



Sandrine Besson

Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat

Maud Paris

Diplôme supérieur du Notariat

Droit de préemption de la SAFER : les nouveaux critères de la vocation agricole

La Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014¹ modifie le champ d'application du droit de préemption de la SAFER, quant aux biens à vocation agricole².

La référence à l'usage agricole et à la vocation agricole est maintenue.

Ainsi, pour être dans le champ d'application du droit de préemption de la SAFER, le bien doit être soit utilisé à une activité agricole au jour de la vente, soit, à défaut, avoir une vocation agricole.

I. L'usage agricole

Comme auparavant, un terrain nu exploité par un agriculteur au jour de son aliénation, à supposer que sa superficie soit supérieure au seuil de préemption ressortant des décrets attributifs de chaque SAFER (seuil qui varie selon la zone), sera soumis au droit de préemption de la SAFER.

La zone dans laquelle se situe le terrain n'aura donc d'incidence qu'eu égard au seuil de préemption.

Ainsi, un terrain, bien que situé en zone U ou AU, s'il est exploité au jour de la vente par un agriculteur, sera soumis au droit de préemption de la SAFER, pour peu que sa superficie dépasse le seuil de préemption ressortant du décret attributif.

C'est dans une telle situation que l'engagement de construire garde tout son intérêt en zone urbaine ou à urbaniser, et *a fortiori* en zone reconnue « à vocation agricole »³. En effet, l'article L 143-4 5° du Code rural n'ayant pas été

1- Loi n°2014-1170. Pour un commentaire plus complet de la Loi, voir notre Numéro Spécial - Cahier du CRIDON Lyon, décembre 2014.

2- C. rur. art. L 143-1.

3- Voir *supra*.

modifié par la Loi d'avenir pour l'agriculture, il sera toujours possible, pour bénéficier d'une exemption au droit de préemption de la SAFER, de prendre un engagement de construire dans les conditions définies à l'article R 143-3 dudit Code. Dès lors, même un terrain exploité par un agriculteur, et peu importe la zone dans laquelle il se situe, sera exempté du droit de préemption de la SAFER si l'acquéreur prend cet engagement de construire. Mais reste encore à savoir si les conditions fixées à l'article R 143-3 du Code rural (et notamment le seuil de superficie de 2500 m² par maison individuelle, ou le délai de 3 ans pour réaliser la construction) ne seront pas modifiées prochainement par décret.

S'agissant des bâtiments affectés à une activité agricole, aucune modification là non plus.

Les bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole sont soumis au droit de préemption de la SAFER.

De même, les bâtiments d'exploitation sont parmi les biens que la SAFER peut préempter.

II. La vocation agricole

Un bien qui n'a pas d'usage agricole au jour de la vente peut malgré tout avoir une vocation agricole au sens des textes régissant le droit de préemption de la SAFER.

C'est sur ce point que la Loi d'avenir agricole a apporté des modifications.

1. Limitation aux zones « rurales »

La vocation agricole était jusqu'à présent définie par l'article R 143-2 du code rural. Les critères figurent désormais dans la loi elle-même.

Sont à vocation agricole les biens qui se situent dans certaines zones « rurales ». Ces zones sont limitativement listées par l'article L 143-1 du code rural, tel que modifié par la Loi.

Il s'agit :

- Des zones agricoles protégées, créées en application de l'article L 112-2 du code rural (les ZAP) : ces ZAP sont délimitées par arrêté préfectoral et sont identifiées dans une liste annexée au document d'urbanisme,
- Des périmètres délimités en application de l'article L 143-1 du code de l'urbanisme (PAEN) : cet article vise la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Ces périmètres sont créés par délibération du conseil général. Cette délibération est publiée au recueil des actes administratifs du département, affichée pendant un mois à la préfecture et dans chaque mairie concernée et publiée dans un journal diffusé dans le département ;
- Des zones agricoles ou des zones naturelles et forestières délimitées par un document d'urbanisme : sont donc visées les zones A ou N des PLU, ainsi que les zones NB, NC, ND des POS ;
- Ou, en l'absence de document d'urbanisme (communes soumises au RNU), des secteurs non encore urbanisés des communes, à l'exclusion des bois et forêts.

Ainsi, un terrain nu situé en zone U ou AU d'une commune (ou encore en zone déjà urbanisée d'une commune soumise au RNU), non exploité au jour de la vente par un agriculteur, ne sera pas soumis au droit de préemption de la SAFER.

C'est là une modification importante puisque jusqu'alors, on considérait que les terrains nus en zone U et AU entraient dans le champ du droit de préemption de la SAFER, sauf à ce que leur superficie soit inférieure au seuil de préemption prévu par le décret attributif de la SAFER considérée.

2. Extension aux terrains d'agrément et aux bâtiments anciennement agricoles

Lorsque le bien vendu se trouve dans une des zones éligibles à la vocation agricole, c'est alors à sa nature qu'il faut s'intéresser.

▪ Les terrains nus :

Il pourra s'agir de terres ou de prés non exploités.

