncière dans des microrégions où il est indispensable de conserver un minimum de population active agricole ; une baisse du nombre d'exploitations ; un abandon progressif de la châtaigneraie et de la chênaie et en corollaire des élevages porcins (qui constituent, en Corse notamment, une ressource agricole importante).

3 – Dispositif proposé. – A la lumière des constats ainsi établis, il pourrait être envisagé de modifier le code rural et de la pêche maritime en insérant au 6° de l'article L. 143-4 un f) ainsi rédigé :

« f) Si elles font l'objet d'une occupation agricole ou pastorale permanente ou saisonnière ou sont le support d'une activité agricole spécialisée, par la production notamment d'olives, de châtaignes ou de chênes-lièges. ».

Axe 2 – Fiche 8 :

Le droit de priorité des communes

1 – Etat du droit en vigueur. – Aux termes de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui a fusionné le droit de priorité et le droit de préemption urbain : « *Il est créé en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé sur leur territoire et appartenant à l'Etat (...), en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du présent code ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations* ». Aux termes de l'article L. 300-1 du même code : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs¹⁶ ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels (...)*».

Ce droit de priorité permet à la collectivité locale de recevoir une offre amiable avant toute recherche d'un acquéreur par le vendeur. Il permet donc d'acquérir des biens « *avant toute mise sur le marché* » au prix déterminé par le directeur départemental des finances publiques en vertu de l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme (CE, 10 juillet 2007, *Commune d'Ivry-sur-Seine*, n° 294142). Mais, lorsqu'une commune décide de ne pas faire jouer son droit de priorité, elle ne peut plus légalement recourir au droit de préemption urbain, en vertu de l'article L. 211-3 du code de l'urbanisme.

Il résulte de la lecture combinée des dispositions précitées du code de l'urbanisme, telles qu'interprétées par la jurisprudence administrative, récente et étonnement peu abondante en cette matière, que « *les communes ne peuvent décider d'exercer le droit de priorité que si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets prévus à l'article L. 300-1 du même code, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date et, d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption* ». En outre, « *la mise en œuvre de ce droit doit, eu égard notamment aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, répondre à un intérêt général suffisant* ». Dans le cas où le titulaire du droit de priorité décide de l'exercer, « *cette décision doit être exécutoire au terme du délai de deux mois, c'est-à-dire non seulement prise mais également notifiée au propriétaire intéressé et transmise au représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité* ». Enfin, « *l'exercice par une commune de son droit de priorité sur un bien apporte une limitation au droit de propriété du vendeur et affecte à ce titre les intérêts de celui-ci* » (V. CAA Douai, 27 juin 2012, n° 11DA01809 ; CAA Nancy, 1er juin 2010, n° 09NC00773).

Il résulte, en outre, de l'article L. 240-3 du code de l'urbanisme que lorsque l'Etat décide la mise en vente d'un bien immobilier, la commune sur le territoire de laquelle cet immeuble est situé dispose d'un droit de priorité pour acquérir ce bien, droit qui doit être exercé dans un délai de deux mois suivant la déclaration d'intention qui lui est adressée par les services de l'Etat ; que si la commune refuse d'acquérir le bien ou s'abstient de toute réponse dans le délai de deux mois, le droit de priorité est purgé et l'Etat est libre de réaliser l'aliénation des biens dans les conditions proposées à la commune auprès de toute autre personne ; que, toutefois, dans le cas où la vente n'a pas été réalisée

¹⁶ Un équipement collectif est une installation assurant un service d'intérêt général destiné à répondre à un besoin collectif de la population. C'est au cas par cas, dans la jurisprudence, que le Conseil d'Etat a, par exemple, qualifié d'équipement collectif : une usine d'incinération d'ordures ; une bibliothèque ; un centre culturel ou enfin, une voie devant faire l'objet d'un élargissement. Certaines Cours administratives d'appel ont eu également à qualifier d'équipement collectif : une maison de retraite en partie médicalisée ; une salle de sports et une cantine scolaire.

dans le délai de trois ans suivant la déclaration adressée à la commune, le bien ne peut faire l'objet d'une aliénation par l'Etat sans que cette vente soit d'abord proposée dans des conditions identiques à la commune (TA de Cergy-Pontoise, 20 mars 2012, *Commune de Labbeville*, n° 1001902).

L'exercice du droit de priorité peut, ainsi qu'il a été jugé par les arrêts précités, se justifier par le souhait de la commune de réaliser un « *projet d'éco-quartier recouvrant des opérations de dépollution, un plan paysager, un plan de gestion des zones humides et des corridors boisés, ou encore, « la création, extension ou regroupement scolaires, ou des activités sportives, périscolaires et extrascolaires » et « l'accès pour l'entretien du ru qui reçoit les eaux pluviales de la commune »* (TA de Châlons-en-Champagne, 6 novembre 2012, *Commune de Piney*, n°1102144). En revanche, il a été jugé que, « *nonobstant l'intérêt général qui s'attache à cette opération, la création d'une servitude à des fins de sécurité routière, ne présente pas, compte tenu de son objet et de sa consistance, le caractère d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* ». Il en va de même d'un « *projet d'opération d'aménagement, consistant en la réalisation de logements sociaux sur un terrain d'assiette litigieux, le terrain concerné était situé dans une zone UGSU du plan local d'urbanisme et grevé à ce titre d'une servitude d'emplacement réservé pour élargissement de voirie* » (TA Paris, 17 mars 2011, n° 0908612).

2 – Constat. – Force est de constater, au vu des éléments qui précèdent, que la commune apparaît comme un acquéreur prioritaire, à l'égard de tous autres contractants non prioritaires ou titulaires d'un droit de préemption, tel que celui reconnu à la Safer (qui est un droit relatif ou de « second rang » qui, en vertu de l'article L. 143-6 du code rural et de la pêche maritime, s'efface devant le droit de préemption des personnes auxquelles le législateur continue de réserver la priorité). Le droit de priorité de la commune semble donc primer le droit de préemption de la Safer. Ainsi, par exemple, lorsque l'Etat décide la mise en vente d'un bien immobilier, la commune sur le territoire de laquelle cet immeuble est situé dispose d'un droit de priorité pour acquérir ce bien, alors même qu'il serait situé dans une zone agricole protégée créée en application de l'article L. 112-2 du présent code ou à l'intérieur d'un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1 du code de l'urbanisme (PAEN) ou dans une zone agricole ou une zone naturelle et forestière délimitée par un document d'urbanisme ou bien, en l'absence d'un tel document, situé dans les espaces autres qu'urbanisés et qui sont à vocation agricole ou qui sont compatibles avec l'exercice d'une activité agricole (cf. Axe 2 - Fiche 2).

La Safer n'est donc pas mis légalement en possibilité d'agir pour préserver le foncier agricole et améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers.

3 – Dispositif proposé. – Il est proposé de resserrer le périmètre d'intervention des communes dans l'exercice de leur droit de priorité. Il nous paraît préférable d'éviter que ce droit ne s'exerce dans les zones dans lesquelles la Safer exerce son droit de préemption (V. sur l'exclusion des zones agricoles en matière de droit de préemption urbain : CE, 7 juillet 2010, *Commune de Chateaudouble*, n° 331412, aux Tables).

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de modifier l'article L. 143-6 du code rural et de la pêche maritime en y ajoutant un troisième alinéa ainsi rédigé : « *Toutefois, le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme n'est pas applicable lorsque les biens mis en vente sont situés dans les zones ou espaces mentionnés au premier alinéa de l'article L. 143-1 du présent code.* ».

Axe 2 – Fiche 9 :

L'exercice du droit de préemption par le preneur en place : agir sur la durée d'exploitation du bien loué pour lutter contre les baux de complaisance.

1 – Etat du droit en vigueur (texte et jurisprudence). – L'article L. 143-6 du code rural et de la pêche maritime dispose, dans son second alinéa, 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. Pour l'application du présent alinéa, la condition de durée d'exploitation exigée du preneur peut avoir été remplie par son conjoint ou par un ascendant de lui-même ou de son conjoint.* ».

La Cour de cassation a jugé (Cass. 3^{ème} civ., 14 nov. 2007, n° 06-19.633) que « *la soumission volontaire au statut du fermage ne peut faire échec au droit de préemption d'ordre public de la Safer* » mis au service de la mission d'intérêt général dont cette société est légalement investie. Elle a également précisé que l'article L. 143-6 précité « *ne peut s'appliquer qu'au profit d'un preneur en place remplissant les conditions prévues par l'article L. 412-5 du même code* » (Cass. 3^{ème} civ., 13 juill. 2011, n° 10-19.734). Autrement dit, seul le locataire titulaire du droit de préemption est en droit de faire obstacle à la préemption de la Safer. Le preneur, serait-il en place depuis plus de trois ans, ne peut faire obstacle à l'exercice par la Safer de son droit de préemption que s'il en est lui-même titulaire.

L'exploitant preneur en place qui entend user de son droit de préemption doit satisfaire à trois conditions :

- il doit avoir exercé, pendant trois ans au moins, la profession agricole ;
- il doit avoir exploité effectivement par lui-même ou par sa famille le bien vendu ;
- il ne doit pas posséder déjà une exploitation d'une certaine étendue (trois fois la surface minimum d'installation prévu dans le département où se trouve le bien vendu).

Précisons qu'en application de l'article L. 412-12 du code rural et de la pêche maritime, le preneur qui exerce le droit de préemption doit demeurer propriétaire des biens préemptés et les exploiter à titre personnel, de manière effective et permanente, pendant neuf ans au moins, à peine de dommages-intérêts.

On soulignera, enfin, que les fermiers qui acquièrent à titre onéreux tout ou partie des biens qu'ils tiennent à bail bénéficiaire d'un régime fiscal de faveur (V. article 1594 F quinquies du code général des impôts) dès lors que les immeubles sont au jour de l'acquisition exploités depuis au moins deux ans.

2 – Constats. – Les statistiques quantitatives (V. JCl. Rural, Safer, fasc. 10) sur les acquisitions par les preneurs en place sont impressionnantes : ils appréhendent pratiquement le tiers du "marché purement agricole de biens acquis en vue de leur exploitation".

On sait que le droit de préemption de la Safer n'est pas toujours apprécié. Il risque en effet de contrarier les vœux d'un propriétaire foncier qui aurait choisi son acquéreur et qui craint que celui-ci soit évincé par décision de la Safer. Sont donc intervenus les montages alliant vente et bail fictif ou de complaisance. Ces montages, qui revêtent différentes formes (compromis de vente, promesse d'achat autonome ou même inclusion d'une clause spécifique dans le bail), consistant à faire précéder la vente d'un tel bail est aussi vieux que la Safer. Toute la stratégie frauduleuse de l'opération tourne autour de l'existence d'une location, d'une durée minimum de trois années, au profit d'un exploitant qui aurait toute l'apparence d'un véritable preneur en place.

Dans certains cas, le montage "bail-vente" peut être déjoué par la Safer pour peu qu'elle ait la preuve, par exemple au regard d'une promesse, de la volonté de vendre dès la conclusion du bail prétendu. Depuis quelques années, la jurisprudence s'efforce d'endiguer le recours aux baux fictifs (E. Lemonnier, *Quelques dangers des baux de complaisance* : RD rur. Janv. 1997, n° 249, p. 21). La Cour de cassation a, en effet, reconnu aux juges du fond le pouvoir d'apprécier souverainement *"l'existence d'une fraude organisée à l'avance tendant par la conclusion d'un bail que les parties n'avaient pas l'intention d'exécuter, à faire échec à la préemption de la Safer"* (Cass. 3^{ème} civ., 29 mars 1995, n° 95-11.740 : RD rur. 1995, p. 408). Chaque fois qu'une vente est assortie d'une location, dont il est vraisemblable que l'unique fonction est d'annihiler l'exercice du droit de préemption, les juges restituent à l'opération sa véritable qualification (vente) et réputent le bail inopposable à la Safer.

Le seul véritable moyen d'échapper à cette inopposabilité et, partant, d'entraver l'exercice du droit de préemption de la Safer, est de réaliser une opération régulière avec la conclusion d'un véritable bail rural au départ et un paiement régulier des fermages ; ce n'est qu'après l'écoulement du délai de trois ans que le propriétaire-bailleur pourra légalement vendre le bien loué à son preneur à la condition que celui-ci soit toujours d'accord pour l'acheter (arroseur-arrosé : en effet, le risque étant pour le propriétaire de voir le locataire se dérober trois années plus tard, arguant de motifs divers : difficultés, financement, etc.).

3 – Dispositif proposé. – Il tend à allonger la durée d'exploitation du bien loué (6 ans au lieu de 3) dans le but d'éviter la conclusion de baux de complaisance n'ayant pour seul objet que de contourner le droit de préemption des Safer.

⇒ Proposition. A la lumière du constat ainsi établi, il pourrait être envisagé de modifier la première phrase du second alinéa de l'article L. 143-6 du code rural et de la pêche maritime en remplaçant le mot « trois » par le mot « six ».

Axe 2 – Fiche 10 :

La dissociation du bâti et du foncier agricole

1 – Etat du droit en vigueur. – Aux termes de l'article L. 143-1 du CRPM, qui définit le champ matériel d'application du droit de préemption de la Safer : *« 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 (...) / 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. (...) »*. Aux termes de l'article L. 141-3 du même code : *« Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent aussi conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement »*. Aux termes de l'article R. 143-2 du même code : *« 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 : a) 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 ; (...) / 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 (...) »*.

A peine de nullité, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural doit justifier sa décision de préemption par référence explicite et motivée à l'un ou à plusieurs des objectifs prévus à l'article L. 143-2 du CRPM aux termes duquel : *« L'exercice de ce droit a pour objet (...) : 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 1er du code de l'urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains »*.

2 – Constat. – A ce jour, les Safer ne peuvent exercer leur droit de préemption que sur la totalité d'une vente d'un bien à usage agricole et le rétrocéder à des fins exclusivement agricoles. Cette situation ne permet pas de dissocier le bâti du foncier lorsque le bâti ne présente pas ou plus d'intérêt agricole.

Dans une question écrite (n° 17762) publiée au JO le 12 février 2013, Mme Sylvie Tolmont (député de la Sarthe) a attiré l'attention du ministre chargé de l'agriculture sur l'application du droit de préemption sur les biens bâtis. Elle pointe le problème de l'impossibilité de dissocier le bâti du foncier : *« (...) il arrive parfois que la Safer soit informée d'unités importantes comprenant du foncier et du bâti d'habitation utilisé par des non agriculteurs. Dans ce cadre, les Safer ne peuvent exercer un droit de préemption que sur la totalité de la vente et l'appliquer à des fins exclusivement agricoles. Cette restriction ne permet pas de dissocier le bâti du foncier lorsque le bâti ne présente plus d'intérêt agricole, limitant les possibilités d'intervention. Il arrive que des terres sans leurs bâtiments, dont la configuration n'est plus adaptée à l'activité agricole, intéressent des agriculteurs locaux. L'absence de visée agricole sur les bâtiments oblige les Safer à renoncer à des demandes de préemption, alors même que les terres présentaient un intérêt majeur pour des exploitations du secteur. Pour*

accompagner le rôle des Safer au service de l'aménagement des exploitations, une adaptation législative tenant compte de ces éléments serait efficiente. (...) ». Le Ministre chargé de l'agriculture a répondu que « *Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, des réflexions sont en cours afin de clarifier l'assiette et le périmètre du droit de préemption des Safer en adéquation avec les objectifs qui lui sont fixés et qui sont prioritairement le soutien à l'installation* » (Réponse publiée au JOAN le 11 juin 2013, p. 6063).

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objet de donner aux Safer la possibilité de rétrocéder séparément des biens acquis par préemption composés de bâtiments d'habitation et de terres. Une rétrocession séparée, à l'image de ce qui est pratiqué à l'amiable, permettrait de remplir la vocation agricole des Safer dans des zones où le foncier est rare et où le prix des bâtiments empêchent souvent la Safer de préempter. Ces dernières pourraient alors réorienter les bâtiments vers un usage non agricole, les terres préemptées étant affectées, elles, conformément aux objectifs de l'article L.143-2. Dans ce cas, un droit de préférence pouvant être accordé par la Safer à l'acquéreur évincé en ce qui concerne les bâtiments d'habitation, s'il le souhaite.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de modifier l'article L. 143-2 du CRPM en y ajoutant un alinéa ainsi rédigé : « *La société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut, en outre, procéder à la cession séparée des terres et des bâtiments d'habitation ou d'exploitation en vue d'un usage autre qu'agricole lorsque la rétrocession de ces bâtiments l'empêche de répondre aux objectifs ci-dessus définis. Dans ce cas, l'acquéreur évincé, s'il est candidat, est prioritaire sur la cession desdits bâtiments aux conditions de rétrocessions fixées par ladite société.* ».

Axe 2 – Fiche 11 :

Droit de préférence des propriétaires de terrains boisés : un besoin de clarifier l'action des Safer.

1 – Etat du droit en vigueur :

1.1 – Généralités sur l'intervention des Safer en forêt – Ces établissements ont, conformément à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, pour mission notamment « *d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières* ».

Pour la réalisation de cette mission, les Safer peuvent, selon ce même texte, « *acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières* ». Aux termes de l'article L. 141-4 du même code, les Safer peuvent également « *concourir à la création d'associations syndicales de gestion forestière autorisées. Les parcelles boisées acquises dans le périmètre d'une association syndicale ou d'une opération d'aménagement foncier forestier sont rétrocédées en priorité à des propriétaires forestiers concernés* ».

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 143-2 du code précité, l'exercice du droit de préemption de la Safer a notamment pour objet : « *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* ».

En application du 6° de l'article L. 143-4 du même code, peuvent faire l'objet d'un droit de préemption de la Safer, principalement, « *les acquisitions de surfaces boisées mises en vente avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation agricole* » (la jurisprudence a précisé, concernant ces ventes dites « de biens mixtes », qu'il n'est pas exigé que les parcelles non boisées soient prépondérantes et constituent en elles-mêmes une exploitation agricole et qu'il suffit qu'il y ait avec des parcelles boisées d'autres qui ne le sont pas sans qu'une proportion soit exigée : Cass. 3^{ème} civ., 19 mars 2008, n° 07-11.383). Ce droit s'applique également, selon ce même texte, mais dans une moindre mesure en pratique, pour les acquisitions « *de semis ou plantations sur les parcelles de faible étendue dont la commission communale d'aménagement foncier a décidé la destruction en application de l'article L. 123-7 du code rural et de la pêche maritime, soit de semis ou plantations effectués en violation des dispositions de l'article L. 126-1 du même code* » ou encore, sur « *des parcelles qui ont fait l'objet d'une autorisation de défrichement ou qui sont dispensées d'une déclaration de défrichement en application du 1° de l'article L. 342-1 du code forestier* » ou enfin, pour les acquisitions de « *surfaces boisées situées dans un périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière prévu aux articles L. 123-18 à L. 123-22 du code rural et de la pêche maritime* ».

