



VEILLE FONCIERE – Mars à Avril 2018 –

Questions parlementaires / Réponses ministérielles

❖ **Avenir du foncier agricole – acquisition par des investisseurs étrangers**

Question écrite n°5507 de M. Nicolas Dupont-Aignan (Essonne) publiée au JO Assemblée Nationale du 20/02/2018 et

Question écrite n°5793 de M. Bernard Perrut (les Républicains – Rhône) publiée au JO Assemblée Nationale du 27/02/2018

Question posée n°1 : M. Nicolas Dupont-Aignan appelle l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de l'alimentation sur les acquisitions de terres agricoles par des investisseurs étrangers. On observe une augmentation inquiétante du nombre de ces transactions, en particulier au profit de sociétés chinoises, au point de s'inquiéter d'un risque éventuel de maîtrise, à plus ou moins long terme, de la capacité d'autosuffisance alimentaire des Français. Il souhaiterait savoir de quels moyens juridiques disposent les SAFER pour contrôler ces acquisitions et si elles disposent de moyens financiers suffisants pour exercer leur droit de préemption si l'intérêt national l'exige.

Question posée n°2 : M. Bernard Perrut attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de l'alimentation sur l'avenir des terres agricoles en France. Chaque année, plusieurs dizaines de milliers d'hectares de terres échappent aux agriculteurs français du fait de la poursuite de l'urbanisation et de leur vente à des investisseurs étrangers. Entre 1950 et 2017, la surface agricole utile a diminué de 20 % (de 35 millions d'hectares à 28 millions) et le nombre d'exploitations agricoles a chuté de 80 % (de 2 millions à 452 000). En parallèle, la surface moyenne des exploitations a, elle, triplé, passant de moins de 20 hectares en moyenne à 62 hectares aujourd'hui. Les agriculteurs sont très inquiets à cause non seulement du rythme de l'urbanisation, qui a certes ralenti mais reste à un niveau préoccupant, mais surtout du rachat de plus en plus fréquent des exploitations agricoles par des investisseurs étrangers de nationalité chinoise, saoudienne, indienne. Face à cet accaparement des terres, il souhaite connaître les mesures qu'entend prendre le Gouvernement,

notamment avec son projet de nouvelle loi foncière, afin de préserver le patrimoine agricole français.

Réponses du Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation :

Précision EPFL : compte tenu de la similitude des réponses formulées par le Ministère de l'agriculture à seulement quelques jours d'intervalle à ces deux questions, nous retranscrivons ci-dessous la plus récente de ces réponses (celle donnée à la question n°2), publiée au JO Assemblée Nationale du 10/04/2018 p.2997.

Les achats récents de terres agricoles françaises par des investisseurs chinois dans l'Indre en 2016 puis dans l'Allier en 2017 ont révélé que les outils de régulation du foncier sont inadaptés face au développement des phénomènes de concentration par le biais sociétaire. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a permis aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) d'exercer leur droit de préemption pour l'acquisition de la totalité des parts sociales d'une société dont l'objet principal est la propriété agricole. Néanmoins, force est de constater que des cessions partielles sont aisément organisées pour contourner ce dispositif. Des initiatives ont été récemment engagées pour protéger les terres agricoles contre ces phénomènes de financiarisation et de concentration d'exploitations agricoles mais elles se sont avérées infructueuses. En effet, une proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles avait été déposée le 21 décembre 2016 visant à instaurer une plus grande transparence dans l'achat de terres par des sociétés et à étendre le droit de préemption des SAFER aux parts sociales ou aux actions en cas de cession partielle. Cette dernière disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel dans une décision no 2017-748 DC du 16 mars 2017. Toutefois, la loi no 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle permet de renforcer la transparence dans l'acquisition de foncier agricole par les sociétés dans la mesure où elle leur impose de rétrocéder, sous certaines conditions, ce bien à une

société dédiée au portage du foncier. Le Président de la République a, sur cette question précise, souhaité que des verrous réglementaires puissent être établis afin de connaître avec précision la finalité des achats de terres agricoles. Pour appréhender de manière globale ce phénomène de fond, le Gouvernement a annoncé qu'une réflexion sera menée en 2018 sur l'ensemble des outils de régulation du foncier dans laquelle les questions de protection, de transmission, du portage, des usages et du contrôle du foncier seront étudiées. En parallèle, la mission d'information de l'assemblée nationale sur le foncier agricole viendra également alimenter cette réflexion.