En outre, la Loi nouvelle assimile aux terrains nus, les terrains qui ne supportent que des friches, des ruines ou des installations temporaires, occupations ou équipements qui ne sont pas de nature à compromettre définitivement leur vocation agricole.

De ce fait, les terrains d'agrément (jardins potagers, vergers familiaux...) qui échappaient auparavant au droit de préemption de la SAFER sur la base de la jurisprudence de la Cour de cassation⁴, deviennent désormais potentiellement préemptibles.

S'agissant de terrains nus, encore faut-il que leur superficie soit au moins égale au seuil de préemption prévu par le décret attributif de la SAFER en cause. On sait toutefois qu'aujourd'hui, ces décrets ramènent le seuil de préemption à zéro dans les zones agricoles et naturelles ou assimilées. Ces décrets vont être remplacés par de nouveaux mais il est probable que le seuil de préemption sera maintenu à zéro dans ces zones là.

▪ Les bâtiments :

Nouveauté de la Loi d'avenir là encore : les bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé l'aliénation peuvent être préemptés par la SAFER, dans le but de leur rendre un usage agricole. Dans un tel cas, la SAFER ne peut pas faire une offre de prix inférieur.

Ce critère existait déjà auparavant mais il était limité aux zones de montagne.

Ces critères d'application du droit de préemption de la SAFER ont le mérite d'être relativement clairs.

Pour faciliter leur appréhension, nous avons élaboré un schéma - voir ci-après - qui retrace le raisonnement à tenir pour déterminer si la SAFER dispose ou non d'un droit de préemption.

Ces critères ne suffisent toutefois pas à régler toutes les situations.

Des hésitations existent toujours en ce qui concerne la vente d'une maison d'habitation ne faisant pas partie d'une exploitation agricole, avec un terrain attenant, le tout en zone A ou N.

Il est clair que la maison, stricto sensu, n'est pas soumise au droit de préemption de la SAFER.

4- Cass. civ. 3, 4 mars 2009, n° 08-11.281, n° 283 FS-P+B, SAFER de l'Île-de-France c/ Bert : Bull. civ. 2009, III, n°59 : terrain planté d'arbres divers et bungalow.

Cass. civ. 3, 28 sept. 2011, n°10-14.004, P+B, JCP N 2011, n°45, 1295, J. J. Barbiéri : terrain supportant des arbres fruitiers, des arbres d'essences diverses, des fleurs sauvages et un abri de jardin.

Quant au terrain, dès lors qu'il est dans une zone éligible à la vocation agricole et qu'il ne supporte aucun équipement permanent de nature à lui avoir fait perdre cette vocation agricole (piscine, tennis...), la rigueur commanderait de le regarder comme entrant dans le champ d'application du droit de préemption de la SAFER.

Nous réserverions cependant la situation particulière d'une parcelle cadastrale unique supportant la maison et du terrain dans le prolongement. Peut-on encore parler de « terrain *nu* à vocation agricole » ? Ne pourrait-on pas appréhender le bien, dans son entier, comme un immeuble bâti, hors du champ du droit de préemption de la SAFER puisque ne faisant pas partie d'une exploitation agricole ? Il est tentant de transposer à cette situation la solution retenue par la Cour de cassation dans un arrêt du 5 juin 2013⁵ : « *une parcelle de nature mixte vendue isolément n'est susceptible d'être préemptée par la SAFER que si les surfaces à destination agricole sont prépondérantes* ». Il s'agissait dans cette affaire d'une parcelle unique en nature de pré et de bois. Seuls les prés étaient soumis au droit de préemption de la SAFER. La Cour de cassation a retenu le critère de la superficie pour apprécier la prépondérance. Dans le cas d'une maison et de son terrain d'aisance, ce critère de la superficie semble moins pertinent. Celui de la valeur respective des biens pourrait lui être préféré. Encore faudrait-il toutefois, pour que ce raisonnement soit justifié, que le terrain d'aisance soit proportionné par rapport à la superficie de la maison et qu'il puisse, en conséquence, valablement être regardé comme l'accessoire de la maison.

Autre cas qui reste préoccupant : celui d'un terrain « à cheval » sur une zone U et sur une zone N.

Là encore, rigoureusement, la SAFER pourrait revendiquer un droit de préemption dès lors qu'une partie du terrain se trouve dans une zone éligible à la vocation agricole. Toutefois, la tentation est ici encore plus forte d'appliquer le raisonnement « principal/accessoire » ressortant de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 juin 2013 précité. Ce raisonnement aboutirait à n'admettre le droit de préemption de la SAFER que lorsque la partie en zone N est prépondérante.

Mais il faut bien se rendre à l'évidence qu'il n'existe à ce jour aucune jurisprudence permettant d'affirmer que cette solution est transposable aux deux situations ci-dessus évoquées.

La rigueur commande donc d'adresser une notification à la SAFER. Cette notification nous semble toutefois pouvoir porter sur les biens vendus, dans leur ensemble, sans ventilation du prix.