Enfin, précisons, que les Safer sont, en principe, informées de toutes les cessions de surfaces boisées en application du 3° de l'article R. 143-9 du code rural et de la pêche maritime. Cette formalité est imposée en faveur des Safer afin de leur permettre de compléter leurs connaissances du marché foncier dont elles doivent assurer la transparence et de vérifier la réalité de l'exemption alléguée.

1.2 – Repère chiffré sur l'activité des Safer sur le marché forestier. – Même si son domaine d'intervention reste majoritairement l'agriculture, les Safer se sont intéressées dès leur création à la forêt. Dans les années 1970, elles ont participé à la création de groupements forestiers. Elles sont intervenues dans de nombreuses régions pour favoriser la restructuration de la propriété forestière notamment à partir d'un stock qu'elles avaient pu constituer.

L'activité des Safer en forêt a porté en 2012 sur près de 10 % du marché forestier. Ces sociétés ont vendu près de 950 lots forestiers pour 9 600 hectares. La moitié des opérations (480) était de moins d'un hectare, 30 % (292) concernait des opérations de 1 à 5 hectares. Une centaine d'interventions portaient sur des patrimoines de 5 à 20 hectares et plus de 60 opérations dépassaient les 20 hectares. Les Safer interviennent sur 4 à 5 % des opérations forestières de 1 à 20 hectares tant en nombre

qu'en surface et sur 6 à 8 % des opérations de plus de 20 hectares. Compte-tenu des frais de mutation sur les cessions de petites surfaces boisées, les opérations d'aménagement des Safer en faveur de la restructuration du parcellaire de la forêt ont été plus ou moins développées en fonction des soutiens publics mis à leur disposition.

1.3 – Droit de préférence et Safer. – L'article 65 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), codifié alors aux articles L. 514-1 à L. 514-3 du code forestier, repris désormais aux articles L. 331-19 à L. 331-21 du même code, a instauré un « droit de préférence » des propriétaires de terrains boisés, dans le but d'éviter le morcellement des biens forestiers (qui empêche une gestion rationnelle des massifs forestiers et leur mise en valeur économique) et de favoriser un certain regroupement foncier en cas de vente de petites parcelles forestières. Ce dispositif a été ultérieurement modifié par l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier et la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

A l'origine, la procédure introduite par le Sénat avait pour objet d'informer les propriétaires voisins de la vente envisagée. Il s'agissait d'une simple information, laissant la possibilité au vendeur de conclure la vente avec un tiers. Mais l'impact d'une telle disposition en matière de regroupement forestier est apparu trop limité aux yeux de M. Christian Patria, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale, qui a souhaité mettre en œuvre un véritable droit de préférence au bénéfice des propriétaires forestiers (*Voir : amendement CD 81 – art. 15 bis A*).

Désormais, la vente d'une propriété classée au cadastre en nature de bois et forêts (ou éventuellement de droits indivis ou de droits réels de jouissance relatifs à cette propriété) et d'une superficie totale inférieure à 4 hectares, doit être, sous peine de nullité, notifiée aux propriétaires d'une parcelle boisée contiguë. Ce dernier dispose alors d'un délai de deux mois pour faire connaître au vendeur qu'il exerce son droit de préférence aux prix et conditions qui lui sont indiqués par le vendeur (C. for., art. L. 331-19).

Des exceptions sont prévues à ce dispositif, notamment concernant les Safer. Le texte de l'article L. 331-19 du code forestier précise en son dernier alinéa que « *Ce droit de préférence s'exerce sous réserve du droit de préemption prévu par le 6° de l'article L. 143-4 du code rural et de la pêche maritime au bénéfice des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* », duquel il résulte que peuvent faire, ainsi qu'il a été dit plus haut, l'objet d'un droit de préemption de la Safer les acquisitions notamment « *de surfaces boisées mises en vente avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation agricole* ».

Enfin, il convient de faire observer que le projet de loi, adopté par le Sénat, ratifiant l'ordonnance précitée du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, déposé le 8 février 2013 à l'Assemblée nationale, prévoit – au 8° de son article 2 – de modifier le dernier alinéa de l'article L. 331-19, qui précisera que : « *Ce droit de préférence s'exerce sous réserve du droit de préemption prévu au bénéfice de personnes morales chargées d'une mission de service public par le code rural et de la pêche maritime ou par le code de l'urbanisme.* ».

La modification ainsi proposée par le projet de loi consiste à étendre le bénéfice de l'exception prévue au bénéfice des Safer à toutes les personnes morales chargées d'une mission de service public et qui exercent leur droit de préemption, soit en application du code rural et de la pêche maritime, comme le font les Safer, soit en vertu d'un autre texte, comme le code de l'urbanisme (V. rapport du Sénat n°319 de M. Philippe Leroy, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 30 janvier 2013).

2 – Constats :

2.1. On constate, tout d’abord, à la lecture – stricte et littérale – du dernier alinéa de l’article L. 331-19 du code forestier (nouveau), que le bénéfice de l’exception prévue aujourd’hui au bénéfice des Safer n’est attaché qu’au « droit de préemption », et non pas au « droit de rétrocession » qui en découle obligatoirement. Pris à la lettre, ce texte, dont l’objet est de faire primer le droit de préemption des Safer sur celui exercé par les voisins, au nom de l’intérêt général, pourrait donner à penser que les Safer soient tenues (ce qu’elles font en pratique pour écarter tout risque d’annulation de ses décisions) de purger à la rétrocession des biens acquis par voie de préemption le droit de préférence des propriétaires voisins. Une telle interprétation, qui n’apparaît pas fondée sur une quelconque volonté législative, priverait d’objet l’exception prévue au bénéfice des Safer et, surtout, ne permettrait pas à ces établissements de justifier leurs décisions au regard des objectifs prévus à l’article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime.

2.2. On constate, par ailleurs, que le 8° de l’article L. 331-21 du code forestier (nouveau), dans la rédaction que lui a donnée la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l’allégement des démarches administratives et dont l’objet est de sortir du champ du droit de préférence les ventes dites de biens mixtes, est source d’interprétation divergente et contradictoire. En effet, interrogé sur la question de savoir si le droit de préférence doit être exclu en cas de vente de biens immobiliers d’une superficie totale inférieure à quatre hectares comprenant deux ou plusieurs parcelles de bois et un ou plusieurs autres biens, le ministre chargé de l’agriculture a répondu (Rép. Min. n° 7587 : JOAN Q, 20 nov. 2012, p. 6735) que « *les terrains mixtes c’est à dire ceux comprenant à la fois des parcelles boisées classées en nature de bois au cadastre et des parcelles cadastrées d’une autre nature, ne relèvent pas du droit de préférence et peuvent être vendues par leur propriétaire à l’acheteur de son choix* ». Au contraire, lorsqu’il est consulté sur la même question, le Centre de recherches, d’information et de documentation notariales (CRIDON) du Sud-Ouest a une interprétation plus restrictive que le ministre puisqu’il répond aux notaires que « *l’interprétation des législatives donnée par le Gouvernement n’engage pas le juge (...)* [et qu’il] *est remarquable que le bénéfice de l’exclusion est réservé à une seule hypothèse très précise, soit celle de « la vente (devant) intervenir : sur une propriété comportant un terrain classé au cadastre en nature de bois et un ou plusieurs autres biens bâtis ou non* ». Dès lors, il paraît difficile d’étendre ainsi le champ d’application de l’exclusion légale à une hypothèse que la loi ne prévoit pas, et ce, d’autant plus, que s’agissant d’une exception au jeu de la préférence légale, le principe d’interprétation stricte doit certainement s’imposer. ».

Dans ces conditions et compte tenu de l’incertitude existante sur la portée juridique exacte du dispositif d’exclusion du droit de préférence en cas de ventes de biens mixtes et de la sanction de la nullité de la vente faite en violation du droit de préférence des propriétaires forestiers voisins, les notaires font en pratique montre de prudence et préfèrent donc notifier la vente aux voisins, ce qui tend à priver d’effet utile le principe de l’exemption et, par voie de conséquence, à écarter toute tentative d’acquisition amiable des terrains en cause par les Safer.

2.3. Enfin, on constate que l’action des Safer en forêt est limitée par le droit de préférence des propriétaires forestiers voisins. Or, on sait que la forêt gagne à être valorisée et non pas sanctuarisée. Cela nécessite des lots exploitables. Pour ce faire, des regroupements ou des échanges de parcelles boisées sont nécessaires. Le droit de préférence conféré au propriétaire de la parcelle boisée contiguë peut, dans certain cas, faire échec à une opération raisonnée de l’espace forestier et peut aller à l’encontre de l’action que la loi a confiée aux Safer. En effet, le simple fait d’être propriétaire d’une parcelle boisée contiguë ne répond pas nécessairement aux objectifs d’amélioration du parcellaire forestier.

3 – Dispositif proposé. – Il tend, d'une part, à clarifier des dispositions législatives existantes jugées ambiguës (Cf. page 32 du Rapport de M. Jean-Yves Caullet, député, sur la filière bois et les forêts de France – Juin 2013) et, d'autre part, à ajouter à la liste des opérations exemptées le cas de la vente faite au profit de la Safer lorsqu'elle intervient dans un objectif de restructuration forestière plus globale.

⇒ Proposition. A la lumière des constats ainsi établis, il pourrait être envisagé de modifier le code forestier (nouveau) comme suit :

- 1° Le dernier alinéa de l'article L. 331-19 est ainsi rédigé : « *Ce droit de préférence s'exerce sous réserve du droit de préemption prévu par le 6° de l'article L. 143-4 du code rural et de la pêche maritime, et de la rétrocession qui en découle, au bénéfice des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.* » ;

- 2° Le 8° de l'article L. 331-21 est ainsi rédigé : « *8° Sur une propriété comportant une ou plusieurs parcelles classées au cadastre en nature de bois et un ou plusieurs autres biens bâtis ou non.* » ;

- 3° Il est ajouté à l'article L. 331-21 un 9° ainsi rédigé : « *9° Au profit d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural lorsque la vente intervient en vue d'une restructuration forestière.* ».

Axe 2 – Fiche 12 :

La représentation des Safer au sein des commissions départementales d'aménagement foncier (CDAF)

1 – Etat du droit en vigueur :

1.1 – Généralités sur l'aménagement foncier – L'aménagement foncier rural a pour but d'améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales agricoles ou forestières, d'assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire communal ou intercommunal. Les différents modes d'aménagement foncier rural sont : 1° L'aménagement foncier agricole et forestier régi par les articles L. 123-1 à L. 123-35 du code rural et de la pêche maritime ; 2° Les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux régis par les articles L. 124-1 à L. 124-13 du même code ; 3° La mise en valeur des terres incultes régie par les articles L. 125-1 à L. 125-15 et L. 128-3 à L. 128-12, et la réglementation et la protection des boisements régies par les articles L. 126-1 à L. 126-5 du code précité. Toutes ces procédures sont conduites par des commissions communales, intercommunales ou départementales d'aménagement foncier, sous la responsabilité du département.

Rappelons que le remembrement rural, qui a été institué en France par la loi n° 1071 du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement, constitue l'un des principaux modes d'aménagement foncier rural prévu par l'article L. 121-1 du code rural, devenu code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction applicable avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Il a été utilisé dans 95 % des opérations d'aménagement rural, lesquelles ont porté de 1944 à 2005, sur une surface de près de 17 millions d'hectares, soit environ 70 % de la surface agricole utilisée (SAU). Le rythme actuel d'aménagement foncier oscillerait entre 100 000 et 150 000 hectares par an (aucune information plus précise ne peut être donnée dans la mesure où les surfaces aménagées ne sont plus depuis 2005 recensées au niveau national par le Service de la statistique et de la prospective du ministère chargé de l'agriculture).

Applicable aux propriétés privées rurales non bâties, le remembrement, appelé aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 23 février 2005, s'analyse comme une opération de nature administrative ayant principalement pour finalité d'améliorer les conditions d'exploitation des biens qui y sont soumis. La loi française pose le principe selon lequel le propriétaire concerné doit recevoir, à l'issue de l'opération, des parcelles équivalentes à celles qu'il a apportées (art. L. 123-4 du code rural et de la pêche maritime) et prescrit à l'administration de parvenir, dans la mesure du possible, à un regroupement parcellaire toujours favorable à l'exploitation (art. L. 123-1 du même code). Ce mode d'aménagement foncier constitue un transfert forcé, dans un but d'intérêt public, des droits de propriété d'un bien sur un autre (CE, 21 décembre 1960, *Blettery*, n° 50451, Rec. p. 721).

Ce dispositif a été adapté dès 1962 (loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole) aux opérations de grands ouvrages publics (dispositions codifiées aux articles L.123-24 à L.123-26 du code rural et de la pêche maritime).

Il convient de faire observer que le Conseil d'État juge que le but poursuit par l'aménagement foncier agricole et forestier – qui est désormais la dénomination donnée au remembrement rural –, tel qu'il est défini à l'article L. 123-1 du code susmentionné, « répond à un besoin d'intérêt général » (CE, 22 octobre 2010, *Mme Pere*, n° 341869, AJDA 2010, p. 2444). La Cour européenne des droits de l'Homme s'est également prononcée dans le même sens, à plusieurs reprises, en affirmant que le remembrement « sert l'intérêt des propriétaires concernés comme de la collectivité dans son ensemble en accroissant la rentabilité des exploitations dans son ensemble et en rationalisant la culture » et qu'il constitue incontestablement une « cause d'utilité publique » (v. parmi d'autres, CEDH, 14 novembre 2000, *Piron c. France*, n° 36436/97, § 40 ; CEDH, 21 décembre 2010, *Blondeau c. France*, n° 48000/07, § 67 ; AJDA 2010, p. 2460).

1.2 – Généralités sur la commission départementale d'aménagement foncier (CDAF) - Cette commission est une autorité administrative (ou un organisme collégial) dépourvue de caractère juridictionnel. Si elle emprunte aux juridictions certains traits caractéristiques (motivation des décisions, audition des intéressés), elle n'est pas considérée, eu égard à ses attributions, comme un "tribunal" au sens des stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatives au droit à un procès équitable.

Les missions de la CDAF sont les suivantes (liste non exhaustive) :

- elle se prononce sur les recours contre les décisions de la commission communale ou intercommunale statuant sur le projet d'AFAF (art. L. 121-7, L. 121-10, R. 121-6 et R. 121-11 du CRPM) ;
- elle peut, à la demande de la commission communale ou intercommunale, proposer l'envoi en possession provisoire des nouvelles parcelles avant l'intervention de sa décision sur les réclamations (art. L. 123-10 du CRPM) ;
- elle détermine les tolérances à la règle d'équivalence par nature de culture (art. L. 123-4 et L. 123-19 du CRPM) ;
- elle se prononce sur les demandes de rectification des documents de l'AFAF (art. L. 123-16 du CRPM) et les demandes de division de parcelles ou de changement d'affectation d'une parcelle (art. L. 123-17 et R. 123-19 du CRPM) ;
- elle rend un avis avant que le maître de l'ouvrage ne soit autorisé à occuper les terrains situés dans l'emprise de l'ouvrage (art. R. 123-37 du CRPM) ;
- elle se prononce sur les projets de mutation qui entraveraient, selon la commission communale ou intercommunale, la réalisation de l'aménagement foncier (art. L. 121-20 du CRPM) ;
- elle fixe le seuil des petites parcelles et intervient en cas de refus par la commission communale ou intercommunale de la mutation envisagée de ces petites parcelles (art. L. 121-24 du CRPM) ;
- elle fixe, pour chaque secteur d'aménagement, la surface maximum pour la compensation entre parcelles forestières et parcelles agricoles (art. L. 123-20 du CRPM) ;
- elle peut demander au préfet la modification de la circonscription territoriale des communes (art. R. 123-18 du CRPM) ;
- elle se prononce sur les projets d'échanges amiables d'immeubles ruraux (art. L. 124-3 et s. du CRPM) ;
- elle se prononce, après procédure contradictoire, sur l'état d'inculture ou de sous-exploitation manifeste des parcelles (art. L. 125-1 et s. du CRPM) ;
- elle peut prescrire à l'association foncière d'AFAF de réaliser dans un délai de six mois à compter de la date du transfert de propriété les accès qui conditionnent la mise en exploitation de certaines parcelles (art. L. 133-3 du CRPM).

La CDAF est instituée par une délibération du conseil général. Lorsque le conseil général l'a instituée, son président est tenu de procéder aux désignations qui relèvent de sa compétence et de provoquer la désignation ou l'élection des membres de cette commission.

La composition de la CDAF est prévue aux articles L. 121-8, R. 121-7 à R. 121-9 du code rural et de la pêche maritime. La présidence est assurée par un commissaire enquêteur désigné par le président du tribunal de grande instance (TGI) dans le ressort duquel la commission a son siège, parmi les personnes figurant sur la liste d'aptitude mentionnée à l'article L. 123-4 du code de l'environnement et possédant des compétences en matière d'agriculture, d'aménagement foncier ou de droit de la propriété.

La commission départementale comprend également :

- Quatre conseillers généraux et deux maires de communes rurales ;
- Six personnes qualifiées désignées par le président du conseil général ;
- Le président de la chambre d'agriculture ou son représentant désigné parmi les membres de la chambre d'agriculture ;

- Les présidents ou leurs représentants de la fédération ou de l'union départementale des syndicats d'exploitants agricoles et de l'organisation syndicale départementale des jeunes exploitants agricoles les plus représentatives au niveau national ;
- Les représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles représentatives au niveau départemental ;
- Le président de la chambre départementale des notaires ou son représentant ;
- Deux propriétaires bailleurs, deux propriétaires exploitants, deux exploitants preneurs, désignés par le président du conseil général, sur trois listes comprenant chacune six noms, établies par la chambre d'agriculture ;
- Deux représentants d'associations agréées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages, ainsi que deux suppléants, désignés par le président du conseil général.

La commission départementale peut, le cas échéant, être complétée par un représentant de l'Institut national de l'origine et de la qualité, lorsque la commission est appelée à statuer sur une opération dans le périmètre de laquelle est comprise une aire d'appellation d'origine contrôlée.

Particularité.— Lorsque les décisions de la commission communale ou intercommunale sont prises au titre de l'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière et sont portées devant la commission départementale, celle-ci complétée par :

- Le président du conseil du centre régional de la propriété forestière ou son représentant ;
- Un représentant de l'Office national des forêts ;
- Le président du syndicat départemental des propriétaires forestiers sylviculteurs ou son représentant ;
- Deux propriétaires forestiers et deux suppléants choisis par le président du conseil du centre régional sur une liste d'au moins six noms, présentée par la chambre d'agriculture sur proposition du centre national de la propriété forestière ;
- Deux maires ou deux délégués communaux élus par les conseils municipaux représentant les communes propriétaires de forêts relevant du régime forestier en application de l'article L.111-1 du code forestier, désignés par la réunion des maires ou des délégués communaux de ces communes dans le département.

