

Commentaire

Décision n° 2021-978 QPC du 11 mars 2022

Mme Pascale G.

(Notification d'un nouveau congé pour reprise en cas de prorogation d'un bail à ferme jusqu'à l'âge de la retraite)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 décembre 2021 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 892 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Pascale G. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article L. 411-58 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Dans sa décision n° 2021-978 QPC du 11 mars 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le troisième alinéa de l'article L. 411-58 du CRPM, dans sa rédaction résultant la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – Le régime des baux ruraux

* Le statut du fermage, qui règle les droits et obligations des bailleurs et des preneurs de baux ruraux, a notamment pour objet d'assurer la stabilité des exploitations et de protéger leurs exploitants¹. Ce statut se caractérise ainsi par des règles d'ordre public prévoyant notamment une durée minimale du bail rural de neuf ans² et un droit à renouvellement pour une même durée³.

En application de l'article L. 411-46 du CRPM, le bailleur peut toutefois s'opposer au renouvellement du bail pour deux motifs.

¹ Cette protection s'étend également à certains membres de leur famille. Par exemple, le droit au renouvellement du bail à ferme bénéficie au preneur ou, en cas de départ, à son conjoint ou partenaire d'un pacte civil de solidarité. De même, en cas de décès du preneur, le bail se poursuit prioritairement au bénéfice de son conjoint, de son partenaire ou de ses ascendants et descendants ayant participé effectivement à l'exploitation.

² Article L. 411-5 du CRPM. Un bail conclu pour une durée inférieure est réputé être conclu pour une durée de neuf ans (voir par exemple, Cass., soc., 29 juin 1951, *Rev. Fermages*, 1952, p.116).

³ Article L. 411-50 du CRPM.

D'une part, le bailleur peut justifier d'un motif grave ou légitime, comme notamment le défaut de paiement, des agissements compromettant la bonne exploitation du fonds ou le non-respect de certaines clauses relatives aux pratiques ou aux infrastructures présentes sur l'exploitation⁴.

D'autre part, il peut invoquer son droit de reprise s'il veut reprendre le bien loué pour lui-même ou pour certains membres de sa famille⁵.

Le bénéficiaire de la reprise est alors soumis à des conditions précisément définies par la loi : il doit exploiter lui-même les biens repris durant au moins neuf ans et démontrer qu'il possède « *le cheptel et le matériel nécessaires ou, à défaut, les moyens de les acquérir* ». Il doit, en outre, occuper lui-même les bâtiments d'habitation du bien repris ou une habitation à proximité en permettant l'exploitation. Enfin, il doit justifier par tous moyens qu'il satisfait « *aux conditions de capacité ou d'expérience professionnelle* » prévues par le CRPM ou qu'il a « *bénéficié d'une autorisation d'exploiter* »⁶.

* Le bailleur qui entend s'opposer au renouvellement du bail doit notifier congé au preneur selon des règles formelles permettant notamment à ce dernier de s'assurer du respect des conditions de reprise.

L'article L. 411-47 du CRPM prévoit ainsi que ce congé doit, à peine de nullité :

- être notifié dans un délai de dix-huit mois au moins avant l'expiration du bail⁷ ;
- mentionner expressément les motifs allégués par le bailleur ;
- indiquer, en cas de congé pour reprise, les nom, prénom, âge, domicile et profession des bénéficiaires de la reprise, ainsi que l'habitation qu'ils devront occuper après celle-ci ;
- mentionner les voies et délais de recours prévus au premier alinéa de l'article L. 411-54 du CRPM.

⁴ Ces motifs sont prévus par l'article L. 411-31 du CRPM.

⁵ Le premier alinéa de l'article L. 411-58 du CRPM prévoit à ce titre que « *Le bailleur a le droit de refuser le renouvellement du bail s'il veut reprendre le bien loué pour lui-même ou au profit de son conjoint, du partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité, ou d'un descendant majeur ou mineur émancipé* ».

⁶ Article L. 411-59 du CRPM.

⁷ Ce délai correspond à une année culturale.

