

La suppression du droit de préemption des SAFER : une proposition à soumettre à la Commission pour la libération de la croissance¹

Me Bernard MANDEVILLE
Société d'avocats Lachaud Lepany Mandeville
Avocat à la Cour d'appel de Paris*

Paris, le 13 novembre 2007

Texte d'une intervention à l'occasion des Entretiens d'Angers

Rappel de l'origine et des buts initiaux des SAFER

Les SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) ont aujourd'hui près de 50 ans.

L'heure du bilan est venue.

Contrôlées (par leur actionariat et les membres du conseil d'administration) par les organisations professionnelles agricoles, les collectivités territoriales, et l'Etat, **elles constituent un instrument public d'intervention sur le marché foncier rural.**

Elles ont été dotées d'une arme absolue, le **droit de préemption**, qui leur permet d'acquérir en priorité, dans certaines conditions, les propriétés agricoles mises en vente. En outre ce droit de préemption s'accompagne d'un droit encore plus exorbitant consistant en la **possibilité d'ordonner une réduction du prix de vente**. Dans ce dernier cas le propriétaire n'a que le choix, soit de retirer le bien de la vente, soit de contester en justice le prix fixé par la SAFER.

A l'origine cette intervention publique sur le marché foncier agricole était destinée, ainsi que le rappelait le député François Guillaume à l'occasion d'une séance de débats de l'Assemblée nationale du 10 octobre 2005, « à éviter une concentration des exploitations aux mains des propriétaires les plus fortunés ». Toujours à l'occasion de cette séance M. François Guillaume rappelait que le gouvernement s'était ému de la volonté de l'acteur Jean Gabin de procéder à l'acquisition de multiples fermes dans l'Orne.

Dans son intervention devant l'Assemblée nationale, M. Guillaume brossait ainsi le portrait de cet acteur, « le riche exploitant, naïf et dominateur, d'expliquer que les petits agriculteurs auraient un niveau de vie supérieur en travaillant à son service plutôt qu'en végétant sur leurs terres, M. Gabin n'avait rien compris. Fort heureusement on a depuis développé la politique des structures ».

Mais un autre député, M. François Sauvadet, lui rappelait que « force est de constater que la politique des structures n'a pas empêché l'émergence de très grandes exploitations ». En dépit des velléités de régulation et des pouvoirs exorbitants accordés aux SAFER, le nombre d'agriculteurs n'a effectivement jamais cessé de diminuer, et la superficie des exploitations de croître.

La concentration des exploitations et leur agrandissement répondent à une logique économique implacable qui résulte de

la mondialisation. Les obstacles administratifs que l'Etat a placés sur son chemin n'ont d'autre effet que de soumettre les agriculteurs et les propriétaires fonciers à des tracasseries souvent source d'injustices, mais qui ne peuvent empêcher le marché d'exercer sa logique.

Aujourd'hui et le plus souvent il ne reste des SAFER, dans l'esprit des agriculteurs, que des souvenirs d'injustice ou d'attributions de terres souvent réalisées dans des conditions opaques.

Il est intéressant de constater que déjà, en 1983, le Médiateur de la République avait été saisi de réclamations nombreuses visant cet organisme. Dans un texte de propositions du 31 décembre 1983, le Médiateur regrettait que « **dans nombre de cas portés à la connaissance du Médiateur, les buts assignés par la loi aux SAFER pour procéder à la rétrocession de terrains préemptés : amélioration des structures agraires, mise en culture des terres, installation de jeunes agriculteurs, ne semblent pas être respectés** ».

« Les conditions de la rétrocession sont ainsi souvent ignorées, tant en ce qui concerne les attributaires (ils ne sont pas toujours agriculteurs à titre principal et ne résident pas toujours sur le territoire de la commune), que l'usage fait des terres acquises par rétrocession (la mise en valeur agricole des terrains n'est pas toujours réalisée conformément aux critères retenus) ».

Dans une interview du mois de janvier 2006, Me Gilbert Collard, avocat médiatique, déclarait de façon certes polémique mais qui révèle forcément le malaise que peut susciter l'intervention de la SAFER, « ce système des SAFER ne bénéficie plus à la société mais à des relais multiples. On a fait marche arrière. L'Etat n'a plus son mot à dire, il est totalement impuissant face à des petits pouvoirs locaux. Les institutions ont dégénéré et le citoyen en souffre ».

Et encore « ce sujet n'intéresse personne jusqu'au jour où on se rendra compte de la grande misère que font régner les SAFER sur la propriété privée. Cette limitation de la propriété privée qui a peut-être pu s'expliquer ne se justifie absolument plus dans notre société moderne. Dans tous les dossiers SAFER que je traite, je découvre que la SAFER marche à l'autorité envers les propriétaires, et cela ne peut continuer sans contre-pouvoir ».

¹ Commission créée à l'initiative du Président de la République, constituée le 30 août 2007, présidée par M. Jacques Attali (cf. Discours d'installation de la commission prononcé par M. le Président de la République, disponible sur le site Internet de l'Élysée).