Quelle que soit sa composition, la commission départementale peut appeler à titre consultatif toute personne dont il lui paraît utile de recueillir l'avis.

1.3 – Aménagement foncier et Safer : illustration de son intervention dans le cadre d'une opération liée à un grand ouvrage public (voie ferrée, autoroute, etc.). – Ainsi qu'il a été dit, le dispositif applicable aux opérations de remembrement ou d'AFAF a été adapté dès 1962 aux opérations de grands ouvrages publics. Ce type particulier d'aménagement foncier comporte deux originalités : d'une part, le maître de l'ouvrage doit indemniser le préjudice direct subi par les victimes de l'opération, notamment en permettant l'installation sur des exploitations nouvelles comparables des agriculteurs dont l'exploitation aurait disparu ou serait gravement déséquilibrée, voire leur reconversion pour ceux qui le souhaitent ; d'autre part, le maître de l'ouvrage doit participer financièrement au remembrement des terres, lorsqu'il est décidé par les commissions d'aménagement foncier. En effet, et c'est une autre particularité, la réalisation d'un grand ouvrage public donne la possibilité aux commissions d'aménagement foncier de déclencher une opération d'aménagement foncier permettant de restructurer les exploitations agricoles touchées par la réalisation de ce grand aménagement, mais aussi de répartir plus équitablement entre tous les propriétaires de la commune les pertes de terres nécessaires à l'implantation de cet ouvrage. L'aménagement foncier ayant pour but de remédier aux dommages causés aux exploitations par l'implantation de l'ouvrage, la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier peut se prononcer en faveur de l'inclusion de l'emprise de l'ouvrage linéaire dans le périmètre de l'aménagement.

Dans ce cas, le prélèvement opéré par l'emprise de l'ouvrage n'est pas supporté par les seuls propriétaires de parcelles situées sur l'emprise mais par tous les propriétaires de terrains compris dans le périmètre d'aménagement foncier. Chacun d'eux subit sur l'ensemble de son apport un

prélèvement proportionnel à la valeur en productivité de cet apport, et la valeur en productivité réelle du total des prélèvements doit être égale à celle de l'ensemble des terrains constituant l'emprise.

Toutefois, ce prélèvement peut être diminué – voire supprimé – dans l'hypothèse où une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) apporte des terrains, ce qui est fréquent en pratique.

Ajoutons, enfin, que les Safer peuvent effectuer toutes études liées à l'aménagement foncier ou à la mise en valeur du sol et être associées à la réalisation des travaux correspondants. Dans le cadre de conventions, elles peuvent également concourir aux opérations d'aménagement foncier rural mentionnées à l'article L. 121-1 précité (V. C. rur., art. L. 141-2). C'est ainsi que, en outre-mer, les Safer assurent régulièrement la mise en œuvre et le suivi de la procédure des terres incultes ou manifestement sous-exploitées.

2 – Constat. – Les élus locaux sollicitent de plus en plus fréquemment les Safer (la dernière demande émane du Conseil général des Bouches-du-Rhône) afin qu'elles soient, selon le cas, représentées au sein des CDAF en qualité de « personnes qualifiées » (donc membre de droit avec voix délibérative) ou, tout simplement, appelées à rendre un avis consultatif (donc sans voix délibérative).

Cette pratique doit être reconnue mais également unifiée pour rendre l'action des Safer plus visible localement et plus efficace pour la mise en œuvre des procédures d'aménagement foncier, en particulier celles conduites dans le cadre de la réalisation d'un grand ouvrage public.

Aucune disposition du code rural et de la pêche maritime ne fait obstacle à ce qu'une Safer siège au sein d'une CDAF en qualité de membre titulaire de droit, avec bien entendu l'exigence d'impartialité qui s'impose à tous les membres qui la composent (ainsi, par exemple, la Safer ne devra pas prendre part aux délibérations de cette commission lorsque sa situation sera directement en cause).

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objet d'élargir la composition de la commission départementale d'aménagement foncier (CDAF) au président de la Safer ou son représentant.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé d'insérer après le 9° de l'article L. 121-8 du code rural et de la pêche maritime un 10° ainsi rédigé :

« 10° Le président de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural dans le ressort duquel la commission a son siège, ou son représentant. ».

Axe 2 – Fiche 13 :

La procédure d'offre amiable préalable au regard des ventes par adjudication

1 – Etat du droit en vigueur (l'adjudication forcée : de l'adjudication rendue obligatoire par la loi à l'adjudication décidée ou autorisée par un juge). – La loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a modifié le régime des ventes par adjudication au regard du droit de préemption de la Safer.

L'article L. 143-12 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction issue de l'article 89 de cette loi du 22 mars 2012, prévoit désormais que l'arrêté préfectoral déterminant la surface minimale pour l'application du droit de préemption de la Safer « *peut comporter des dispositions ayant pour objet, dans certaines zones ou pour certaines catégories de biens, d'obliger les propriétaires de biens pouvant faire l'objet de préemption par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, désireux de les vendre par adjudication volontaire, à les offrir à l'amiable à ladite société deux mois au moins avant la date prévue pour la vente, à condition que la procédure d'adjudication n'ait pas été autorisée ou ordonnée par un juge. (...)* ».

Auparavant, l'exclusion de la procédure d'offre amiable préalable ne jouait que lorsque la procédure d'adjudication avait « **été rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire** », la procédure d'offre amiable préalable ayant été introduite par l'ordonnance n° 67-824 du 23 septembre 1967 afin, rappelons-le, de limiter le recours à l'adjudication volontaire, surtout par les propriétaires ayant vu, sur une déclaration d'aliénation de gré à gré, le prix contesté par la Safer (V. J.-L. Aubert in Defrénois 1981, n° 101, p. 5).

Les raisons qui ont conduit le législateur à modifier le cadre de cette procédure sont exposées dans le rapport n° 3787 fait par M. Etienne Blanc, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République à l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi n° 3706 de M. Jean-Luc Warsmann, relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives : « *Le droit de préemption est mis en œuvre selon des modalités et procédures très diverses en fonction de la finalité qu'il sert, de la personne qui en est bénéficiaire et de la nature de la cession concernée. Le code de l'urbanisme et le code rural et de la pêche maritime distinguent notamment selon que la cession projetée est une vente par adjudication rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire ou une vente de gré à gré constitutive d'une aliénation volontaire à titre onéreux. / Mais les ventes par adjudication ordonnées par le juge en liquidation judiciaire ou dans le cadre d'une mesure de tutelle ne sont pas considérées comme des ventes par adjudication rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire. Elles ne peuvent se voir appliquer le régime afférant aux ventes de gré à gré. / Pour ce qui est des ventes par adjudication rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire, la Cour de cassation, statuant en sa première chambre civile, a jugé dans un arrêt du 11 décembre 2001 qu'une adjudication, même décidée par un juge, ne doit pas être considérée comme rendue obligatoire dès lors que ce juge peut tout aussi bien ordonner ou autoriser une vente sous une autre forme. Or, dans le cadre de la liquidation judiciaire comme dans le cadre d'une mesure de tutelle, le juge peut autoriser ou ordonner tout aussi bien une vente par adjudication judiciaire qu'une vente par adjudication volontaire ou qu'une vente de gré à gré. Dans la mesure où le juge a donc le choix entre plusieurs formes de vente, on ne peut considérer que les ventes par adjudication soient rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire dans le cadre de ces procédures. / Pour ce qui est du régime des ventes de gré à gré, et plus précisément de l'exercice du droit de préemption dans le cadre de ces ventes, il est inapplicable aux ventes en liquidation judiciaire ou en tutelle. L'expression d'une intention d'aliéner avec fixation d'un prix par le vendeur n'a rien de commun avec la compétence exclusive qu'a le juge pour autoriser ou ordonner la vente et fixer le prix ou la mise à prix dans le cadre d'une vente en liquidation judiciaire ou en tutelle. / En l'état actuel du droit, le régime du droit de préemption dans les ventes par adjudication intervenant dans le cadre d'une procédure de liquidation*

judiciaire ou d'une mesure de tutelle ne relève ni du régime applicable aux ventes rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire ni du régime applicable aux ventes de gré à gré. Cette confusion est source d'insécurité juridique. / Sans remettre en cause le droit de préemption, à la fois urbain et rural, cet article de la proposition de loi vise à clarifier le régime applicable à son exercice en cas de ventes par adjudication réalisées en procédure de liquidation judiciaire ou pour le compte de personnes en tutelle. / Afin de sécuriser ces ventes, le I de l'article modifie la rédaction de l'article L. 143-12 du code rural et de la pêche maritime en remplaçant la référence à une adjudication rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire par la référence à une adjudication autorisée ou ordonnée par un juge. / Le II de l'article étend cette rédaction, qui tient compte de la marge d'appréciation du juge et de sa possibilité de choix entre plusieurs formes de vente, aux dispositions du code de l'urbanisme applicables au droit de préemption urbain (articles L. 142-3 et L. 213-1 du code de l'urbanisme). / Ces modifications rédactionnelles contribueront à sécuriser les ventes d'actifs effectuées en liquidation judiciaire ou dans le cadre d'une mesure de tutelle, et à favoriser ainsi la circulation des biens. » (cf. p. 331 à 333 du rapport).

Il en résulte que la modification ainsi opérée avait pour seul objet de préciser les modalités de mise en œuvre du droit de préemption rural sans le remettre en cause, en corrigeant une discordance entre la loi et l'état de la jurisprudence en ce qui concerne les ventes par adjudication d'un bien, autorisées ou ordonnées par un juge, dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire ou d'une mesure de tutelle.

La procédure d'adjudication avec offre amiable ne concerne plus désormais que les adjudications volontaires, c'est-à-dire toutes celles qui ne sont pas « *autorisées ou ordonnées par un juge* », telles que les ventes d'actifs effectuées en liquidation judiciaire ou pour le compte de mineurs et de majeurs protégés.

2 – Constat. – La procédure d'offre amiable consiste, ainsi qu'il a été dit, à obliger le propriétaire désireux de vendre ses biens par adjudication volontaire à les offrir préalablement à l'amiable à la Safer.

Au contraire, en présence d'une adjudication forcée, la procédure se déroule sans offre amiable. Dans ce cas, l'acquisition par le titulaire du droit de préemption a lieu au prix de la dernière enchère, par substitution à l'adjudicataire. L'exercice du droit de préemption par la Safer ne peut donc avoir pour effet de modifier les prix et conditions de la vente par adjudication. Il en va de même dans le cas où le juge-commissaire a autorisé la vente de gré à gré, aux prix qu'il aura fixé (V. Cass. Civ. 3^{ème}, 19 septembre 2012, n° 10-21858, publié au Bulletin).

Telle qu'est rédigée et interprétée la fin de la seconde phrase de l'article L. 143-12 du code rural et de la pêche maritime, dans la rédaction que lui a donnée la loi du 22 mars 2012 précitée, l'exercice de la procédure d'offre amiable préalable à la Safer apparaît extrêmement limitée.

Ainsi, par exemple, les biens d'un mineur en tutelle n'ont pas à être offerts à l'amiable à la Safer lorsque le juge prescrit une mise en vente publique aux enchères. Plus largement, l'exclusion concerne tous les cas où un juge peut, dans le cadre notamment de la liquidation judiciaire comme dans le cadre d'une mesure de tutelle ou d'une procédure de licitation, autoriser ou ordonner tout aussi bien une vente par adjudication judiciaire qu'une vente par adjudication volontaire ou une vente de gré à gré.

Pour l'adjudication volontaire et la vente de gré à gré, on comprend mal pourquoi la Safer ne bénéficierait pas de l'offre amiable, alors que l'une des missions que lui a confiée le législateur est précisément de « *lutter contre la spéculation foncière* », ce que ces deux formes de vente peuvent favoriser.

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objet de limiter le bénéfice de l'exclusion de l'offre amiable préalable aux seules ventes par adjudication judiciaire ordonnées par un juge.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de modifier l'article L. 143-12 du code rural et de la pêche maritime comme suit :

- Modifier sa deuxième phrase en insérant après les mots « *adjudication volontaire* » les mots « *ou de gré à gré* » et de supprimer les mots « *, à condition que la procédure d'adjudication n'ait pas été autorisée ou ordonnée par un juge* » ;
- Insérer une troisième phrase ainsi rédigée : « *Cette disposition n'est toutefois pas applicable à la procédure d'adjudication judiciaire ordonnée par un juge.* ».

Axe 3 – Fiche 14 :

La conservation du foncier agricole et naturel : Articulation EPF/Safer

En 2013, quatre lois en préparation (décentralisation, urbanisme et logement, biodiversité et loi d'avenir agricole) vont, à divers titres, aborder la gestion des sols. La question des opérateurs fonciers investis de missions de services publics (EPF et Safer) est posée.

1 – Etat du droit en vigueur. – Concernant les EPF : Leurs missions et moyens sont définis aux articles L.321-1 et L.324-1 du code de l'urbanisme (CU) ; il existe deux catégories distinctes d'établissements publics fonciers (EPF). Les EPF relevant des dispositions des articles L. 321-1 à L.321-13 du code de l'urbanisme, sont des EPIC d'État, dits de ce fait "EPF d'État". Les EPF relevant des dispositions des articles L.324-1 à L. 324-10 du même code sont des EPIC locaux, dits de ce fait "EPF locaux", d'ambition plus modeste.

Aux termes de l'article L. 321-1 du CU, les EPF d'Etat, placés sous la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme, sont chargés de « *mettre en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. / Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles.* / Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis. / Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières. / Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés. / L'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions. » Aux termes de l'article L. 321-4 du même code : « *Les établissements publics fonciers de l'Etat peuvent agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption et de priorité définis dans le code de l'urbanisme, dans les cas et conditions prévus par le même code, ainsi que le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime* ».

Les EPF d'Etat bénéficient d'une ressource fiscale spécifique, la taxe spéciale d'équipement (TSE), taxe additionnelle aux quatre taxes locales (donc également la taxe foncière sur le non-bâti). Le plafond du produit de la TSE est fixé à 20 € par habitant du territoire de l'EPF (art.1607 ter du CGI). Les EPF bénéficient généralement également de concours des collectivités régionales et départementales, sous formes diverses : participation au fonctionnement, aux acquisitions, ou de façon forfaitaire.

Concernant les Safer : Leurs missions et moyens sont définis aux articles L.141-1 à L.144-7 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Les Safer ont été reconnues par le Conseil d'État comme un organisme chargé, sous le contrôle de l'administration, de la « *gestion d'un service public* » administratif en vue de l'amélioration des structures agricoles (V. parmi d'autres : 20 novembre 1995, *Borel*, n° 147026, aux Tables p. 795) et par la Cour de cassation comme un organisme à qui l'Etat a confié une « *mission d'intérêt public* » (V. notamment : 21 novembre 1985, n° 84-93133, Bull.1985, n° 370).

Les Safer ont été constituées « *pour contribuer, en milieu rural, à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2* ». Il s'agit, notamment, de « *favoriser la mise en valeur durable des potentialités et des caractéristiques locales de l'espace agricole et forestier* », de « *maintenir et développer les productions agricole et forestière* », d' « *assurer la répartition équilibrée des diverses activités concourant au développement du milieu rural* » et, depuis la loi n° 2005-157 du 23 février

2005 relative au développement des territoires ruraux, de « *contribuer à la prévention des risques naturels* » (inondations, glissements de terrains, érosion des sols), d'« *assurer la mise en valeur et la protection du patrimoine rural [bâtiments agricoles, édifices publics, murets] et des paysages* » ou encore de « *préserver les ressources en eau* ».

Les Safer ont pour mission, toujours selon la loi (art. L. 141-1 et s.), « *d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique et, notamment, communiquent aux services de l'Etat, dans des conditions fixées par décret, les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles. Elles assurent la transparence du marché foncier rural* ». Les Safer peuvent « *effectuer, pour le compte de tiers, toutes études liées à l'aménagement foncier ou à la mise en valeur du sol et être associées à la réalisation des travaux correspondants* » Elle peuvent aussi « *conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement* ». Elles peuvent également « *concourir à la création d'associations syndicales de gestion forestière autorisées* » ou encore, « *apporter leur concours technique aux collectivités territoriales et aux établissements publics qui leur sont rattachés ainsi qu'à l'Etat, pour la mise en œuvre d'opérations foncières et, notamment, des droits de préemption dont ces personnes morales sont titulaires* ».

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux a confirmé, pour l'essentiel, l'élargissement du rôle des Safer dans la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement du territoire rural. L'importance de l'action menée par les Safer dans le domaine de l'environnement transparaît au travers de la réécriture de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, qui précise désormais que ces sociétés « *concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique* ». De même, la nouvelle faculté reconnue aux Safer de préempter, à la demande et pour le compte du département, dans les « *périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains* » illustre la contribution que peut apporter, non à titre subsidiaire, ces sociétés à la protection de tels espaces à la demande des collectivités territoriales, qui fait d'elles un véritable opérateur foncier rural.

Constituées sous forme de sociétés anonymes (particulières, puisque sans but lucratif), les Safer doivent s'autofinancer, sous forme d'honoraires, à travers leurs prestations d'achat/revente. Elles continuent à percevoir des concours financiers de l'État pour leur contribution à la politique des structures (participation aujourd'hui d'environ 4 M€ par an).

2 – Constat. – Sur la base de leurs missions respectives, les EPF et les Safer sont susceptibles d'intervenir sur les mêmes espaces. Les concurrences sur l'espace sont fortes entre les secteurs du logement, du développement économique, de la préservation des espaces naturels, de l'agriculture et de la forêt.

3 – Dispositif proposé. – Il s'agit de clarifier, dans le cadre des politiques foncières, les domaines de compétences des EPF d'un côté et des Safer de l'autre pour arriver à une complémentarité entre les deux types d'opérateurs. Pour apporter une réponse cohérente aux enjeux actuels, la politique foncière aurait avantage à reposer sur deux axes complémentaires (sans établir de priorité entre les deux), qui correspondent à des cultures et des savoir-faire distincts et à leur cœur de métier respectif : le premier : la reconstruction de la ville sur la ville, la rénovation, le recyclage des sols imperméabilisés, la gestion économe des espaces, pour répondre aux besoins de logements et de développement économique ; le second : la préservation et la valorisation des espaces agricoles, forestiers, et les autres espaces naturels.

Au regard des enjeux actuels, il revient aux EPF de se consacrer au premier axe et aux Safer au second. Les Safer sont d'ores et déjà opérationnelles pour maîtriser les espaces à enjeux agricoles, forestiers et environnementaux avec sa possibilité de mettre en place un cahier des charges approprié lorsque la fragilité de l'espace naturel l'exige.