* En application de ce dernier texte, le congé peut être déféré par le preneur au tribunal paritaire des baux ruraux (TPBR) dans un délai de quatre mois⁸ à compter de sa réception, sous peine de forclusion. Le tribunal apprécie alors les motifs avancés par le bailleur lors de la notification du congé et, s'il constate qu'ils ne sont pas justifiés, ordonne le maintien du preneur dans l'exploitation pour un bail d'une nouvelle durée de neuf ans.

2. – La prorogation du bail rural au profit des preneurs âgés

* Par exception au droit de reprise du bailleur, des dispositions particulières permettent de protéger les preneurs âgés en leur reconnaissant, sous certaines conditions, un droit à la prolongation de leur bail.

Le deuxième alinéa de l'article L. 411-58 du CRPM prévoit ainsi que « *le preneur peut s'opposer à la reprise lorsque lui-même ou, en cas de copreneurs, l'un d'entre eux se trouve soit à moins de cinq ans de l'âge de la retraite retenu en matière d'assurance vieillesse des exploitants agricoles, soit à moins de cinq ans de l'âge lui permettant de bénéficier de la retraite à taux plein* ».

Selon les travaux préparatoires de la loi du 15 juillet 1975 à l'origine de ces dispositions⁹, l'objectif poursuivi par le législateur était de permettre « *à l'intéressé de bénéficier de plein droit d'une prolongation de son bail pour la durée restant à courir jusqu'à ce qu'il atteigne cet âge. Il va de soi, en effet, que ce n'est pas après soixante ans qu'un agriculteur va prendre, pour quelques années seulement, une nouvelle exploitation* »¹⁰. Par ailleurs, il était précisé qu'« *il s'agit d'une prolongation du bail jusqu'à ce que le preneur ait atteint l'âge de la retraite, et non d'un renouvellement. La reprise s'effectue à l'expiration de ce délai* »¹¹.

La délivrance d'un congé pour reprise par le bailleur moins de cinq ans avant que le preneur n'atteigne l'âge de la retraite ou, depuis 2014¹², l'âge auquel il lui est possible de bénéficier d'une retraite à taux plein, ouvre donc pour ce dernier un droit à prorogation du bail pour la durée qui le sépare de l'ouverture de ses droits¹³.

⁸ Articles L. 411-54 du CRPM et R. 411-11 du même code.

⁹ Loi n° 75-632 du 15 juillet 1975 portant modification du statut du fermage.

¹⁰ Rapport n° 306 (Sénat – V^e législature) de M. Baudouin de HAUTECLOCQUE, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 mai 1975.

¹¹ Rapport n° 1369 (Assemblée nationale – V^e législature) de M. Émile BIZET, fait au nom de la commission de la production et des échanges, tome I, du 5 décembre 1974

¹² Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

¹³ La seule condition d'âge est suffisante pour l'ouverture de ce droit : Cass. civ. 3^e, 4 mars 1981, n° 80-14.779.

Dans les quatre mois suivant la réception du congé pour reprise, le preneur¹⁴ doit soit notifier au bailleur sa décision d'exercer ce droit, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, soit saisir directement le tribunal paritaire en contestation de congé.

La Cour de cassation a jugé que, dans ce dernier cas, la demande de prorogation pouvait être formulée pour la première fois en cours d'instance, la saisine régulière du tribunal paritaire suffisant à préserver les droits du preneur¹⁵.

* Ce n'est qu'au terme de cette prorogation que le droit de reprise du bailleur pourra donc s'exercer. À cette fin, ce dernier doit toutefois, en application du troisième alinéa de l'article L. 411-58 du CRPM (les dispositions objet de la décision commentée), « *donner de nouveau congé dans les conditions prévues à l'article L. 411-47* ».

Par conséquent, un nouveau congé pour reprise doit être notifié dix-huit mois au moins avant l'expiration du bail prorogé et mentionner toutes les informations précédemment citées. Le bailleur peut à cette occasion présenter de nouveaux motifs de reprise ou désigner un nouveau bénéficiaire.