Commentaire EPFL PB : une réponse imprécise pour une question qui recouvre pourtant des enjeux fondamentaux !

❖ Protection du foncier agricole – prise en compte de la valeur agronomique des sols dans l'élaboration des documents d'urbanisme

Question écrite n°5799 de M. Sébastien Leclerc (Les Républicains - Calvados) publiée au JO Assemblée Nationale du 27/02/2018 et Réponse du Ministère de la transition écologique et solidaire publiée au JO Assemblée Nationale du 17/04/2018 page 3356. 15^{ème} législature.

Question posée : M. Sébastien Leclerc interroge M. le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, au sujet de la prise en compte de la valeur agronomique des sols dans les principes qui guident à l'élaboration des documents d'urbanisme. Il lui indique que les seuls éléments aujourd'hui pris en compte dans le cadre de l'élaboration des SCOT ou des PLU sont des indicateurs quantitatifs, avec une volonté d'agir sur la surface agricole prélevée. Or il apparaît que le potentiel agronomique des sols varie énormément, de l'ordre de 1 à 10, et que le développement urbain s'effectuerait plus facilement sur des parcelles planes avec une épaisseur de terre importante, alors que les parcelles pentues, mal exposées et encombrées de cailloux seraient moins

attirantes en terme de développement urbain. Il lui demande comment les services du ministère de l'environnement considèrent cette situation et quels outils il entend utiliser pour mieux appréhender et réguler la consommation des différentes terres agricoles.

Réponse du Ministre : La préservation des espaces affectés aux activités agricoles constitue l'un des objectifs majeur fixé aux collectivités locales. Pour y répondre, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a renforcé les obligations des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles et a également imposé aux SCoT et aux PLU d'intégrer une analyse des capacités de densification dans leur rapport de présentation. Les documents d'urbanisme (SCoT et PLU) doivent ainsi fixer des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace. Les services de l'État préconisent, à travers des documents méthodologiques d'appui aux collectivités, de compléter ces indicateurs quantitatifs par des aspects qualitatifs, tel que le potentiel agronomique des sols, pour mieux orienter les choix d'implantation de nouvelles zones urbaines lorsqu'elles sont nécessaires. Ils peuvent aussi localement (directions départementales des territoires, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) accompagner les élus pour élaborer des projets de territoire intégrant les dynamiques agricoles et les spécificités agronomiques. Un nouvel outil national est également à l'étude afin de proposer une méthodologie de prise en compte de la qualité et de la multifonctionnalité des sols au sein des documents d'urbanisme. Enfin, des études locales peuvent être menées pour approfondir ces connaissances avec le concours éventuel des chambres d'agriculture, qui font partie des personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme et des bureaux d'étude spécialisés ainsi que des organismes d'études et de recherche des ministères de l'agriculture et de l'environnement.

Jurisprudence

❖ Urbanisme

▪ Droit de préemption urbain :

Fixation du prix d'un bien préempté

Issu de AJDA 2018, p.664

Cour de cassation, 3^{ème} civ., 14 décembre 2017, n°16-20.150

Résumé : pour fixer le prix d'un bien immobilier dans le cadre d'une préemption, il faut prendre en compte sa situation et ses caractéristiques, notamment le zonage du PLU.

En l'espèce, une société propriétaire de parcelles situées dans une zone d'aménagement différé a notifié une déclaration d'intention d'aliéner à la Communauté de communes. L'EPFL, délégataire du droit de préemption urbain de cet EPCI a exercé ce droit et a, faute d'accord,

saisi le juge de l'expropriation en fixation du prix d'acquisition.

Pour fixer la valeur des parcelles préemptées, la cour d'appel a opéré une comparaison avec des ventes intervenues les années précédentes à proximité. L'EPFL s'est pourvu en cassation en soutenant que cette comparaison n'était pas pertinente, les ventes en question concernant des biens situés dans une autre zone du PLU où, notamment, les constructions peuvent être plus hautes.

La Cour de cassation fait droit au pourvoi et estime qu'en statuant, « par des motifs impropres à justifier en quoi les termes de comparaison retenus, qui concernaient des parcelles situées en zone UAg, constituaient des éléments de comparaison adaptés à l'évaluation des parcelles expropriées, situées en zone AUd, soumise à des règles d'urbanisme plus

contraignantes, et sans rechercher, comme il le lui était demandé, si une moins-value devait être pratiquée en raison de l'occupation des lieux, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ».