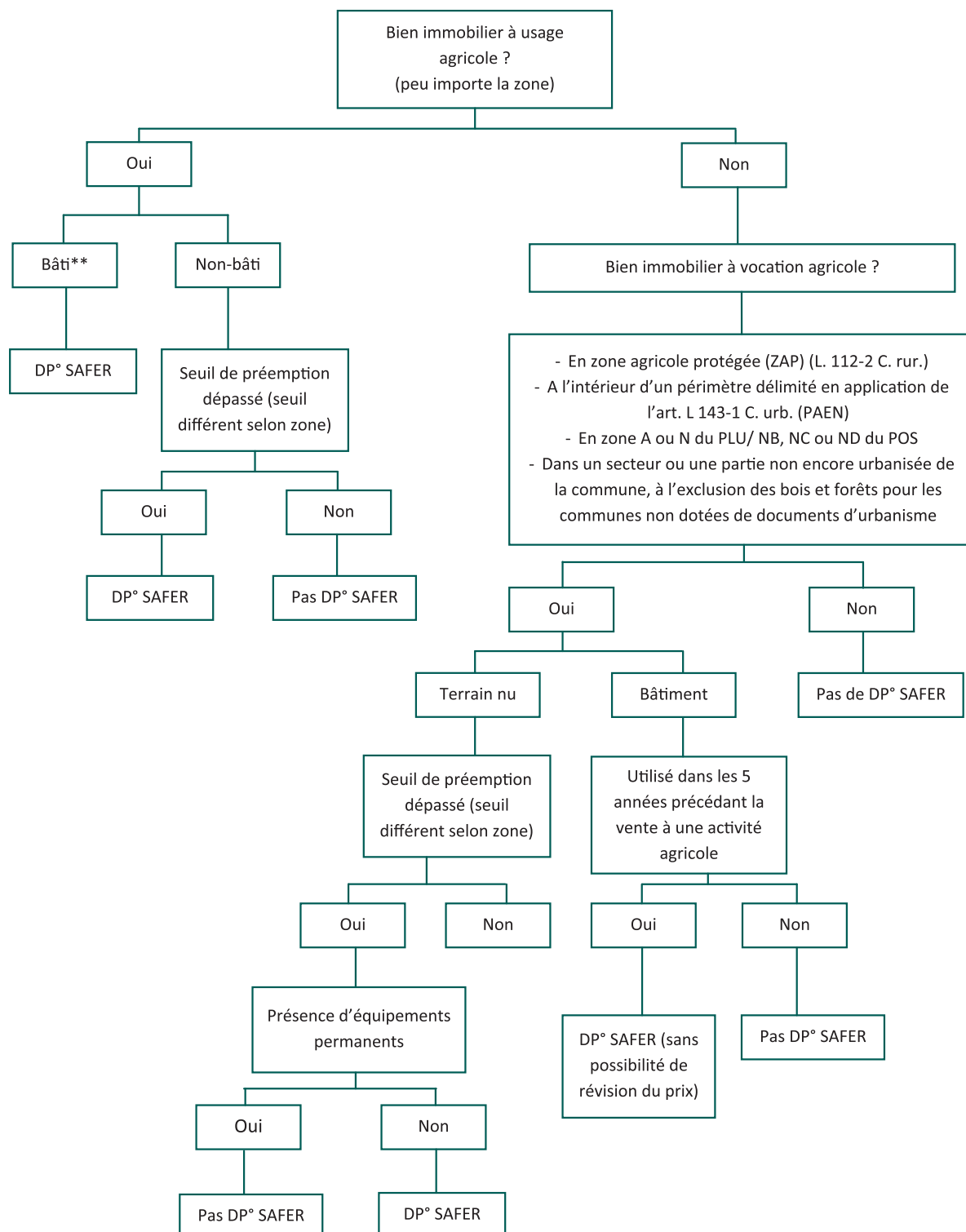
En effet, il faut rappeler que la Loi d'avenir confère à la SAFER un droit de préemption partielle en cas de vente portant d'une part, sur des terrains à vocation ou à usage agricole et d'autre part, sur des biens pour lesquels elle ne bénéficie pas d'un droit de préemption (C. rur. art. L 143-1-1).

Le texte ne précise pas si ce droit de préemption partielle suppose l'existence de plusieurs parcelles ou s'il trouve également à s'appliquer en présence d'une parcelle unique de nature mixte.

En tout cas, du point de vue du notaire, une notification globale sera adressée à la SAFER, à charge pour cette dernière d'exercer son droit de préemption si elle s'en estime investie...

5- Cass. civ. 3, 5 juin 2013, n°12-18313, Bull. III, n°76.

DROIT DE PRÉEMPTION DE LA SAFER*



*Hors règles spécifiques aux bois et forêts – C. Rur. Art. L 143-4-6°

**Pour une maison d'habitation, le droit de préemption de la SAFER s'applique si elle fait partie d'une exploitation agricole