La question de la complémentarité des compétences des EPF et des Safer se pose sur les espaces naturels susceptibles de perdre leur usage. Sur ce type de biens, plus précisément, la question est de savoir à partir de quel moment ces territoires sortent du champ de compétence des Safer et rentrent dans celui des EPF d'Etat ou des EPF locaux. Le Conseil Economique et Social a suggéré en 2005 que si ces biens conservent l'usage agricole (ou naturel), il revient à la Safer d'en assurer la maîtrise pour éviter la surenchère sur les prix et la perturbation du marché agricole, d'accompagner la relocalisation des exploitants et d'assurer l'usage agricole (ou naturel) tant que les travaux d'aménagement n'étaient pas entamés, les EPF intervenant par la suite.

Ce principe pourrait être repris (cf. art. 2 du décret n° 2012-764 du 9 mai 2012 portant création de l'Etablissement public foncier de Corse).

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de modifier le troisième alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme pour prévoir une « *coopération conventionnelle* » entre les Safer et les EPF lorsque ces établissements sont amenés, à titre subsidiaire, pour les besoins de leur activité, à intervenir dans les espaces naturels et agricoles.

Projet d'article législatif : Le troisième alinéa de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme est modifié comme suit : Après les mots « *à la préservation des espaces naturels et agricoles* » sont ajoutés les mots « *en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural dans le cadre de conventions* »¹⁷.

Au niveau réglementaire, il pourrait être envisagé de prévoir une disposition du type :

« L'objet et le contenu des stipulations essentielles des conventions prévues par l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme pour fixer les modalités de coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural des opérations conduites par un établissement public foncier d'Etat en matière d'acquisitions foncières nécessaires pour la préservation des espaces naturels et agricoles sont définies par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, du logement et de l'économie. Cet arrêté précise également le cadre des modalités de financement de cette coopération. » ou « Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, du logement et de l'économie précise les modalités selon lesquelles doivent être signées les conventions prévues par l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme ainsi que les stipulations essentielles des conventions, notamment en ce qui concerne le financement. ».

¹⁷ V. sur le principe de la coopération : article 69 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n° 1179, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013.

Axe 4 – Fiche 15

Optimiser le rôle des Safer en matière environnementale

1 – Etat du droit en vigueur. – La loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 a ouvert aux Safer la possibilité de « *conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement* » (art. L. 141-3 du CRPM). Pour y parvenir, la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole est venue ajouter à la liste des « *objectifs* » susceptibles de fonder son droit de préemption, contenue à l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime, « *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* », ce que la doctrine et la pratique appellent le « *droit de préemption environnemental* ». Enfin, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a ajouté à la liste des missions imparties aux Safer : « *Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique* ». Elles concourent également à la « *préservation de l'environnement* » (L.141-1).

Aux termes de l'article L. 143-1 du CRPM, qui définit le champ matériel d'application du droit de préemption de la Safer : « *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 (...)* / *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. (...)* ». Aux termes de l'article R. 143-2 du même code : « *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 : a) 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 ; (...)* / *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 cheptels mort ou vif (...)* ».

Aux termes de l'article R. 143-1 du code précité : « (...) Pour la réalisation d'un projet de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement mentionné au 8° de l'article L. 143-2, lorsque le projet ne s'inscrit pas dans une opération soumise à enquête publique en application de l'article 1er de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut exercer son droit de préemption que sur proposition du directeur régional de l'environnement ou, le cas échéant, du directeur du parc national ou du parc national régional compétent ou du directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. ». La jurisprudence déduit de ces dispositions que le droit de préemption environnemental ne peut être exercé par la Safer, même sur proposition du directeur régional de l'environnement, qu'en vue de la réalisation d'un « *projet* » de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvé par la puissance publique, et que la décision de préemption doit comporter la description concrète du projet susceptible de répondre aux objectifs à atteindre (V. Cass. 3^{ème} civ., 28 sept. 2011, n° 10-15.008, Bulletin 2011, III, n° 161).

2 – Problématique. – L'introduction de l'objectif environnemental prévu au 8° de l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime n'a pas été accompagnée de la modification nécessaire de l'assiette du droit de préemption des Safer définie à l'article L. 143-1 du même code, qui reste exclusivement agricole.

Les Safer ne peuvent donc, en l'état actuel du droit, exercer leur droit de préemption environnemental que sur des biens « agricoles », ce d'autant plus qu'elles ne sont pas, au même titre

que la puissance publique, rendues destinataires de tous les projets de cessions (cf. Axe 1 –Fiche 1). Elles restent, par conséquent, cantonnées dans leur sphère d'intervention naturelle sans pouvoir être en mesure d'exercer utilement, à la demande d'une collectivité notamment, leurs prérogatives dans le domaine environnemental.

Relevons, à titre d'exemple, que n'est pas soumise au droit de préemption de la Safer, l'aliénation :

- d'un jardin d'agrément, garni d'un potager et d'arbres fruitiers trentenaires destinés à la consommation personnelle de ses propriétaires, considéré comme le support d'une activité sans rapport avec une destination agricole (Cass. 3^{ème} civ., 28 sept. 2011, n° 10-14004, Bulletin 2011, III, n° 160) ;
- d'une parcelle plantée d'arbres divers et sur laquelle est édifié un bungalow construit en dalle et parpaings de béton couvert en tôle ondulée, support d'une activité sans rapport avec une destination agricole ou forestière (Cass. 3^{ème} civ., 4 mars 2009, n° 08-11281, Bulletin 2009, III, n° 59) ;
- d'une tourbière, d'une friche agricole, de terres incultes ou encore, des étangs autres que ceux servant à l'élevage piscicole.

Or, ces parcelles, qui ne sont pas – simplement par l'unique volonté de leurs propriétaires – destinées à un usage agricole, peuvent intrinsèquement servir de support à diverses activités agricoles ou forestières et leur utilisation n'exclut, en toute hypothèse, pas la nécessité de les protéger au regard des enjeux environnementaux qu'elles représentent. **L'assiette du droit de préemption n'est donc pas en cohérence avec l'objectif recherché par le législateur.**

3 – Dispositif proposé (élargir l'assiette et resserrer l'objectif). – Il a pour objet de mettre en cohérence l'objectif environnemental et l'assiette du droit de préemption, de concourir à la protection du foncier agricole et de concilier l'agriculture et l'environnement.

La Safer doit pouvoir préempter non seulement des terrains à utilisation ou à vocation agricole mais également tous ceux situés dans les zones ou espaces mentionnés au premier alinéa de l'article L. 143-1 (cf. Axe 2 – Fiche 2) ou dans des **zones à enjeux environnementaux ou paysagers identifiées au niveau régional et dont la liste sera dressée par le préfet de région, et, pour la collectivité territoriale de Corse, le préfet de Corse** (il peut s'agir, notamment, de terres dans les zones humides, de terrains appartenant aux aires d'alimentation de captage d'eau potable, ou encore de secteurs identifiés comme importants pour la préservation des ressources naturelles, notamment la biodiversité), qu'ils soient agricoles ou non et de toute nature, bâtis ou non (l'immobilier bâti permettra d'intervenir sur des constructions d'intérêt patrimonial ou architectural, d'empêcher l'habitat à proximité de sites protégés ou d'appréhender des constructions illégales). Il peut également s'agir de surfaces boisées dès lors qu'elles ne sont pas gérées conformément à un plan simple de gestion prévu à l'article L. 312-1 du code forestier (PSG).

Cela suppose que les Safer soient, avec les collectivités locales, préalablement destinataires des projets de cessions (modification du texte réglementaire) et que l'on soit capable avec nos partenaires de définir, à l'échelle locale, un cahier des charges comportant, le cas échéant, des pratiques agricoles adaptées aux enjeux environnementaux et une durée suffisamment longue pour les maintenir.

Cet ajustement de cohérence permettra de mieux protéger les espaces naturels et agricoles, d'agir pour le maintien des zones de captage ou de lutter contre les risques de cabanisation d'espaces naturels et boisés.

⇒ Propositions. Il pourrait être envisagé :

- d'une part, de réécrire le 8° de l'article L. 143-2 comme suit :

« 8° Le maintien ou le développement de pratiques adaptées pour la protection de l'environnement et la mise en valeur des paysages. »

- d'autre part, d'insérer un nouvel article L. 143-7-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 143-7-3. – En vue d'assurer l'objectif prévu au 8° de l'article L. 143-2, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut, après avoir recueilli l'avis du directeur régional de l'environnement et l'accord des commissaires du Gouvernement, exercer son droit de préemption à l'occasion de l'aliénation à titre onéreux, d'un immeuble ou partie d'immeuble, bâti ou non bâti, utilisé ou non à des fins agricoles ou forestières et situé dans les zones ou espaces mentionnés au premier alinéa de l'article L. 143-1 ou dans les zones à enjeux environnementaux ou paysagers identifiées au niveau régional et dont la liste est dressée par l'autorité administrative.

La société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut également, de sa propre initiative ou à la demande du directeur régional de l'environnement, recueillir l'avis de l'agence de l'eau et celui du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur l'opportunité de mettre en œuvre ce droit de préemption ainsi que sur les clauses du projet de cahier des charges des biens en cause, rédigées sur la base d'un cahier des charges national dont les modalités d'élaboration, le contenu et la durée sont définis par arrêté du ministre chargé de l'agriculture. ».

- et, enfin, d'insérer au 6° de l'article L. 143-4 un e) ainsi rédigé :

« e) Si, pour l'application du 8° de l'article L. 143-2 du présent code, les surfaces boisées ne sont pas gérées conformément à un plan simple de gestion prévu à l'article L. 312-1 du code forestier ; ».

QUATRIEME PARTIE

III – PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION DU DROIT ET D'ALLEGEMENT DES PROCEDURES

Fiche 16 – Allègement de la procédure de renouvellement de l'habilitation des Safer à exercer leur droit de préemption.	p.93
Fiche 17 – Dérogation au principe de prohibition des versements accompagnant une promesse unilatérale d'achat.	p.95
Fiche 18 – Extension du délai et allègement de la procédure en matière de durée de stockage de terres en vue d'un projet d'intérêt public.	p.97
Fiche 19 – La durée des conventions de mise à disposition.	p.99

Fiche 16 :

Allègement de la procédure de renouvellement de l'habilitation des Safer à exercer leur droit de préemption

1 – Etat du droit en vigueur. – Lorsqu'une Safer demande l'attribution du droit de préemption, le code rural et de la pêche maritime (art. L. 143-7) impose au préfet, avant de transmettre le dossier au ministre de l'agriculture pour qu'il élabore un projet de décret, l'obligation de déterminer, après avis motivés de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) et de la chambre d'agriculture, les zones où se justifie l'octroi d'un droit de préemption et la superficie minimale à laquelle il est susceptible de s'appliquer.

Dans les zones ainsi déterminées et sur demande de la Safer intéressée, un décret (simple), pris sur le rapport du ministre de l'agriculture, autorise l'exercice de ce droit de préemption, fixe la durée (généralement fixée à cinq ans) de cette prérogative. Ce décret détermine, en outre, la ou les superficies *minimum* des biens non bâtis susceptibles d'être préemptés par la Safer ainsi que les limites administratives englobant la ou les zones où sont situées ces superficies et, le cas échéant, précise les zones ou les catégories de biens pour lesquelles les propriétaires désireux de vendre par adjudication volontaire sont tenus de satisfaire à l'obligation d'offre préalable à la Safer.

Les formalités de publicité attachées à ce décret sont exigeantes. L'article R. 143-1 du code rural et de la pêche maritime prescrit en effet qu'il soit publié au Journal officiel de la République française, dans un des journaux d'annonces légales du département intéressé et inséré au Recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département. Des copies de ce décret sont, en outre, adressées aux maires des communes intéressées, au Conseil supérieur du notariat, aux barreaux constitués auprès des tribunaux de grande instance ainsi qu'aux greffes de ces tribunaux.

Le législateur n'ayant pas prévu de règles particulières pour le renouvellement, cette procédure s'impose y compris en cas de reconduction du droit de préemption (V. en ce sens : CE, 11 juin 2003, *Pothier*, n° 251077, aux Tables, p. 648).

Parce que le droit de préemption touche au droit de propriété et que le législateur a décidé d'en attribuer l'exercice que pour une durée limitée, la jurisprudence se montre très rigoureuse quant au respect des formalités prescrites par le législateur. Le Conseil d'Etat considère qu'il est nécessaire que l'appréciation à laquelle doit se livrer le Gouvernement avant de prendre le décret attributif du droit de préemption soit éclairée par des avis préalables motivés (V. parmi d'autres : CE, 10 janvier 2007, *Goblet*, n° 292214) et par une proposition précise du préfet s'agissant des zones où l'exercice du droit de préemption apparaît justifié (V. notamment : CE, 2 juin 2010, *Rives*, n° 332699).

2 – Problématique. – Les dispositions de l'article L. 143-7 du CRPM offrent depuis 1962, ainsi qu'il vient d'être rappelé, la possibilité pour les Safer de demander et d'obtenir, le plus souvent d'une manière quasi systématique (ce qui explique peut-être que tous les acteurs concernés aient pris l'habitude de conduire la procédure de renouvellement en prenant quelques libertés avec les règles formelles de cette procédure), l'attribution du droit de préemption sans qu'une durée maximale en soit fixée par la loi.

M. Pisani, alors Ministre de l'agriculture, considérait déjà en 1962 qu'« à mesure qu'une jurisprudence homogène d'un bout à l'autre du territoire s'établira dans des zones comparables, à mesure qu'en fait des mœurs seront créés en cette matière, la durée d'attribution du droit de préemption pourra augmenter » (Sénat, séance du 25 juillet 1962, p. 1173).

Cinquante-et-une années plus tard, il nous apparaît nécessaire et légitime (dès lors que le droit de préemption s'exerce dans le cadre de missions de service public confiées par l'article L. 141-1 et sert les finalités d'intérêt général énumérées à l'article L. 143-2) d'assurer la sécurité juridique des décisions de préemption et de rétrocession prises sur le fondement du décret attributif du droit de préemption en faisant intervenir le législateur sur la durée d'exercice de cette prérogative.

Il convient de rappeler également que, outre son formalisme excessif, la procédure de renouvellement est couteuse (formalités de publicité, etc.), fortement mobilisatrice des acteurs du monde agricole (personnels Safer, services préfectoraux, services centraux et déconcentrés du ministère de l'agriculture, chambres d'agriculture, CDOA, etc.) et source de contentieux (de pure forme).

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objet de retenir une approche plus souple en leur attribuant, pour une durée indéterminée ou, *a minima*, pour une durée plus longue (10 ans) que celle retenue en pratique (5 ans), l'exercice du droit de préemption, avec toutefois la possibilité, pour les commissaires du Gouvernement, de solliciter la révision de son champ d'application dans les formes prévues pour sa délimitation.

⇒ Proposition : Il pourrait être envisagé de modifier le second alinéa de l'article L. 143-7 du code rural et de la pêche maritime comme suit :

Option n° 1 (habilitation permanente) : « *Dans les zones ainsi déterminées et sur demande de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural intéressée, un décret en Conseil d'Etat autorise, pour une durée indéterminée, l'exercice de ce droit. Le ministre chargé de l'agriculture peut, tous les dix ans, à l'initiative de cette société ou à la demande motivée des commissaires du Gouvernement, solliciter son réexamen dans les formes prévues pour son octroi.* ».

Option n° 2 (habilitation pour une durée limitée) : « *Dans les zones ainsi déterminées et sur demande de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural intéressée, un décret autorise l'exercice de ce droit pour une durée de 10 années, renouvelable par tacite reconduction, sauf intervention d'une demande de révision, par décision motivée, des commissaires du gouvernement dans un délai de douze mois avant le terme de l'habilitation* ».

N.B : La 2^{nde} option peut présenter un lourd inconvénient en contentieux dans la mesure où la Cour de cassation a récemment jugé, par un arrêt du 19 juin 2013 (n° 12-16199, *GFA Boitelle Charlet c/ Safer Flandres-Artois*, publié au Bulletin ; RD rur 2013, comm. 141, note S. Crevel), que le décret autorisant la Safer à préempter est une « *décision de nature réglementaire* » de sorte qu'il peut, même après l'expiration du délai de recours, être excipé de son illégalité à l'appui d'une demande d'annulation d'une décision de préemption et/ou de rétrocession.

Fiche 17 :

Dérogation au principe de prohibition des versements accompagnant une promesse unilatérale d'achat

1 – Etat du droit en vigueur. – Notre code civil prévoit, dans son article 1589-1, dans la rédaction que lui a donné le III de l'article 72 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), qu'« *est frappé de nullité tout engagement unilatéral souscrit en vue de l'acquisition d'un bien ou d'un droit immobilier pour lequel il est exigé ou reçu de celui qui s'engage un versement, quelle qu'en soit la cause et la forme* ».

Cette disposition, entrée en vigueur depuis le 1^{er} juin 2001, permet donc de sanctionner d'une nullité de plein droit tout engagement unilatéral portant sur l'acquisition d'un bien ou d'un droit immobilier assorti d'une obligation de versement d'une somme d'argent (V. Cour d'appel de Toulouse, 12 septembre 2011, *Safer Gascogne Haut-Languedoc c/ consorts Dixon*, n° 460).

Il n'est donc pas interdit, pour un acquéreur, de s'engager unilatéralement, mais tout versement d'argent corrélatif rend alors nulle la promesse.

Ce texte s'applique de manière très large.

Sont concernées les promesses unilatérales d'achat et, plus largement, tout engagement unilatéral souscrit en vue de l'acquisition d'un bien immobilier, mais également en vue de l'acquisition d'un droit immobilier.

Il s'agissait pour le législateur « *de mettre fin à certaines pratiques tendant à organiser des enchères déguisées entre les candidats acquéreurs et, dans le cas des promesses unilatérales d'achat, d'interdire tout versement dans la mesure où il ne peut, dans ce cas, constituer la contrepartie de l'immobilisation du bien du vendeur puisque ce dernier n'est pas juridiquement engagé* » (V. page 148 de l'avis n° 307 présenté par M. Jarlier, sénateur, au nom de la commission des lois constitutionnelles, sur le projet de loi SRU).

2 – Constat. – Les Safer ont, avant l'entrée en vigueur de l'article 1589-1 du code civil, très généralement exigé des candidats attributaires, signataires de promesses unilatérales d'achats, des "cautions", représentant souvent plus de 10 % du prix d'acquisition, jouant comme acompte sur le prix en cas d'attribution et, dans le cas contraire, restituées sans rémunération de l'immobilisation.

Or, il semble « *légitime que les Safer, en raison de leur mission d'intérêt général et de leurs obligations légales de poursuivre des procédures d'attribution jusqu'à leur terme, souhaitent s'assurer de la capacité financière du candidat à l'acquisition du bien. Il convient, en effet, qu'elles évitent d'instruire des dossiers qui n'auraient aucune chance d'aboutir du fait d'une insuffisance de financement, alors même, qu'ils auraient reçu l'approbation des commissaires du gouvernement* » (V. réponse ministérielle du 17 avril 2002 faite au président de la FNSafer par Mme Marylise Lebranchu, alors Ministre de la justice).