Commentaire EPFL PB : ce jugement met en lumière l'importance des expertises foncières préalables, qui, par leur rigueur, déterminent des valeurs foncières sur lesquelles le juge, en cas de contentieux, pourra s'appuyer.

▪ Déclaration d'utilité publique :

Quelle est la date de référence au cas où la DUP emporte mise en compatibilité du PLU ?

Issu de RDI 2018, p.212

Cour de cassation, 3^{ème} civ., 25 janvier 2018, n°18-25.138, Mmes M.-F. et N. Buchet c/ EPF PACA

Résumé : l'obligation pour le juge de l'expropriation de se référer à une date antérieure à celle à laquelle est opéré le transfert de propriété pour apprécier « l'usage effectif » du bien, contraint celui-ci à remonter dans le temps, le principe étant que la date dite « de référence » se situe « un an avant l'ouverture de l'enquête publique ».

Ce principe est toutefois assorti d'exceptions. En particulier, aux termes des articles L.213-4, a, L.213-6 du code de l'urbanisme et L.322-2 du code de l'expropriation, la date de référence, lorsque le bien dont s'agit est « soumis au droit de préemption », est la date à laquelle est devenue opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, révisant ou modifiant le POS ou approuvant, révisant ou modifiant le PLU et délimitant la zone dans laquelle est situé ledit bien. Cette date de référence doit s'apprécier à la date de la décision de première instance et le juge est tenu, à peine de nullité, de préciser celle-ci dans le jugement qu'il rend et la qualification du bien à cette date.

La question qui se posait en l'espèce était de savoir que faut-il entendre par « date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le PLU » dans l'hypothèse où, conformément aux dispositions des articles L.122-5 du code de l'expropriation et L.153-54 et suivants du code de l'urbanisme, a été engagée une procédure visant à assurer la compatibilité du PLU avec la DUP. Plus précisément, il revenait à se demander quelle était en pareil cas l'incidence de la DUP, alors même que celle-ci a pour objet même de modifier « au sens générique et non au sens technique du terme » le PLU ?

La jurisprudence analyse cette procédure comme étant particulière et autonome par rapport aux procédures de droit commun d'élaboration, de modification ou de

révision du PLU, et ce en raison de sa finalité, qui est double (déclarer d'utilité publique une opération et approuver par la même occasion la modification du plan nécessaire à sa mise en compatibilité avec ladite opération), de son champ d'application, qui est limité aux seules dispositions du plan nécessaires à la mise en compatibilité de celui-ci avec l'opération projetée et enfin, et surtout, du particularisme de cette procédure compte tenu de l'exclusivité de la compétence dévolue en la matière à l'Etat.

C'est en application de ces données que la Cour de cassation a avalisé l'appréciation formulée par la cour d'appel selon laquelle la date de publication de l'acte déclarant d'utilité publique une opération et emportant mise en compatibilité du PLU ne fait pas partie de celles limitativement prévues le code de l'urbanisme. C'est donc à bon droit qu'a été retenue comme date de référence par le juge de l'expropriation la date de l'approbation du dernier PLU et non pas celle de la modification intervenue dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de mise en compatibilité du PLU de la DUP.

▪ Expropriation

L'expropriation d'un bien immobilier peut, dans certaines circonstances, se solder par un euro symbolique d'indemnité

Cour de cassation, 3^{ème} civ., 15 mars 2018, n°17-14.066
Issu de : <https://www.actualitesdudroit.fr> le 30 mars 2018.

Résumé : c'est le cas admis par la Cour de cassation, lorsqu'un terrain supporte des constructions en mauvais état et que la valeur du terrain est inférieure au coût des travaux nécessaires pour le débarrasser. En l'espèce, un propriétaire exproprié soutenait qu'il était inconcevable d'être dépossédé d'un bien immobilier pour une somme symbolique, celle-ci étant évidemment sans rapport avec la valeur du bien.

La Cour européenne des droits de l'homme exige que l'indemnité d'expropriation soit en « rapport » avec la valeur du bien.

Pour arriver à ce résultat nul, le juge applique une méthode d'évaluation appelée méthode « de récupération foncière ». Elle consiste, en partant du prix de vente espéré à la fin du projet, à déduire le coût des travaux et opérations diverses, pour donner au terrain la valeur restante. En l'espèce, en partant du prix connu du terrain nu à bâtir, la commune qui expropriait a déduit le coût des travaux de démolition et a constaté qu'ils étaient supérieurs. Elle en a déduit, à juste titre, selon les juges, que le terrain encombré ne valait rien et n'a accordé qu'un euro symbolique.