Les buts assignés à la Commission pour la libération de la croissance (Commission Attali)

Dans son discours d'installation prononcé le 30 août 2007, M. le Président de la République souhaitait obtenir de la Commission pour la libération de la croissance des propositions. Il insistait notamment sur l'importance de « *permettre le développement d'activités qui sont aujourd'hui bridées par des réglementations qui sont obsolètes et contre-productives* ».

Le Président de la République insiste encore sur l'intérêt de « *supprimer les barrières qui existent dans différentes professions réglementées* ». Comment ne pas appliquer cette formule à la profession d'agriculteur, profession tellement encadrée (en ce qui concerne l'accès à la profession agricole, au marché foncier,...).

Les SAFER : une concurrence déloyale vis-à-vis des agents immobiliers ruraux ?

AVANTAGES	SAFER
Prérogatives exorbitantes du droit commun :	
Information de tous les projets de mutation de biens ruraux	x
Droit de préemption	x
Faculté de substitution	x
Absence de subordination aux règles du contrôle des structures (cumuls)	x
Avantages fiscaux :	
Exonération des droits d'enregistrement	x
Exonération de TVA	x
Exonération de taxe professionnelle	x
Aides publiques :	
Subventions nationales	x
Subventions communautaires	x

Questions sur la validité des fichiers nominatifs constitués par les SAFER

En vue de l'exercice éventuel de leur droit de préemption et de leur mission consistant à assurer la transparence du marché foncier, la loi prévoit que les SAFER doivent être informées de tous projets d'aliénation de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole, ainsi que des cessions de parts de sociétés agricoles (articles R 143-4 et suivants du Code rural).

Les informations communiquées aux SAFER sont très précises puisqu'elles portent sur la consistance du bien vendu, sa localisation, le cas échéant la mention de sa classification dans un document d'urbanisme, le prix et les conditions de vente, enfin les nom, domicile et profession de l'acquéreur.

Les SAFER doivent également être informées des projets de vente de biens ruraux par adjudication. L'ensemble de ces informations a permis aux SAFER de constituer un fichier considérable qui leur offre une connaissance privilégiée des opérateurs du marché foncier rural bâti et non bâti.

Le traitement et la diffusion des données à caractère nominatif font l'objet d'une réglementation particulièrement stricte qui résulte de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. **Or à notre connaissance les SAFER**

n'ont nullement déclaré l'existence de leurs fichiers à la Commission Nationale Informatique et Liberté, en violation des dispositions de la loi.

En outre la SAFER établit des conventions dites « d'observation foncière » avec certains opérateurs privés, au titre desquelles elle met à leur disposition, moyennant rétribution, les informations qu'elle recueille dans ses fichiers.

Or le détournement de la finalité des traitements automatisés et la divulgation illicite des informations nominatives sont constitutifs de délits².

Les subventions publiques accordées aux SAFER

Les SAFER bénéficient d'importantes subventions étatiques. A titre d'exemple, les subventions versées aux SAFER par l'Etat français pour l'exercice 2003 s'élèvent à **6.293.459 euros**, et il est prévu pour l'exercice 2004 un montant de **6.200.000 euros**.

A ces aides de fonctionnement peuvent s'ajouter des aides éventuelles au déstockage, au redressement de SAFER en difficultés ou encore des subventions d'équipement. Interrogé par l'Union européenne sur ces aides, le gouvernement français prétend notamment que l'activité des SAFER et leur subventionnement répondrait à l'objectif national de remembrement des terres agricoles affiché depuis 1960.

Il faut cependant souligner que le rôle des SAFER dans les opérations de remembrement est extrêmement limité et consiste pour l'essentiel à réaliser des études ou à apporter leur concours dans le cadre de conventions soumises aux conclusions des commissaires du gouvernement. **Surtout, l'examen des bilans d'activité annuels des 29 SAFER montre que l'activité liée au remembrement rural est pratiquement nulle.** Les autorités françaises ne sauraient donc justifier l'importance des subventions versées aux SAFER par le rôle qu'elles jouent dans le cadre du remembrement rural.

Principales critiques juridiques adressées aux SAFER

- le versement d'avances par les candidats à la rétrocession avant même la préemption (pratique développée par les SAFER pour éviter l'augmentation de stocks de terres à leur bilan), fausse manifestement le principe de l'égalité de traitement entre les candidats à la rétrocession
- l'absence de contrôle réel des préemptions de la part des commissaires du gouvernement
- l'opacité de la procédure de rétrocession (absence de publicité des débats du comité technique)
- absence de contrôle juridictionnel réel des rétrocessions (seulement encadrées par des grands principes)
- abus du droit de préemption (à des biens ayant perdu leur destination agricole, par l'utilisation abusive du mécanisme de la révision de prix, pression sur les agriculteurs par des menaces de préemption)

² Article L226-21 du Code pénal: "Le fait, par toute personne détentrice d'informations nominatives à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou de toute autre forme de traitement, de détourner ces informations de leur finalité telle que définie par la disposition législative ou l'acte réglementaire autorisant le traitement automatisé, ou par la décision de la Commission nationale de l'informatique et des libertés autorisant un traitement automatisé ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé, ou par les déclarations préalables à la mise en oeuvre de ce traitement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300000 euros d'amende".