Il est désormais temps que cette réponse puisse trouver une application concrète dans le droit des Safer, lequel les oblige à attribuer les biens aux candidats, personnes physiques ou morales, capables d'en assurer la gestion, la mise en valeur ou la préservation, compte tenu notamment « *de leur capacité financière d'acquérir le bien* » (C. rur. art. R. 142-1).

3 – Dispositif proposé. – Il est proposé de déroger au principe posé par l'article 1589-1 du code civil pour permettre aux Safer de s'assurer de la solvabilité et de la capacité financière du candidat à l'acquisition du bien, tout en garantissant à ce dernier la restitution des sommes versées en cas d'échec de l'opération.

Il est à noter que lors du 99^e Congrès des notaires de France (Deauville, 25-28 mai 2003), les notaires avaient proposé d'abroger cet article 1589-1 en considérant, notamment, que « *la promesse*

unilatérale d'achat qui ne serait assortie d'aucun versement perd toute crédibilité » et que « la promesse unilatérale d'achat est un avant-contrat non seulement utile mais encore indispensable dans certaines situations ».

Sans aller jusqu'à demander son abrogation, il nous paraît utile et nécessaire pour les mêmes raisons d'en écarter son application aux Safer qui, s'il en était besoin de le préciser, ne peuvent recevoir que des promesses unilatérales d'achat compte tenu de l'absolue nécessité de procéder à un appel à candidature avant toute rétrocession. Il en va de son bon fonctionnement car les Safer ont besoin dans leur mission de diminuer les risques quant à la capacité financière du candidat à l'acquisition d'un bien ou d'un droit immobilier (surtout lorsqu'il s'agit d'une vigne d'appellation champagne ou d'un bâtiment d'exploitation ou d'habitation de grande valeur).

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé d'insérer après l'article L. 143-15 du code rural et de la pêche maritime un article L. 143-16 ainsi rédigé :

« Art. L. 143-16. – Pour l'application du présent titre, les dispositions de l'article 1589-1 du code civil ne sont pas applicables aux promesses unilatérales d'achat souscrites au bénéfice des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural par les candidats à l'acquisition d'un bien ou d'un droit immobilier. ».

Fiche 18 :

Extension du délai et allègement de la procédure en matière de durée de stockage de terres en vue d'un projet d'intérêt public

1 – Etat du droit en vigueur. – L'article L. 142-4 du code rural et de la pêche maritime énonce que « *Pendant la période transitoire et qui ne peut excéder cinq ans, nécessaire à la rétrocession des biens acquis, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural prennent toutes mesures conservatoires pour le maintien desdits biens en état d'utilisation et de production (...)* ». Assurer l'entretien des biens et le maintien de leur potentiel agronomique constitue donc une obligation légale pour la Safer. Après avoir énoncé cette obligation, ce même article précise que les Safer « (...) *sont autorisées à consentir à cet effet les baux nécessaires, lesquels, à l'exception des baux en cours lors de l'acquisition, ne sont pas soumis aux règles résultant du statut des baux ruraux en ce qui concerne la durée, le renouvellement et le droit de préemption* ».

Dans la mesure où la période transitoire ne peut, en principe, excéder cinq ans, le bail conclu par la Safer ne peut avoir la durée de neuf ans minimum prévue par l'article L. 411-5 du code rural et de la pêche maritime ; il ne peut donc s'agir que de "*conventions d'occupation précaire*" que la loi qualifie de « baux » tout en indiquant qu'elles ne « *sont pas soumises aux règles résultant du statut des baux ruraux en ce qui concerne la durée, le renouvellement et le droit de préemption* ». À la fin de la période de transition, de deux choses l'une : soit la Safer a réussi à vendre le bien loué dans le délai légal de cinq ans et la convention d'occupation précaire en cours prendra normalement fin au terme convenu ; soit elle n'a pas réussi à le faire. La Cour de cassation considère, en pareil cas, par une jurisprudence constante, que la Safer ne peut renouveler des conventions d'occupation précaire au-delà de la cinquième année d'acquisition de la parcelle et que, par suite, le contrat doit être requalifié, au profit du preneur en place, en bail rural soumis au statut du fermage (V. en ce sens : Cass. 3^{ème} civ., 21 juin 1995, n° 93-16356, JCP N 1996, II, p. 183 ; Cass. 3^{ème} civ., 20 mars et 9 oct. 1996, n° 93-21283).

Ainsi qu'il vient d'être dit, les Safer ne peuvent garder des immeubles plus de cinq ans.

Toutefois, l'article L. 142-5 du CRPM prévoit que, sur demande motivée de la Safer, ce délai peut être prolongé de cinq ans par décision expresse des commissaires du Gouvernement représentant le ministère de l'agriculture et le ministère de l'économie et des finances. La décision de prolongation des commissaires du Gouvernement est prise, après avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, pour une période de cinq ans renouvelable une fois (en résumé : cette prolongation est de 5 ans renouvelable une fois, soit 10 ans, la durée maximale de stockage est, dans ce cas, de 15 ans).

2 – Problématique. – Il s'agit, de toute évidence, de la lourdeur tant du formalisme des demandes de prolongation du délai de conservation des biens que de la sanction (requalification d'une convention d'occupation précaire en bail rural statutaire) en cas de vice de procédure dans le renouvellement de l'autorisation de stockage. Certes, l'essentiel des rétrocessions intervient dans le délai de 5 ans. Mais la Safer est conduite à stocker plus longuement du foncier pour l'Etat (autoroutes par exemple), des établissements publics ou sociétés d'économie mixte (sociétés d'autoroute, VNF, RFF, etc.) ou des collectivités territoriales liées à la Safer par convention soumise à l'accord des commissaires du Gouvernement. Or, les projets peuvent tarder à se réaliser, d'où des autorisations de stockage purement formelles car accordées systématiquement en raison de l'objectif d'intérêt général poursuivi. Dans ces cas, en raison du formalisme, il y a un risque de n'obtenir qu'une autorisation tardive avec le risque de requalification et ses conséquences (droit de préemption de l'exploitant, droit à renouvellement du bail, perte de tout espoir d'aliéner les parcelles au prix des terres libres, etc.). En outre, le problème devient insoluble lorsque l'autorisation de stockage excède la durée légale.

3 – Dispositif proposé. – Il a pour objet d'assouplir la procédure et de consolider le stockage des terres lorsqu'il doit répondre à la réalisation de travaux d'intérêt public.

⇒ Proposition. Il pourrait être envisagé de modifier l'article L. 142-4 du code rural et de la pêche maritime en insérant un second alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation au précédent alinéa, avec l'accord des commissaires du gouvernement et, le cas échéant, sous réserve de garanties de bonne fin, des biens acquis pour la réalisation de grands ouvrages publics ou de projets d'intérêt général, le délai de conservation des biens est de quinze ans. Ce délai peut être suspendu ou prolongé dans les conditions prévues à l'article L. 142-5. ».

Fiche 19 :

La durée des conventions de mise à disposition (CMD).

1 – Etat du droit en vigueur. – L'article L. 142-6 du code rural et de la pêche maritime énonce que « *Tout propriétaire peut, par convention, mettre à la disposition d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, en vue de leur aménagement parcellaire ou de leur mise en valeur agricole, pour autant que cette dernière soit effectuée par des agriculteurs, conformément au but fixé par les articles L. 141-1 à L. 141-5, des immeubles ruraux libres de location. Ces conventions sont dérogoires aux dispositions de l'article L. 411-1. Leur durée ne peut excéder trois ans. Toutefois, pour une superficie inférieure à deux fois la surface minimum d'installation, cette durée peut être portée à six ans, renouvelable une seule fois. / (...)* ».

Créée par la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990, la convention de mise à disposition (CMD) est une convention qui lie un propriétaire et une Safer lorsque le premier souhaite confier à la seconde la gestion temporaire de ses immeubles ruraux libres de location.

La durée de la CMD est dérogoire du régime de droit commun de la mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploitation pour y exercer une activité agricole (C. rur., art. L.411-1). Sa durée est limitée à 3 ans si la superficie est supérieure à deux fois la surface minimum d'installation (SMI) et 6 ans renouvelables une fois si elle est inférieure.

Dans les DOM, le régime de la durée de la CMD est unique : « *six ans au maximum renouvelable une fois, quelle que soit la superficie des immeubles ruraux mis à disposition* » (C. rur., art. L. 144-6).

C'est la Safer qui, ensuite, confie ces surfaces mises à disposition à des exploitants pour une durée n'excédant pas celle de la convention, dérogoire au statut du fermage, sauf pour le prix du loyer, qui est choisi dans une fourchette fixée par arrêté préfectoral.

Ce mode de gestion temporaire permet d'assurer un entretien de biens agricoles en attente souvent d'une affectation définitive (installation d'un jeune, réserve foncière, succession, etc.). Il se traduit le plus souvent à terme par un bail rural soumis au statut du fermage ou par une vente.

2 – Constat. – Force est de constater que, selon le cas :

- le seuil de 2 SMI apparaît trop faible (par exemple, dans le département de la Marne, en polyculture-élevage, la SMI est fixée à 40 ha alors que l'UR est de 100 ha) pour des propriétaires publics principalement (collectivité ou établissement public). Les conventions de mise à disposition suivies d'un « *bail Safer* » apparaissent source de précarité pour le preneur sous-locataire de la Safer dans la mesure où ces actes restent par essence des contrats précaires : 3 ans dans la majeure partie des cas, sans que le bail puisse être renouvelé. Il nous paraît donc préférable de parler d'UR, plutôt que de SMI, qui est la norme applicable dans les règles du contrôle des structures.

- le droit applicable en métropole est, sans justification réelle, moins favorable que celui applicable Outre-Mer. Il nous paraît préférable de procéder à une harmonisation d'ensemble garantissant l'efficacité de la mesure sur l'intégralité du territoire national.

- la limite de 3 ou de 6 ans pose difficulté pour les réserves foncières des collectivités territoriales notamment. Il nous paraît donc préférable de fixer, quelle que soit la superficie, la durée des CMD à six ans, renouvelable une fois.

3 – Dispositif proposé. – Il est proposé deux options (la première étant à privilégier) :

⇒ **OPTION 1.** Elle consiste à aligner le régime des DOM à la métropole en remplaçant au premier alinéa de l'article L. 142-6 du code rural et de la pêche maritime les deux dernières phrases par une phrase ainsi rédigée : « *La durée des conventions est de six ans au maximum renouvelable une fois, quelle que soit la superficie des immeubles ruraux mis à disposition.* ».

Texte consolidé (les modifications apparaissent en gras) :

Art. L. 142-6. –« *Tout propriétaire peut, par convention, mettre à la disposition d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, en vue de leur aménagement parcellaire ou de leur mise en valeur agricole, pour autant que cette dernière soit effectuée par des agriculteurs, conformément au but fixé par les articles L. 141-1 à L. 141-5, des immeubles ruraux libres de location. Ces conventions sont dérogatoires aux dispositions de l'article L. 411-1. **La durée des conventions est de six ans au maximum renouvelable une fois, quelle que soit la superficie des immeubles ruraux mis à disposition.** (...) ».*

⇒ **OPTION 2.** Elle consiste à prévoir une durée propre aux conventions liant une Safer avec l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public, en ajoutant à la fin du premier alinéa de l'article L. 142-6 du code rural et de la pêche maritime une phrase ainsi rédigée : « *Cette durée est également de six ans, renouvelable une seule fois, quelle que soit la superficie des immeubles ruraux mis à disposition, pour les conventions conclues avec l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public.* ».

Texte consolidé (les modifications apparaissent en gras) :

Art. L. 142-6. –« *Tout propriétaire peut, par convention, mettre à la disposition d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, en vue de leur aménagement parcellaire ou de leur mise en valeur agricole, pour autant que cette dernière soit effectuée par des agriculteurs, conformément au but fixé par les articles L. 141-1 à L. 141-5, des immeubles ruraux libres de location. Ces conventions sont dérogatoires aux dispositions de l'article L. 411-1. Leur durée ne peut excéder trois ans. Toutefois, pour une superficie inférieure à deux fois la surface minimum d'installation, cette durée peut être portée à six ans, renouvelable une seule fois. **Cette durée est également de six ans, renouvelable une seule fois, quelle que soit la superficie des immeubles ruraux mis à disposition, pour les conventions conclues avec l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public.** (...) ».*

*

ANNEXE

**TABLEAU COMPARATIF (DISPOSITIONS EN
VIGUEUR – TEXTE DES PROPOSITIONS) DES
DISPOSITIONS LEGISLATIVES FIGURANT DANS LE
CODE RURAL ET DE LA PECHE MARITIME, LE
CODE FORESTIER (NOUVEAU), LE CODE DE
L'URBANISME ET LE LIVRE DES PROCEDURES
FISCALES**

TABLEAU COMPARATIF

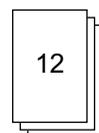
Code rural et de la pêche maritime

(Partie législative)

Livre 1^{er} : Aménagement et équipement de l'espace rural

Titre II : l'Aménagement foncier rural

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
<p>—</p> <p>Article L.121-8</p> <p>La commission départementale d'aménagement foncier est ainsi composée :</p> <p>1° Un commissaire enquêteur désigné par le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel la commission a son siège, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, président ;</p> <p>2° Quatre conseillers généraux et deux maires de communes rurales ;</p> <p>3° Six personnes qualifiées désignées par le président du conseil général ;</p> <p>4° Le président de la chambre d'agriculture ou son représentant désigné parmi les membres de la chambre d'agriculture ;</p> <p>5° Les présidents ou leurs représentants de la fédération ou de l'union départementale des syndicats d'exploitants agricoles et de l'organisation syndicale départementale des jeunes exploitants agricoles les plus représentatives au niveau national ;</p> <p>6° Les représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles représentatives au niveau départemental ;</p> <p>7° Le président de la chambre départementale des notaires ou son représentant ;</p> <p>8° Deux propriétaires bailleurs, deux propriétaires exploitants, deux exploitants preneurs, désignés par le président du conseil général, sur trois listes comprenant chacune six noms, établies par la chambre d'agriculture ;</p> <p>9° Deux représentants d'associations agréées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages désignés par le président du conseil général.</p>	<p>—</p> <p>Article L.121-8</p> <p>La commission départementale d'aménagement foncier est ainsi composée :</p> <p>1° Un commissaire enquêteur désigné par le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel la commission a son siège, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, président ;</p> <p>2° Quatre conseillers généraux et deux maires de communes rurales ;</p> <p>3° Six personnes qualifiées désignées par le président du conseil général ;</p> <p>4° Le président de la chambre d'agriculture ou son représentant désigné parmi les membres de la chambre d'agriculture ;</p> <p>5° Les présidents ou leurs représentants de la fédération ou de l'union départementale des syndicats d'exploitants agricoles et de l'organisation syndicale départementale des jeunes exploitants agricoles les plus représentatives au niveau national ;</p> <p>6° Les représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles représentatives au niveau départemental ;</p> <p>7° Le président de la chambre départementale des notaires ou son représentant ;</p> <p>8° Deux propriétaires bailleurs, deux propriétaires exploitants, deux exploitants preneurs, désignés par le président du conseil général, sur trois listes comprenant chacune six noms, établies par la chambre d'agriculture ;</p> <p>9° Deux représentants d'associations agréées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages désignés par le président du conseil général.</p> <p>10° Le président de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural dans le ressort duquel la commission a son siège, ou son représentant.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>



12

p. 79

Texte en vigueur

—

Le président du conseil général choisit, en outre, sur ces listes, six suppléants, à raison d'un par membre titulaire, appelés à siéger, soit en cas d'absence du titulaire, soit lorsque la commission départementale est appelée à délibérer sur des réclamations concernant une opération dans le périmètre de laquelle l'un des membres titulaires est propriétaire.

La désignation des conseillers généraux et des représentants des maires a lieu à chaque renouvellement du conseil général et des conseils municipaux.

La désignation des représentants de la profession agricole a lieu après chaque renouvellement partiel de la chambre d'agriculture.

La commission peut appeler à titre consultatif toute personne dont il lui paraît utile de recueillir l'avis.

Dans le cas où la commission départementale d'aménagement foncier est appelée à statuer sur une opération dans le périmètre de laquelle est comprise une aire d'appellation d'origine contrôlée, sa composition est complétée par un représentant de l'Institut national de l'origine et de la qualité.

**Propositions
du groupe Safer**

—

Le président du conseil général choisit, en outre, sur ces listes, six suppléants, à raison d'un par membre titulaire, appelés à siéger, soit en cas d'absence du titulaire, soit lorsque la commission départementale est appelée à délibérer sur des réclamations concernant une opération dans le périmètre de laquelle l'un des membres titulaires est propriétaire.

La désignation des conseillers généraux et des représentants des maires a lieu à chaque renouvellement du conseil général et des conseils municipaux.

La désignation des représentants de la profession agricole a lieu après chaque renouvellement partiel de la chambre d'agriculture.

La commission peut appeler à titre consultatif toute personne dont il lui paraît utile de recueillir l'avis.

Dans le cas où la commission départementale d'aménagement foncier est appelée à statuer sur une opération dans le périmètre de laquelle est comprise une aire d'appellation d'origine contrôlée, sa composition est complétée par un représentant de l'Institut national de l'origine et de la qualité.

**N° de
Fiche**

—

**N° de
Page**

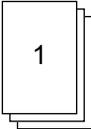
—

Code rural et de la pêche maritime

(Partie législative)

Livre 1^{er} : Aménagement et équipement de l'espace rural

Titre IV : Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
<p style="text-align: center;">—</p> Article L.141-1	<p style="text-align: center;">—</p> Article L.141-1	<p style="text-align: center;">—</p>	<p style="text-align: center;">—</p>
<p>I.- Des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent être constituées pour contribuer, en milieu rural, à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2.</p> <p>Elles ont pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique et, notamment, communiquent aux services de l'Etat, dans des conditions fixées par décret, les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles. Elles assurent la transparence du marché foncier rural.</p>	<p>I.- Des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent être constituées pour contribuer, en milieu rural, à la mise en œuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, dans le cadre des objectifs définis à l'article L. 111-2.</p> <p>Elles ont pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique et, notamment, communiquent aux services de l'Etat, dans des conditions fixées par décret, les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles.</p> <p>Elles assurent la transparence du marché foncier rural. Pour ce faire, doivent 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, dont l'actif est constitué en tout ou partie d'immeuble ou de droits immobiliers à vocation agricole ou forestier, pour lesquelles devront notamment être précisées la consistance et la valeur de ces biens.</p> <p>Si un immeuble sur lequel aurait pu être exercé le droit de préemption prévu à l'article L. 143-1 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</p>		p. 47

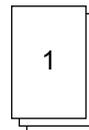
—

—

—

—

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 5e 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.



p. 47

Les collectivités publiques et les personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux, à caractère rural, peuvent participer à leur capital social.