La Cour de cassation a précisé la portée de ces dispositions. Elle a ainsi estimé que la prorogation du bail jusqu'à l'âge de la retraite prive d'effet le congé initialement délivré¹⁶. Par conséquent, en l'absence de nouveau congé donné au preneur au moins dix-huit mois avant l'issue de cette prorogation, le renouvellement du bail est de droit pour une durée de neuf ans à compter de la fin du bail précédent (et non à compter de la date d'expiration de sa prorogation).

* Certains auteurs se sont interrogés sur les effets de cette disposition. En effet, le respect de ce délai pour donner un nouveau congé peut s'avérer, dans certains cas, délicat pour le bailleur¹⁷ : « *La nécessité de délivrer un second congé présente de graves inconvénients lorsque la durée de la prorogation est limitée à quelques mois [...]. Elle semble alors perdre toute signification. De plus, elle place le bailleur dans une situation embarrassante. Si l'intéressé attend que la prorogation soit devenue effective pour donner un nouveau congé, celui-ci risque d'être annulé par le tribunal paritaire car le délai de dix-huit mois n'a pas été respecté. Il faut donc que le*

¹⁴ Un même bail ne peut être prorogé qu'une fois. Par conséquent, une seconde prorogation ne peut être demandée si un autre preneur atteint à son tour la limite d'âge pour en bénéficier.

¹⁵ Cass. civ. 3^e, 5 octobre 1983, n° 82-12.807.

¹⁶ Cass. civ. 3^e, 27 oct. 1983, n° 82-11.299 et Cass. civ. 3^e, 1^{er} mars 1989, n° 87-16.860.

¹⁷ Pour une illustration v. CA Amiens, 18 févr. 1988, *Gaz. Pal. Rec.*, 1989, 1, p. 119-120 et les obs. J.-F. Le Petit et P. Challine.

propriétaire se manifeste bien avant la date d'expiration du bail, c'est-à-dire à un moment où, parfois, il ignore les intentions exactes du preneur »¹⁸.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 16 juin 2016, Mme Pascale G., propriétaire de parcelles données à bail à ferme, avait signifié au preneur un congé pour reprise avec effet au 31 décembre 2017.

Le 14 octobre 2016, le preneur avait contesté ce congé devant le TPBR de Montbard et, le 14 septembre 2017, avait sollicité, en application de l'article L. 411-58 du CRPM, la prorogation de son bail pour une durée égale à celle devant lui permettre d'atteindre l'âge de la retraite.

Par jugement du 16 novembre 2017, le tribunal avait déclaré sa demande irrecevable et ordonné son expulsion. Par arrêt infirmatif du 12 novembre 2020, la cour d'appel de Dijon avait rejeté la demande d'annulation du congé et constaté la prorogation de plein droit du bail jusqu'au 6 septembre 2021, date d'ouverture de ses droits à la retraite.

Le preneur avait alors formé un pourvoi en cassation. À cette occasion, Mme Pascale G. avait soulevé une question prioritaire de constitutionnalité ainsi formulée : *« L'alinéa 3 de l'article L. 411-58 du code rural et de la pêche maritime, en tant qu'il impose au bailleur ayant valablement délivré au preneur un congé pour reprise, lorsque le preneur à moins de cinq ans de l'âge de la retraite à la date d'effet du congé sollicite le bénéfice de la prorogation du bail jusqu'à l'âge de la retraite prévue par l'alinéa de l'article L. 411-58, de délivrer à nouveau un congé pour la fin de la période de prorogation dans les conditions prévues à l'article L. 411-47 du même code et donc, dix-huit mois au moins avant le terme de la prorogation, porte-t-il atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre constitutionnellement garantis par les articles 2, 4, 16 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ? »*

Dans son arrêt du 15 décembre 2021 précité, la Cour de cassation avait jugé cette question sérieuse aux motifs qu'*« alors qu'il est prévu par l'article L. 411-58, alinéa 2, du code rural et de la pêche maritime que lorsque le preneur s'oppose à la reprise, le bail est prorogé de plein droit pour une durée égale à celle qui doit lui permettre d'atteindre l'âge de la retraite, l'alinéa 3 de ce texte impose néanmoins au bailleur qui persiste dans son intention de reprendre le bien de délivrer un nouveau*