II.- Pour la réalisation des missions définies au I, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent :

1° Acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ;

2° Se substituer un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés, soit par une promesse unilatérale de vente, soit par une promesse synallagmatique de vente, portant sur les biens visés au 1°, dès lors que la substitution intervient dans un délai maximal de six mois à compter du jour où ladite promesse a acquis date certaine et, au plus tard, au jour de l'acte authentique réalisant ou constatant la vente ;

3° Acquérir, dans le but d'améliorer les structures foncières, des parts de sociétés 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 et, notamment, par dérogation aux dispositions du chapitre II du titre II du livre III (nouveau), des parts de groupements fonciers agricoles ;

4° Se livrer ou prêter leur concours, en vertu d'un mandat écrit, à des opérations immobilières portant sur les biens d'autrui et relatives au louage régi par le livre IV (nouveau).

III.-1° Dans les cas visés aux 1° et 2° du II, le choix de l'attributaire se fait au regard des missions mentionnées au I. L'attributaire peut être tenu au respect d'un cahier des charges.

En cas de substitution, le cahier des charges mentionné à l'alinéa précédent comporte

Les collectivités publiques et les personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux, à caractère rural, peuvent participer à leur capital social.

II.- Pour la réalisation des missions définies au I, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent :

1° Acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ;

2° Se substituer un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés, soit par une promesse unilatérale de vente, soit par une promesse synallagmatique de vente, portant sur les biens visés au 1°, dès lors que la substitution intervient dans un délai maximal de six mois à compter du jour où ladite promesse a acquis date certaine et, au plus tard, au jour de l'acte authentique réalisant ou constatant la vente ;

3° Acquérir, dans le but d'améliorer les structures foncières, des parts de sociétés 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 et, notamment, par dérogation aux dispositions du chapitre II du titre II du livre III (nouveau), des parts de groupements fonciers agricoles ;

4° Se livrer ou prêter leur concours, en vertu d'un mandat écrit, à des opérations immobilières portant sur les biens d'autrui et relatives au louage régi par le livre IV (nouveau).

III.-1° Dans les cas visés aux 1° et 2° du II, le choix de l'attributaire se fait au regard des missions mentionnées au I. L'attributaire peut être tenu au respect d'un cahier des charges.

En cas de substitution, le cahier des charges mentionné à l'alinéa précédent comporte

l'engagement du maintien pendant un délai minimal de dix ans de l'usage agricole ou forestier des biens attribués et soumet, pendant ce même délai, toute opération de cession à titre onéreux en propriété ou en jouissance du bien attribué à l'accord préalable de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural. En cas de non-respect de ces engagements pris dans le cadre d'un cahier des charges, l'attributaire est tenu de délaisser le bien, si la société d'aménagement foncier et d'établissement rural le demande, au prix fixé par le cahier des charges ou, à défaut, par le juge de l'expropriation ;

2° Les dispositions de l'article 52 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne sont pas applicables à l'opération de substitution mentionnée au présent article. Celle-ci emporte, à compter de la promesse, substitution dans les droits et les obligations de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ;

3° Pour l'exercice des activités mentionnées au 4° du II, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural doivent souscrire une assurance garantissant les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle et une garantie financière résultant d'un cautionnement spécialement affecté au remboursement des fonds, effets ou valeurs détenus pour autrui.

Le montant de cette garantie ne peut être inférieur ni au montant maximal des fonds, effets ou valeurs détenus pour autrui à un moment quelconque ni à un montant minimal. Les modalités particulières de mise en œuvre de cette garantie, le contenu du contrat de mandat et les conditions de rémunération du mandataire sont définis par décret en Conseil d'Etat.

Article L.142-4

Pendant la période transitoire et qui ne peut excéder cinq ans, nécessaire à la rétrocession des biens acquis, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural prennent toutes mesures conservatoires pour le maintien desdits biens en état d'utilisation et de production. En particulier elles sont autorisées à consentir à cet effet les baux nécessaires, lesquels, à l'exception des baux en cours lors de l'acquisition, ne sont pas soumis aux règles résultant du statut des baux ruraux en ce qui concerne la durée, le renouvellement et le droit de préemption.

l'engagement du maintien pendant un délai minimal de dix ans de l'usage agricole ou forestier des biens attribués et soumet, pendant ce même délai, toute opération de cession à titre onéreux en propriété ou en jouissance du bien attribué à l'accord préalable de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural. En cas de non-respect de ces engagements pris dans le cadre d'un cahier des charges, l'attributaire est tenu de délaisser le bien, si la société d'aménagement foncier et d'établissement rural le demande, au prix fixé par le cahier des charges ou, à défaut, par le juge de l'expropriation ;

2° Les dispositions de l'article 52 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne sont pas applicables à l'opération de substitution mentionnée au présent article. Celle-ci emporte, à compter de la promesse, substitution dans les droits et les obligations de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ;

3° Pour l'exercice des activités mentionnées au 4° du II, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural doivent souscrire une assurance garantissant les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle et une garantie financière résultant d'un cautionnement spécialement affecté au remboursement des fonds, effets ou valeurs détenus pour autrui.

Le montant de cette garantie ne peut être inférieur ni au montant maximal des fonds, effets ou valeurs détenus pour autrui à un moment quelconque ni à un montant minimal. Les modalités particulières de mise en œuvre de cette garantie, le contenu du contrat de mandat et les conditions de rémunération du mandataire sont définis par décret en Conseil d'Etat.

Article L.142-4

Pendant la période transitoire et qui ne peut excéder cinq ans, nécessaire à la rétrocession des biens acquis, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural prennent toutes mesures conservatoires pour le maintien desdits biens en état d'utilisation et de production. En particulier elles sont autorisées à consentir à cet effet les baux nécessaires, lesquels, à l'exception des baux en cours lors de l'acquisition, ne sont pas soumis aux règles résultant du statut des baux ruraux en ce qui concerne la durée, le renouvellement et le droit de préemption.

Par dérogation au précédent alinéa, avec l'accord des commissaires du Gouvernement et, le cas échéant, sous réserve de garanties de

Article L.142-6

Tout propriétaire peut, par convention, mettre à la disposition d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, en vue de leur aménagement parcellaire ou de leur mise en valeur agricole, pour autant que cette dernière soit effectuée par des agriculteurs, conformément au but fixé par les articles L. 141-1 à L. 141-5, des immeubles ruraux libres de location. Ces conventions sont dérogoatoires aux dispositions de l'article L. 411-1. Leur durée ne peut excéder trois ans. Toutefois, pour une superficie inférieure à deux fois la surface minimum d'installation, cette durée peut être portée à six ans, renouvelable une seule fois.

La durée des conventions est de six ans au maximum, renouvelable une fois, pour les immeubles ruraux situés dans les périmètres de protection et d'aménagement des espaces naturels et agricoles délimités en application de l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme, ainsi que pour les conventions portant sur la mise à disposition, pour un usage de pâturage extensif saisonnier, d'immeubles ruraux situés dans les communes mentionnées à l'article L. 113-2 du présent code.

A cet effet, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural consent des baux qui ne sont soumis aux règles résultant du statut du fermage que pour ce qui concerne le prix. Ces baux déterminent, au moment de leur conclusion, les améliorations que le preneur s'engage à apporter au fonds et les indemnités qu'il percevra à l'expiration du bail.

(...)

Article 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.

bonne fin, des biens acquis pour la réalisation de grands ouvrages publics ou de projets d'intérêt général, le délai de conservation des biens est de quinze ans. Ce délai peut être suspendu ou prolongé dans les conditions prévues à l'article L. 142-5.

Article L.142-6

Tout propriétaire peut, par convention, mettre à la disposition d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural, en vue de leur aménagement parcellaire ou de leur mise en valeur agricole, pour autant que cette dernière soit effectuée par des agriculteurs, conformément au but fixé par les articles L. 141-1 à L. 141-5, des immeubles ruraux libres de location. Ces conventions sont dérogoatoires aux dispositions de l'article L. 411-1. **La durée des conventions est de six ans au maximum renouvelable une fois, quelle que soit la superficie des immeubles ruraux mis à disposition.**

La durée des conventions est de six ans au maximum, renouvelable une fois, pour les immeubles ruraux situés dans les périmètres de protection et d'aménagement des espaces naturels et agricoles délimités en application de l'article L. 143-2 du code de l'urbanisme, ainsi que pour les conventions portant sur la mise à disposition, pour un usage de pâturage extensif saisonnier, d'immeubles ruraux situés dans les communes mentionnées à l'article L. 113-2 du présent code.

A cet effet, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural consent des baux qui ne sont soumis aux règles résultant du statut du fermage que pour ce qui concerne le prix. Ces baux déterminent, au moment de leur conclusion, les améliorations que le preneur s'engage à apporter au fonds et les indemnités qu'il percevra à l'expiration du bail.

(...)

Article L.143-1

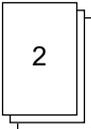
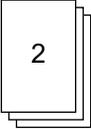
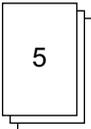
Il est institué au profit des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à utilisation agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains à **utilisation** agricole, quelles que soient leurs dimensions, sous réserve des dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 143-7. **Ce droit de préemption peut également s'appliquer en cas d'aliénation à titre onéreux de terrains à vocation agricole situés dans une zone agricole protégée créée en application de l'article L. 112-2 du présent**

19

p. 99

2

p. 51

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
<p>Lorsque l'aliénation à titre onéreux porte de façon conjointe sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement unique créés en application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, ce droit de préemption peut s'exercer globalement sur l'ensemble ainsi constitué aux seules fins d'une rétrocession conjointe des terrains et des droits ainsi acquis, selon des modalités fixées par décret.</p>	<p>code ou à l'intérieur d'un périmètre délimité en application de l'article L. 143-1 du code de l'urbanisme ou dans une zone agricole ou une zone naturelle et forestière délimitée par un document d'urbanisme ou bien, en l'absence d'un tel document, situés dans les espaces qui sont à vocation agricole ou qui sont compatibles avec l'exercice d'une activité agricole. Lorsque l'aliénation à titre onéreux porte de façon conjointe sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement unique créés en application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, ce droit de préemption peut s'exercer globalement sur l'ensemble ainsi constitué aux seules fins d'une rétrocession conjointe des terrains et des droits ainsi acquis, selon des modalités fixées par décret. Ce droit de préemption peut 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.</p>		p. 51
<p>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.</p>	<p>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 qui sont cédés avec des terrains à vocation agricole d'une surface totale supérieure au seuil fixé pour l'application du statut du fermage conformément à l'article L. 411-3, ou de bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole ou qui sont situés dans les zones ou espaces mentionnés au premier alinéa de cet article et qui sont à vocation agricole, pour leur rendre un usage agricole.</p>		p. 58
<p>Dans les communes et parties de communes de montagne telles que définies par les articles 3 et 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, ce droit de préemption peut également être exercé en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé cette aliénation, pour leur rendre un usage agricole. Les dispositions de l'article L. 143-10 ne sont pas applicables dans ce cas.</p>	<p>Dans les communes et parties de montagne telles que définies par les articles 3 et 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, ce droit de préemption peut également être exercé en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé cette aliénation, pour leur rendre un usage agricole. Les dispositions de l'article L. 143-10 ne sont pas applicables dans ce cas.</p>		p. 51
	<p>Sont également soumis au droit de préemption les immeubles ou droits visés aux quatre alinéas précédents lorsqu'ils font l'objet d'une aliénation à titre gratuit, sauf si celle-ci est effectuée entre personnes ayant des liens de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré.</p>		p. 63

Article L.143-2

L'exercice de ce droit a pour objet, dans le cadre des objectifs définis par l'article 1er de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole :

- 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.

Article L.143-3

A peine de nullité, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural doit justifier sa décision de préemption par référence explicite et motivée à l'un ou à plusieurs des objectifs ci-dessus définis, et la porter à la connaissance des intéressés. Elle doit également motiver et publier la décision de rétrocession et annoncer préalablement à toute rétrocession son intention de mettre en vente les fonds acquis par préemption ou à l'amiable.

Article L.143-2

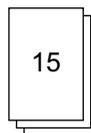
L'exercice de ce droit a pour objet, dans le cadre des objectifs définis par l'article 1er de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole :

- 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° **Le maintien ou le développement de pratiques adaptées pour la protection de l'environnement et la mise en valeur des paysages ;**
- 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.

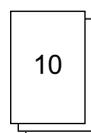
La société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut, en outre, procéder à la cession séparée des terres et des bâtiments d'habitation ou d'exploitation en vue d'un usage autre qu'agricole lorsque la rétrocession de ces bâtiments l'empêche de répondre aux objectifs ci-dessus définis. Dans ce cas, l'acquéreur évincé, s'il est candidat, est prioritaire sur la cession desdits bâtiments aux conditions de rétrocessions fixées par ladite société.

Article L.143-3

(Sans modification)



p. 89



p. 73

Article L.143-4

Ne peuvent faire l'objet d'un droit de préemption :

1° Les échanges réalisés en application de l'article L. 124-1 ;

2° Les aliénations moyennant rente viagère servie pour totalité ou pour l'essentiel sous forme de prestations de services personnels ;

3° Les acquisitions effectuées par des cohéritiers sur licitation amiable ou judiciaire et les cessions consenties à des parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus, ou à des cohéritiers ou à leur conjoint survivant ainsi que les actes conclus entre indivisaires en application des articles 815-14, 815-15 et 883 du code civil ;

4° Sous réserve, dans tous les cas, que l'exploitation définitive ainsi constituée ait une surface inférieure à la superficie mentionnée au I, 1° de l'article L331-2 du code rural et de la pêche maritime, les acquisitions réalisées :

a) Par les salariés agricoles, les aides familiaux et les associés d'exploitation, majeurs, sous réserve qu'ils satisfassent à des conditions d'expérience et de capacité professionnelles fixées par décret ;

b) Par les fermiers ou métayers évincés de leur exploitation agricole en application des articles L. 411-5 à L. 411-7, L. 411-57 à L. 411-63, L. 411-67, L. 415-10 et L. 415-11 relatifs au droit de reprise des propriétaires privés ou des collectivités publiques, ainsi que par les agriculteurs à titre principal expropriés, sous réserve que l'exercice du droit de reprise ou l'expropriation ait eu pour l'exploitation de l'intéressé l'une des conséquences énoncées au II, 2°, de l'article L331-2 du code rural et de la pêche maritime, ou qu'elle l'ait supprimée totalement ;

5° Les acquisitions de terrains destinées :

a) A la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales ;

b) A la constitution ou à la préservation de jardins familiaux compris à l'intérieur d'agglomérations, à condition que leur superficie n'excède pas 1 500 mètres carrés, ou situés dans une zone affectée à cette fin soit par un document d'urbanisme opposable aux tiers, soit par une décision de l'organe délibérant d'une collectivité publique ;

6° Les acquisitions de surfaces boisées, sauf :

a) Si ces dernières sont mises en vente avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation agricole, l'acquéreur ayant toutefois la faculté de conserver les parcelles boisées si le prix de celles-ci a fait l'objet

Article L.143-4

Ne peuvent faire l'objet d'un droit de préemption :

1° Les échanges réalisés en application de l'article L. 124-1 ;

2° Les aliénations moyennant rente viagère servie pour totalité ou pour l'essentiel sous forme de prestations de services personnels ;

3° Les acquisitions effectuées par des cohéritiers sur licitation amiable ou judiciaire et les cessions consenties à des parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus, ou à des cohéritiers ou à leur conjoint survivant ainsi que les actes conclus entre indivisaires en application des articles 815-14, 815-15 et 883 du code civil ;

4° Sous réserve, dans tous les cas, que l'exploitation définitive ainsi constituée ait une surface inférieure à la superficie mentionnée au I, 1° de l'article L331-2 du code rural et de la pêche maritime, les acquisitions réalisées :

a) Par les salariés agricoles, les aides familiaux et les associés d'exploitation, majeurs, sous réserve qu'ils satisfassent à des conditions d'expérience et de capacité professionnelles fixées par décret ;

b) Par les fermiers ou métayers évincés de leur exploitation agricole en application des articles L. 411-5 à L. 411-7, L. 411-57 à L. 411-63, L. 411-67, L. 415-10 et L. 415-11 relatifs au droit de reprise des propriétaires privés ou des collectivités publiques, ainsi que par les agriculteurs à titre principal expropriés, sous réserve que l'exercice du droit de reprise ou l'expropriation ait eu pour l'exploitation de l'intéressé l'une des conséquences énoncées au II, 2°, de l'article L331-2 du code rural et de la pêche maritime, ou qu'elle l'ait supprimée totalement ;

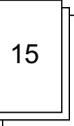
5° Les acquisitions de terrains destinées :

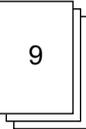
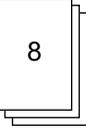
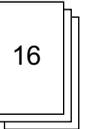
a) A la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales ;

b) A la constitution ou à la préservation de jardins familiaux compris à l'intérieur d'agglomérations, à condition que leur superficie n'excède pas 1 500 mètres carrés, ou situés dans une zone affectée à cette fin soit par un document d'urbanisme opposable aux tiers, soit par une décision de l'organe délibérant d'une collectivité publique ;

6° Les acquisitions de surfaces boisées, sauf :

a) Si ces dernières sont mises en vente avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation agricole, l'acquéreur ayant toutefois la faculté de conserver les parcelles boisées si le prix de celles-ci a fait l'objet

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
<p>d'une mention expresse dans la notification faite à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ou dans le cahier des charges de l'adjudication ;</p> <p>b) S'il s'agit soit de semis ou plantations sur les parcelles de faible étendue dont la commission communale d'aménagement foncier a décidé la destruction en application de l'article L. 123-7, soit de semis ou plantations effectués en violation des dispositions de l'article L. 126-1 ;</p> <p>c) Si elles ont fait l'objet d'une autorisation de défrichement ou si elles sont dispensées d'une déclaration de défrichement en application du 1° de l'article L. 342-1 du code forestier ;</p> <p>d) Si elles sont situées dans un périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière prévu aux articles L. 123-18 à L. 123-22 ;</p>	<p>d'une mention expresse dans la notification faite à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ou dans le cahier des charges de l'adjudication ;</p> <p>b) S'il s'agit soit de semis ou plantations sur les parcelles de faible étendue dont la commission communale d'aménagement foncier a décidé la destruction en application de l'article L. 123-7, soit de semis ou plantations effectués en violation des dispositions de l'article L. 126-1 ;</p> <p>c) Si elles ont fait l'objet d'une autorisation de défrichement ou si elles sont dispensées d'une déclaration de défrichement en application du 1° de l'article L. 342-1 du code forestier ;</p> <p>d) Si elles sont situées dans un périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière prévu aux articles L. 123-18 à L. 123-22 ;</p> <p>e) Si, pour l'application du 8° de l'article L. 143-2 du présent code, les surfaces boisées ne sont pas gérées conformément à un plan simple de gestion prévu à l'article L. 312-1 du code forestier ;</p> <p>f) Si elles font l'objet d'une occupation agricole ou pastorale permanente ou saisonnière ou sont le support d'une activité agricole spécialisée, par la production notamment d'olives, de châtaignes ou de chênes-lièges.</p>		p. 89
<p>7° Les biens compris dans un plan de cession totale ou partielle d'une entreprise arrêté conformément aux articles 81 et suivants de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.</p>	<p>7° Les biens compris dans un plan de cession totale ou partielle d'une entreprise arrêté conformément aux articles 81 et suivants de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.</p>		p. 67
<p>Article L.143-5</p>	<p>Article L.143-5</p>		
<p>Sauf s'il s'agit d'un apport en société ou d'un échange non réalisé en application de l'article L. 124-1, toute condition d'aliénation sous réserve de non-préemption d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural est réputée non écrite.</p>	<p>(Sans modification)</p>		
<p>Article L.143-6</p>	<p>Article L.143-6</p>		
<p>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'Etat, des collectivités publiques, des établissements publics et des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle prévue à l'article 832-1 du code civil.</p> <p>Ce droit de préemption ne peut s'exercer contre le preneur en place, son conjoint ou son descendant régulièrement subrogé dans les</p>	<p>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'Etat, des collectivités publiques, des établissements publics et des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle prévue à l'article 832-1 du code civil.</p> <p>Ce droit de préemption ne peut s'exercer contre le preneur en place, son conjoint ou son descendant régulièrement subrogé dans les</p>		

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
<p>conditions prévues à l'article L. 412-5 que si ce preneur exploite le bien concerné depuis moins de trois ans. Pour l'application du présent alinéa, la condition de durée d'exploitation exigée du preneur peut avoir été remplie par son conjoint ou par un ascendant de lui-même ou de son conjoint.</p>	<p>conditions prévues à l'article L. 412-5 que si ce preneur exploite le bien concerné depuis moins de six ans. Pour l'application du présent alinéa, la condition de durée d'exploitation exigée du preneur peut avoir été remplie par son conjoint ou par un ascendant de lui-même ou de son conjoint.</p>		p. 71
Article L.143-7	<p>Toutefois, le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme n'est pas applicable lorsque les biens mis en vente sont situés dans les zones ou espaces mentionnés au premier alinéa de l'article L. 143-1 du présent code.</p>		p. 69
<p>Dans chaque département, lorsque la société d'aménagement foncier et d'établissement rural compétente a demandé l'attribution du droit de préemption, le préfet détermine, après avis motivés de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et de la chambre d'agriculture, les zones où se justifie l'octroi d'un droit de préemption et la superficie minimale à laquelle il est susceptible de s'appliquer.</p> <p>Dans les zones ainsi déterminées et sur demande de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural intéressée, un décret autorise l'exercice de ce droit et en fixe la durée.</p>	<p>Article L.143-7</p> <p>Dans chaque département, lorsque la société d'aménagement foncier et d'établissement rural compétente a demandé l'attribution du droit de préemption, le préfet détermine, après avis motivés de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et de la chambre d'agriculture, les zones où se justifie l'octroi d'un droit de préemption et la superficie minimale à laquelle il est susceptible de s'appliquer.</p> <p>Dans les zones ainsi déterminées et sur demande de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural intéressée, un décret en Conseil d'Etat autorise, pour une durée indéterminée, l'exercice de ce droit. Le ministre chargé de l'agriculture peut, tous les dix ans, à l'initiative de cette société ou à la demande motivée des commissaires du Gouvernement, solliciter son réexamen dans les formes prévues pour son octroi.</p>		p. 93
Article L.143-7-1	<p>Article L.143-7-1</p> <p>A l'intérieur des périmètres délimités en application de l'article L. 143-1 du code de l'urbanisme, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural informe le président du conseil général de toutes les déclarations d'intention d'aliéner.</p> <p>Lorsque le département décide d'utiliser le droit de préemption prévu au 2° de l'article L. 143-3 du code de l'urbanisme à l'intérieur des périmètres mentionnés au premier alinéa, ce droit est applicable à tout terrain, bâti ou non bâti, ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains, qui font l'objet d'une aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit et qui ne sont pas soumis au droit de préemption prévu par l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme. Les 2° et 5° de l'article L. 143-4</p>		

et l'article L. 143-7 du présent code ne sont alors pas applicables.

Le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 peut être exercé pour l'acquisition d'une fraction d'une unité foncière comprise dans les périmètres mentionnés au premier alinéa. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière. Le prix d'acquisition fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière.

Les modalités de financement des opérations conduites par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural pour le compte du conseil général en application du 9° de l'article L. 143-2 sont fixées par une convention passée entre le conseil général et ladite société.

Article L.143-7-2

La société d'aménagement foncier et d'établissement rural informe les maires de toutes les déclarations d'intention d'aliéner portant sur des biens situés sur le territoire de leur commune.

et l'article L. 143-7 du présent code ne sont alors pas applicables.

Le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2 peut être exercé pour l'acquisition d'une fraction d'une unité foncière comprise dans les périmètres mentionnés au premier alinéa. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière. Le prix d'acquisition fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière.

Les modalités de financement des opérations conduites par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural pour le compte du conseil général en application du 9° de l'article L. 143-2 sont fixées par une convention passée entre le conseil général et ladite société.

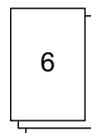
Lorsque la société d'aménagement foncier et d'établissement rural exerce à la demande et au nom du département le droit de préemption prévu par le 9° de l'article L. 143-2, elle peut faire usage de la procédure de révision du prix de vente prévue à l'article L. 143-10.

Article L.143-7-2

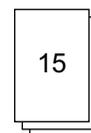
(Sans modification)

**Article L.143-7-3
(nouveau)**

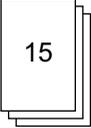
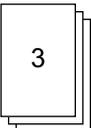
En vue d'assurer l'objectif prévu au 8° de l'article L. 143-2, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut, après avoir recueilli l'avis du directeur régional de l'environnement et l'accord des commissaires du Gouvernement, exercer son droit de préemption à l'occasion de l'aliénation à titre onéreux, d'un immeuble ou partie d'immeuble, bâti ou non bâti, utilisé ou non à des fins agricoles ou forestières et situé dans les zones ou espaces mentionnés au premier alinéa de l'article L.143-1 ou dans les zones à enjeux environnementaux ou paysagers identifiées au niveau régional et dont la liste est dressée par l'autorité administrative.



p. 65



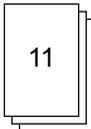
p. 89

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
—	<p>La société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut également, de sa propre initiative ou à la demande du directeur régional de l'environnement, recueillir l'avis de l'agence de l'eau et celui du Conservatoire de l'espace du littoral et des rivages lacustres sur l'opportunité de mettre en œuvre ce droit de préemption ainsi que sur les clauses du projet de cahier des charges des biens en cause, rédigées sur la base d'un cahier des charges national dont les modalités d'élaboration, le contenu et la durée sont définis par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.</p>		p. 89
Article L.143-8	Article L.143-8		p. 54
<p>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.</p> <p>Toutefois, la fonction impartie par les dispositions susmentionnées au tribunal paritaire des baux ruraux est exercée par le tribunal compétent de l'ordre judiciaire.</p> <p>La vente à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut être réalisée qu'après accomplissement des procédures destinées à mettre les titulaires des droits de préemption prioritaires en mesure de les exercer.</p>	<p>Le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural s'exerce dans les conditions prévues par les articles L. 412-2 et L. 412-8 à L. 412-11 et le deuxième alinéa de l'article L. 412-12.</p> <p>Toutefois, la fonction impartie par les dispositions susmentionnées au tribunal paritaire des baux ruraux est exercée par le tribunal compétent de l'ordre judiciaire.</p> <p>La vente à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut être réalisée qu'après accomplissement des procédures destinées à mettre les titulaires des droits de préemption prioritaires en mesure de les exercer.</p>		
Article L.143-11	Article L.143-11		
<p>Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural disposent, en vue de se substituer à l'adjudicataire, d'un délai d'un mois à compter de l'adjudication. Ce délai est éventuellement augmenté en cas d'adjudication volontaire, afin que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural disposent d'un délai supplémentaire de cinq jours à compter de la date d'expiration du délai de surenchère fixé par le cahier des charges.</p>	(Sans modification)		
Article L.143-12	Article L.143-12		
<p>Les dispositions de l'article L. 143-10 ne sont pas applicables en cas de vente publique. Toutefois, l'autorisation prévue au deuxième alinéa de l'article L. 143-7 peut comporter des dispositions ayant pour objet, dans certaines zones ou pour certaines catégories de biens, d'obliger les propriétaires de biens pouvant faire l'objet de préemption par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, désireux de les vendre par adjudication</p>	<p>Les dispositions de l'article L. 143-10 ne sont pas applicables en cas de vente publique. Toutefois, l'autorisation prévue au deuxième alinéa de l'article L. 143-7 peut comporter des dispositions ayant pour objet, dans certaines zones ou pour certaines catégories de biens, d'obliger les propriétaires de biens pouvant faire l'objet de préemption par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, désireux de les vendre par adjudication</p>		

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
<p>volontaire, à les offrir à l'amiable à ladite société deux mois au moins avant la date prévue pour la vente, à condition que la procédure d'adjudication n'ait pas été autorisée ou ordonnée par un juge.</p>	<p>volontaire ou de gré à gré, à les offrir à l'amiable à ladite société deux mois au moins avant la date prévue pour la vente.</p>	13	p. 83
<p>En cas d'application de ces dispositions, le silence de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural dans les deux mois de la réception de l'offre amiable vaut, en toute hypothèse, refus d'acceptation de l'offre. Si le prix a été fixé dans les conditions prévues à l'article L. 143-10, le vendeur a la faculté de retirer le bien de la vente ; il ne peut alors procéder à l'adjudication amiable avant trois ans. S'il persiste dans son intention de vente, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut, pendant ce délai, refuser l'acquisition au prix fixé par le tribunal, éventuellement révisé si la vente intervient au cours des deux dernières années.</p>	<p>Cette disposition n'est toutefois pas applicable à la procédure d'adjudication judiciaire ordonnée par un juge.</p> <p>En cas d'application de ces dispositions, le silence de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural dans les deux mois de la réception de l'offre amiable vaut, en toute hypothèse, refus d'acceptation de l'offre. Si le prix a été fixé dans les conditions prévues à l'article L. 143-10, le vendeur a la faculté de retirer le bien de la vente ; il ne peut alors procéder à l'adjudication amiable avant trois ans. S'il persiste dans son intention de vente, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut, pendant ce délai, refuser l'acquisition au prix fixé par le tribunal, éventuellement révisé si la vente intervient au cours des deux dernières années.</p>		
<p>Article L.143-15</p>	<p>Article L.143-15</p>		
<p>Les conditions d'application des articles L. 143-1 à L. 143-14, et notamment les conditions de publicité permettant aux intéressés d'être avertis de l'existence du droit de préemption et informés des décisions motivées prises par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Les conditions d'application des articles L. 143-1 à L. 143-14, et notamment les conditions de publicité permettant aux intéressés d'être avertis de l'existence du droit de préemption et informés des décisions motivées prises par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>		
	<p>Article L.143-16 (Nouveau)</p>		
	<p>Pour l'application du présent titre, les dispositions de l'article 1589-1 du code civil ne sont pas applicables aux promesses unilatérales d'achat souscrites au bénéfice des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural par les candidats à l'acquisition d'un bien ou d'un droit immobilier.</p>	17	p. 95

Code forestier (nouveau)
(Partie législative)

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
— Article L.331-19	— Article L.331-19	—	—
<p>En cas de vente d'une propriété classée au cadastre en nature de bois et forêts et d'une superficie totale inférieure à 4 hectares, les propriétaires d'une parcelle boisée contiguë, tels qu'ils sont désignés sur les documents cadastraux, bénéficient d'un droit de préférence dans les conditions définies au présent article. Les mêmes dispositions sont applicables en cas de cession de droits indivis ou de droits réels de jouissance relatifs à cette propriété.</p> <p>Le vendeur est tenu soit de notifier aux propriétaires des parcelles boisées contiguës mentionnées au premier alinéa le prix et les conditions de la cession projetée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par remise contre récépissé, soit de rendre publics le prix et les conditions de la cession projetée par voie d'affichage en mairie durant un mois et de publication d'un avis dans un journal d'annonces légales.</p> <p>Tout propriétaire d'une parcelle boisée contiguë dispose d'un délai de deux mois à compter de la date d'affichage en mairie ou à compter de la notification pour faire connaître au vendeur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par remise contre récépissé, qu'il exerce son droit de préférence aux prix et conditions qui lui sont indiqués par le vendeur. Lorsque plusieurs propriétaires de parcelles contiguës exercent leur droit de préférence, le vendeur choisit librement celui auquel il souhaite céder son bien.</p> <p>Le droit de préférence n'est plus opposable au vendeur en l'absence de réalisation de la vente dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration d'exercice de ce droit dans les conditions mentionnées au quatrième alinéa.</p> <p>Ce droit de préférence s'exerce sous réserve du droit de préemption prévu par le 6° de l'article L. 143-4 du code rural et de la pêche maritime au bénéfice des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.</p>	<p>En cas de vente d'une propriété classée au cadastre en nature de bois et forêts et d'une superficie totale inférieure à 4 hectares, les propriétaires d'une parcelle boisée contiguë, tels qu'ils sont désignés sur les documents cadastraux, bénéficient d'un droit de préférence dans les conditions définies au présent article. Les mêmes dispositions sont applicables en cas de cession de droits indivis ou de droits réels de jouissance relatifs à cette propriété.</p> <p>Le vendeur est tenu soit de notifier aux propriétaires des parcelles boisées contiguës mentionnées au premier alinéa le prix et les conditions de la cession projetée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par remise contre récépissé, soit de rendre publics le prix et les conditions de la cession projetée par voie d'affichage en mairie durant un mois et de publication d'un avis dans un journal d'annonces légales.</p> <p>Tout propriétaire d'une parcelle boisée contiguë dispose d'un délai de deux mois à compter de la date d'affichage en mairie ou à compter de la notification pour faire connaître au vendeur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par remise contre récépissé, qu'il exerce son droit de préférence aux prix et conditions qui lui sont indiqués par le vendeur. Lorsque plusieurs propriétaires de parcelles contiguës exercent leur droit de préférence, le vendeur choisit librement celui auquel il souhaite céder son bien.</p> <p>Le droit de préférence n'est plus opposable au vendeur en l'absence de réalisation de la vente dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration d'exercice de ce droit dans les conditions mentionnées au quatrième alinéa.</p> <p>Ce droit de préférence s'exerce sous réserve du droit de préemption prévu par le 6° de l'article L. 143-4 du code rural et de la pêche maritime, et de la rétrocession qui en découle, au bénéfice des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.</p>		



Article L.331-21

Le droit de préférence prévu à l'article L. 331-19 ne s'applique pas lorsque la vente doit intervenir :

- 1° Au profit d'un propriétaire d'une parcelle contiguë en nature de bois et forêts ;
- 2° En application du titre II du livre 1er du code rural et de la pêche maritime ;
- 3° Au profit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin ou de parents ou alliés du vendeur jusqu'au quatrième degré inclus ;
- 4° Pour la mise en œuvre d'un projet déclaré d'utilité publique ;
- 5° Au profit d'un co-indivisaire quand elle porte sur tout ou partie des droits indivis relatifs aux parcelles mentionnées à l'article L. 331-19 ;
- 6° Au profit du nu-propriétaire du bien vendu en usufruit ou de l'usufruitier du bien vendu en nue-propriété ;
- 7° Sur un terrain classé entièrement au cadastre en nature de bois mais dont la partie boisée représente moins de la moitié de la surface totale ;
- 8° Sur une propriété comportant un terrain classé au cadastre en nature de bois et un ou plusieurs autres biens bâtis ou non.

Article L.331-21

Le droit de préférence prévu à l'article L. 331-19 ne s'applique pas lorsque la vente doit intervenir :

- 1° Au profit d'un propriétaire d'une parcelle contiguë en nature de bois et forêts ;
- 2° En application du titre II du livre 1er du code rural et de la pêche maritime ;
- 3° Au profit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin ou de parents ou alliés du vendeur jusqu'au quatrième degré inclus ;
- 4° Pour la mise en œuvre d'un projet déclaré d'utilité publique ;
- 5° Au profit d'un co-indivisaire quand elle porte sur tout ou partie des droits indivis relatifs aux parcelles mentionnées à l'article L. 331-19 ;
- 6° Au profit du nu-propriétaire du bien vendu en usufruit ou de l'usufruitier du bien vendu en nue-propriété ;
- 7° Sur un terrain classé entièrement au cadastre en nature de bois mais dont la partie boisée représente moins de la moitié de la surface totale ;
- 8° Sur une propriété comportant **une ou plusieurs parcelles classées** au cadastre en nature de bois et un ou plusieurs autres biens bâtis ou non.
- 9° **Au profit d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural lorsque la vente intervient en vue d'une restructuration forestière.**

Code de l'urbanisme
(Partie législative)

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
— Article L.321-1	— Article L.321-1	—	—
<p>L'Etat peut créer des établissements publics fonciers en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable.</p> <p>Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.</p> <p>Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles.</p>	<p>L'Etat peut créer des établissements publics fonciers en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable.</p> <p>Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.</p> <p>Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural dans le cadre de conventions.</p>	 14	p. 86
<p>Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis.</p> <p>Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières.</p> <p>Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés.</p> <p>L'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions.</p>	<p>Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis.</p> <p>Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières.</p> <p>Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés.</p> <p>L'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions.</p>		

Livre des Procédures fiscales
(Partie législative)

Texte en vigueur	Propositions du groupe Safer	N° de Fiche	N° de Page
—	—	—	—
Article L.135 B	Article L.135 B	1	p. 47
<p>L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs et aux établissements publics visés aux articles L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret.</p> <p>Ces dispositions ne font pas échec au secret de la défense nationale.</p> <p>L'administration fiscale est tenue de transmettre, chaque année, aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre :</p> <p>a) Les rôles généraux des impôts directs locaux comportant les impositions émises à leur profit et, à leur demande, les montants des rôles supplémentaires lorsqu'ils sont d'un montant supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget ainsi que, si la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre en fait la demande complémentaire, des renseignements individuels figurant sur le rôle supplémentaire et nécessaires à l'appréciation des montants figurant sur ce rôle, à l'exclusion des informations tenant à l'origine des rectifications opérées ;</p> <p>a bis) Le montant par impôt et par redevable des impôts directs non recouverts par voie de rôle perçus à leur profit, ainsi que l'ensemble des informations déclarées par le redevable intervenant dans le calcul du montant, notamment les effectifs salariés ;</p> <p>b) Le montant total, pour chaque impôt perçu à leur profit, des dégrèvements dont les contribuables de la collectivité ont bénéficié, à l'exception de ceux accordés en application de l'article L. 190.</p>	<p>L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs et aux établissements publics visés aux articles L. 321-1, L. 324-1 et L. 326-1 du code de l'urbanisme et aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret.</p> <p>Ces dispositions ne font pas échec au secret de la défense nationale.</p> <p>L'administration fiscale est tenue de transmettre, chaque année, aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre :</p> <p>a) Les rôles généraux des impôts directs locaux comportant les impositions émises à leur profit et, à leur demande, les montants des rôles supplémentaires lorsqu'ils sont d'un montant supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget ainsi que, si la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre en fait la demande complémentaire, des renseignements individuels figurant sur le rôle supplémentaire et nécessaires à l'appréciation des montants figurant sur ce rôle, à l'exclusion des informations tenant à l'origine des rectifications opérées ;</p> <p>a bis) Le montant par impôt et par redevable des impôts directs non recouverts par voie de rôle perçus à leur profit, ainsi que l'ensemble des informations déclarées par le redevable intervenant dans le calcul du montant, notamment les effectifs salariés ;</p> <p>b) Le montant total, pour chaque impôt perçu à leur profit, des dégrèvements dont les contribuables de la collectivité ont bénéficié, à l'exception de ceux accordés en application de l'article L. 190.</p>		

A leur demande, l'administration fiscale transmet aux groupements qui perçoivent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères les rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés bâties émis dans leur ressort.

Elle transmet également, gratuitement, à leur demande, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et à l'Agence nationale de l'habitat, la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation. Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe.

Les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et l'administration fiscale peuvent se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement des bases des impositions directes locales. De même, les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent se communiquer entre eux des informations fiscales sur leurs produits d'impôts.

L'administration fiscale transmet chaque année aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, percevant la taxe professionnelle, la liste des établissements implantés sur leur territoire qui appartiennent à une entreprise bénéficiaire des dispositions du I de l'article 1647 B sexies du code général des impôts et dont les bases sont retenues pour la détermination du plafond de participation défini au 2 du C du III de l'article 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Elle transmet également à l'établissement public de coopération intercommunale la liste des locaux à usage de logement soumis à la taxe sur les logements vacants au sens de l'article 232 du code général des impôts ou ceux relevant de la taxe d'habitation sur les logements vacants visés à l'article 1407 bis du même code.

Les informations transmises aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre sont couvertes par le secret professionnel, et soumises aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Leur utilisation respecte les obligations de discrétion et de sécurité selon des modalités définies par un décret en Conseil d'Etat.

A leur demande, l'administration fiscale transmet aux groupements qui perçoivent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères les rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés bâties émis dans leur ressort.

Elle transmet également, gratuitement, à leur demande, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et à l'Agence nationale de l'habitat, la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation. Cette liste indique, pour chaque logement, son adresse, sa nature, sa valeur locative, la première année de vacance du local, le nom et l'adresse de son propriétaire et, le cas échéant, l'année à partir de laquelle le local a été soumis à la taxe sur les locaux vacants et le taux d'imposition à cette taxe.

Les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et l'administration fiscale peuvent se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement des bases des impositions directes locales. De même, les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent se communiquer entre eux des informations fiscales sur leurs produits d'impôts.

L'administration fiscale transmet chaque année aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, percevant la taxe professionnelle, la liste des établissements implantés sur leur territoire qui appartiennent à une entreprise bénéficiaire des dispositions du I de l'article 1647 B sexies du code général des impôts et dont les bases sont retenues pour la détermination du plafond de participation défini au 2 du C du III de l'article 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Elle transmet également à l'établissement public de coopération intercommunale la liste des locaux à usage de logement soumis à la taxe sur les logements vacants au sens de l'article 232 du code général des impôts ou ceux relevant de la taxe d'habitation sur les logements vacants visés à l'article 1407 bis du même code.

Les informations transmises aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre sont couvertes par le secret professionnel, et soumises aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Leur utilisation respecte les obligations de discrétion et de sécurité selon des modalités définies par un décret en Conseil d'Etat.

Carnet d'adresses des Safer

ALSACE

Haut-Rhin et siège social
18, rue des Orphelins – BP 2416, 68067 Mulhouse Cedex
Tél. : 03 89 43 24 67
Bas-Rhin (Schiltigheim), Tél. : 03 88 62 52 90

AQUITAINE ATLANTIQUE

Béarn et siège social
18, avenue Sallénave – BP 605, 64006 Pau Cedex
Tél. : 05 59 90 34 20
Pays Basque (Saint-Palais), Tél. : 05 59 65 88 10
Gironde (Bruges), Tél. : 05 56 69 29 99
Landes (Saint-Pierre-du-Mont), Tél. : 05 58 46 59 59

AUVERGNE

Puy-de-Dôme et siège social
63, boulevard Berthelot, 63037 Clermont-Ferrand Cedex 1
Tél. : 04 73 31 90 20
Allier (Yzeure), Tél. : 04 70 44 18 70
Cantal (Aurillac), Tél. : 04 71 48 34 75
Haute-Loire (Vals-Très-le-Puy), Tél. : 04 71 02 30 55

AVEYRON-LOT-TARN

Tarn et siège social
La Millassolle – 96, rue des Agriculteurs, 81011 Albi Cedex 9
Tél. : 05 63 49 18 70
Aveyron (Rodez), Tél. : 05 65 73 38 80
Lot (Cahors), Tél. : 05 65 23 22 80

BOURGOGNE FRANCHE-COMTE

Côte-d'Or et siège social
11, rue François Mitterrand, 21850 Saint-Apollinaire
Tél. : 03 80 78 99 89
Doubs et Territoire de Belfort (Besançon), Tél. : 03 81 25 07 40
Jura (Dole), Tél. : 03 84 79 16 99
Nièvre (Nevers), Tél. : 03 86 21 40 00
Haute-Saône (Vesoul), Tél. : 03 84 77 14 10
Saône-et-Loire (Mâcon), Tél. : 03 85 29 55 40
Yonne (Auxerre), Tél. : 03 86 46 99 74

BRETAGNE

Côtes-d'Armor et siège social
4 ter, rue de Luzel, 22015 Saint-Brieuc Cedex
Tél. : 02 96 94 05 95
Finistère (Landernau), Tél. : 02 98 21 46 54
Ille-et-Vilaine (Rennes), Tél. : 02 23 48 28 30
Morbihan (Vannes), Tél. : 02 97 46 57 67

CENTRE

Loir-et-Cher et siège social
44 bis, avenue de Châteaudun – BP 3321, 41033 Blois Cedex
Tél. : 02 54 57 65 70
Loir-et-Cher (Blois), Tél. : 02 54 57 65 80
Cher (Bourges), Tél. : 02 48 67 53 50
Eure-et-Loir (Chartres), Tél. : 02 37 24 46 60
Indre (Châteauroux), Tél. : 02 54 61 31 31
Indre-et-Loire (Chambray-lès-Tours), Tél. : 02 47 28 44 62
Loiret (Orléans), Tél. : 02 38 71 91 95

CHAMPAGNE-ARDENNE

Marne et siège social
Maison des Agriculteurs, 2, rue Léon Patoux,
51664 Reims Cedex 2
Tél. : 03 26 04 77 71
Ardennes (Charleville-Mézières), Tél. : 03 24 56 89 79
Aube (Troyes), Tél. : 03 25 73 42 89
Haute-Marne (Chaumont), Tél. : 03 25 35 03 38

CORSE

Haute-Corse et siège social
15, avenue Jean Zuccarelli, 20200 Bastia
Tél. : 04 95 32 36 24
Corse-du-Sud (Ajaccio), Tél. : 04 95 20 45 21

FLANDRES-ARTOIS

Nord et Pas-de-Calais
68, rue Jean-Sans-Peur – BP 1296, 59014 Lille Cedex
Prochainement : transfert du siège social au
21 bis, rue Jeanne Maillotte
Tél. : 03 20 57 93 07

GARONNE-PERIGORD

Tarn-et-Garonne et siège administratif
120, avenue Marcel Unal, 82017 Montauban Cedex
Tél. : 05 63 21 28 00
Tarn-et-Garonne (Montauban), Tél. : 05 63 21 28 02
Dordogne (Périgueux), Tél. : 05 53 35 88 44
Lot-et-Garonne (Agen), Tél. : 05 53 95 19 19

GASCOGNE HAUT-LANUEDOC

Haute-Garonne et siège social
10, chemin de la Lacade, Auzeville – BP 22125,
31321 Castanet-Tolosan Cedex
Tél. : 05 61 75 45 45
Ariège (Foix), Tél. : 05 34 09 34 50
Gers (Auch), Tél. : 05 62 61 92 30
Hautes-Pyrénées (Tarbes), Tél. : 05 62 93 41 17

ILE-DE-FRANCE

Essonne, Seine-et-Marne,
Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Yvelines
19, rue d'Anjou, 75008 Paris
Tél. : 01 42 65 28 42

LANGUEDOC-ROUSSILLON

Hérault et siège social
Domaine de Maurin – CS 41013, 34973 Lattes Cedex
Tél. : 04 67 07 10 80
Aude (Carcassonne), Tél. : 04 68 47 70 70
Gard (Nîmes), Tél. : 04 66 04 99 30
Lozère (Mende), Tél. : 04 66 49 00 90
Pyrénées-Orientales (Perpignan), Tél. : 04 68 51 91 91

LORRAINE

Meurthe-et-Moselle et siège social
9, rue de la Vologne – BP 91009, 54521 Laxou Cedex
Tél. : 03 83 95 46 00
Moselle (Metz), Tél. : 03 87 66 12 95
Vosges (Epinal), Tél. : 03 29 29 14 44
Meuse (Bar-le-Duc), Tél. : 03 29 79 30 44

MAINE OCEAN

Sarthe et siège social
La Futaie – 94, rue de Beaugé, 72021 Le Mans Cedex 2
Tél. : 02 43 83 48 10
Loire-Atlantique (Nantes), Tél. : 02 43 83 48 10
Maine-et-Loire (Angers), Tél. : 02 43 83 48 10
Mayenne (Laval), Tél. : 02 43 83 48 10

MARCHE LIMOUSIN

Haute-Vienne et siège social
Les Coreix – BP 2, 87430 Verneuil-sur-Vienne
Tél. : 05 55 48 01 00
Corrèze (Tulle), Tél. : 05 55 21 55 73
Creuse (Guéret), Tél. : 05 55 52 41 15

BASSE-NORMANDIE

Calvados, Manche, Orne
2, rue des Roquemonts, 14052 Caen Cedex 4
Tél. : 02 31 47 23 50

HAUTE-NORMANDIE

Seine-Maritime et siège administratif
42, rue Join-Lambert, 76235 Bois-Guillaume Cedex
Tél. : 02 35 59 66 95
Seine-Maritime (Bois-Guillaume), Tél. : 02 35 59 66 99
Eure (Guichainville), Tél. : 02 32 28 82 52

PICARDIE

Somme et siège social
516, rue Saint-Fuscien – BP 80035, 80091 Amiens Cedex 03
Tél. : 03 22 33 86 86
Somme (Amiens), Tél. : 03 22 33 86 81
Aisne (Laon), Tél. : 03 23 22 51 41
Oise (Beauvais), Tél. : 03 44 11 44 42

POITOU-CHARENTES

Deux-Sèvres et siège social
347, avenue de Limoges – CS 68640, 79026 Niort Cedex
Tél. : 05 49 77 32 89
Deux-Sèvres (Niort), Tél. : 05 49 77 32 79
Charente (Angoulême), Tél. : 05 45 61 15 11
Charente-Maritime (Saintes), Tél. : 05 46 93 16 90
Vienne (Poitiers), Tél. : 05 49 61 12 03
Vendée (La Roche-sur-Yon), Tél. : 02 72 78 70 00

PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Alpes-de-Haute-Provence et siège social
Route de la Durance – CS 20017, 04107 Manosque Cedex
Tél. : 04 88 78 00 00
Alpes-de-Haute-Provence (Manosque), Tél. : 88 78 00 04
Hautes-Alpes (Gap), Tél. : 04 88 78 00 05
Alpes-Maritimes (Nice), Tél. : 04 88 78 00 06
Bouches-du-Rhône (Aix-en-Provence), Tél. : 04 88 78 00 13
Var (Le Cannet-des-Maures), Tél. : 04 88 78 00 83
Vaucluse (Avignon), Tél. : 04 88 78 00 84

RHONE-ALPES

Siège social
Agrapole – 23, rue Jean Baldassini – 69364 Lyon Cedex 07
Tél. : 04 72 77 71 50
Rhône (La Tour-de-Salvagny), Tél. : 04 78 19 62 30
Ain (Bourg-en-Bresse), Tél. : 04 74 45 47 47
Ardèche (Privas), Tél. : 04 75 66 74 50
Drôme (Valence), Tél. : 04 75 41 51 33
Isère (Grenoble), Tél. : 04 38 49 91 30
Loire (Saint-Priest-en-Jarez), Tél. : 04 77 91 14 20
Savoie (Saint-Baldoph), Tél. : 04 79 28 74 27
Haute-Savoie (Annecy), Tél. : 04 50 88 19 80

GUADELOUPE

Patio de Houelbourg – Baie Mahault, BP 2063, 97192 Pointe
Jarry Cedex
Tél. : 05 90 32 57 57

MARTINIQUE

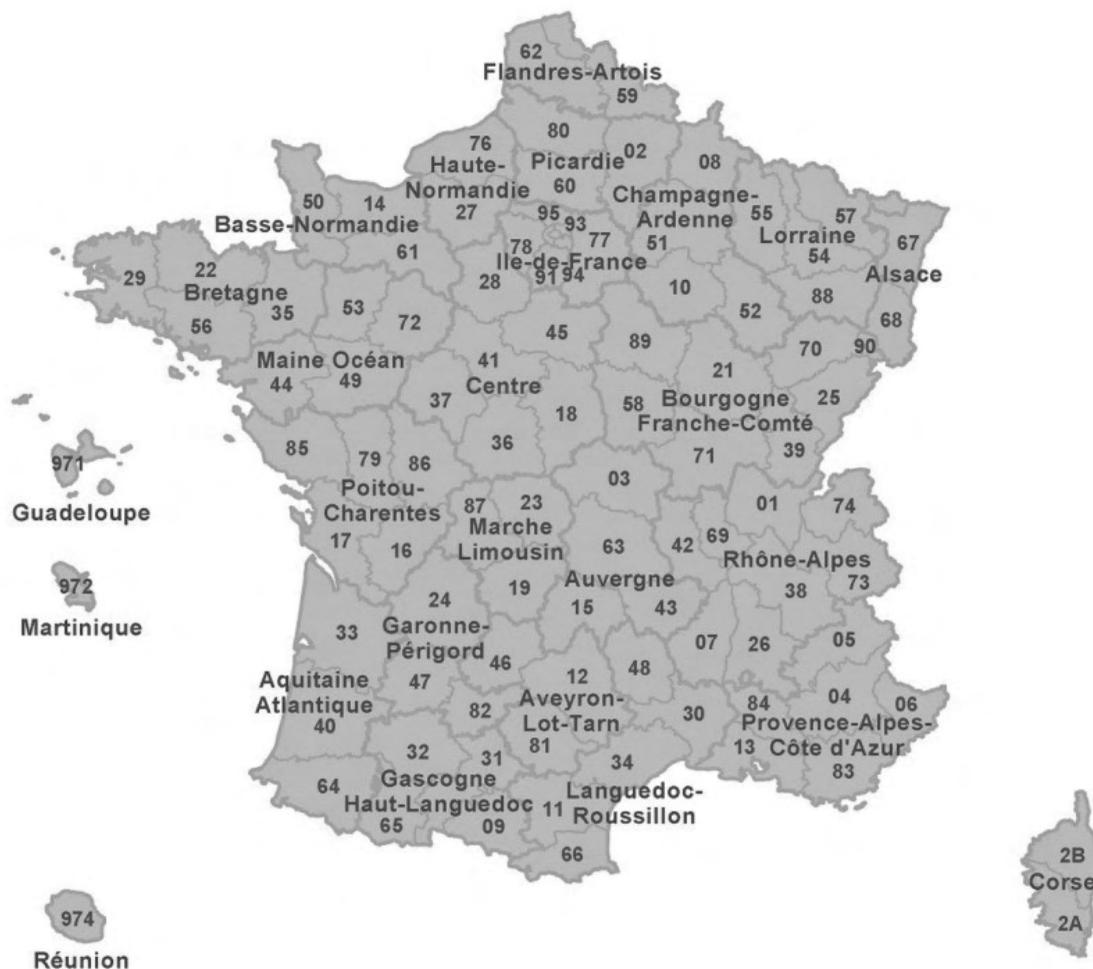
1, avenue Louis Domergue – Domaine de Montgérald,
97200 Fort-de-France
Tél. : 05 96 50 24 00

REUNION

Route de Montgaillard – BP 176, 97464 Saint-Denis Cedex
Tél. : 02 62 30 00 45

Les Safer

au cœur de l'aménagement des territoires



Contactez votre Safer

en consultant les coordonnées régionales et départementales
sur www.safer.fr, rubrique *Contactez votre Safer*

et en consultant les autres sites du groupe :

www.le-prix-des-terres.fr

www.vigifoncier.fr

LE-PRIX
des terres
fr

Vigifoncier.fr

Document co-rédigé par MM. Michel HEIMANN et Michaël RIVIER,
respectivement Directeur général et Responsable du département juridique de la FNSafer

avec la participation des équipes de la FNSafer, de Terres d'Europe-Scafr
et de nombreux représentant(e)s de Safer.



Fédération Nationale des Safer
(Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)
91, rue du Faubourg Saint Honoré
75008 Paris
Tel : 01.44.69.86.00
<http://www.safer.fr>



Les sites Safer

Le site institutionnel du groupe Safer
www.safer.fr

*Pour connaître le prix des marchés ruraux
(terres, prés, vignes, bâtis...)*
www.le-prix-des-terres.fr

*Pour les porteurs de projet en milieu rural,
une sélection de biens à vendre sur*
www.proprietes-rurales.com

*Pour les Européens porteurs d'un projet en
France*
www.terresdeurope.net

*Pour les élus, pour connaître en temps réel les
projets de vente sur leur territoire et disposer
d'indicateurs fonciers*
www.vigifoncier.fr

Le document complet ou thématique
est disponible sur le site internet
<http://www.safer.fr/livre-blanc-2013>