¹⁸ Jean-Pierre Moreau et Benoît Grimonprez, *Jurisclasseur Baux ruraux*, fasc. 220 – *Durée du bail*, 2016, n° 37.

congé pour la fin de la période de prorogation, dans le délai prévu par l'article L. 411-47 du même code. / Dès lors, l'exercice par le preneur, moins de dix-huit mois avant d'atteindre l'âge de la retraite ou celui lui permettant de bénéficier de la retraite à taux plein, de son droit de s'opposer à la reprise du bien loué rend impossible la délivrance postérieure d'un congé respectant les conditions prévues à l'article L. 411-47 du code rural et de la pêche maritime. / De plus, un congé tardif est privé d'effet de sorte que le bail est renouvelé pour neuf ans à compter de l'expiration du bail précédent. / La disposition contestée par la question est donc susceptible, dans une telle hypothèse, de porter atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté d'entreprendre du bailleur exerçant son droit de reprise ». Elle avait donc renvoyé cette question au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

* La Cour de cassation n'avait pas précisé la version de l'article L. 411-58 du CRPM. Il appartenait donc au Conseil de la déterminer.

Conformément à sa jurisprudence habituelle, selon laquelle la QPC doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée, le Conseil a jugé qu'il était saisi du troisième alinéa de l'article L. 411-58 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction résultant de la loi du 13 octobre 2014 précitée, actuellement en vigueur (paragr. 1).

* La requérante reprochait à ces dispositions de prévoir que le bailleur ayant valablement délivré un congé pour reprise, auquel le preneur s'est opposé en raison de son âge pour obtenir la prorogation du bail, doit délivrer un nouveau congé pour pouvoir reprendre son bien à l'issue de cette prorogation. Elle estimait, en outre, que dans certains cas, le bailleur était placé dans l'impossibilité de délivrer ce nouveau congé. Il en résultait, selon elle, une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre (paragr. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit de propriété

* Au sein du champ d'application de la protection constitutionnelle dont bénéficie le droit de propriété, le Conseil constitutionnel distingue la protection contre la privation de propriété, fondée sur l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de celle contre les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, fondée sur l'article 2 de cette déclaration.

La première n'autorise à priver un individu de sa propriété que si « *la nécessité*

publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »¹⁹. La seconde conduit le Conseil à s'assurer que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et « *proportionnées à l'objectif poursuivi* »²⁰. Le Conseil s'assure également, sur le fondement de l'article 2, que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété n'aboutissent pas à en dénaturer le sens et la portée²¹.

Pour apprécier si une mesure relève du champ de l'article 17 ou de celui de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil prend en compte tant la nature de l'atteinte à la propriété que son objet.

Ainsi, par exemple, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet une privation de propriété et relève donc de l'article 17 de la Déclaration de 1789²², contrairement à l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics et à l'occupation temporaire de ces terrains pour la réalisation de ces opérations, qui constituent uniquement des restrictions à l'exercice du droit de propriété²³.

* Dans le cadre du contrôle des atteintes portées à l'exercice du droit de propriété opéré sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil veille d'abord à ce que l'atteinte soit justifiée par un motif d'intérêt général. Il s'assure ensuite qu'elle soit proportionnée à l'objectif poursuivi.

Dans sa décision n° 2020-837 QPC du 7 mai 2020, le Conseil était ainsi saisi de dispositions prévoyant que, lorsque le loyer de renouvellement du bail commercial n'est pas plafonné, sa variation ne peut conduire à des augmentations supérieures, pour une année, à 10 % du loyer acquitté au cours de l'année précédente. Il a d'abord estimé qu'en adoptant ces dispositions, « *le législateur a entendu éviter que le loyer de renouvellement d'un bail commercial connaisse une hausse importante et brutale de nature à compromettre la viabilité des entreprises commerciales et artisanales. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général* ». Puis il s'est assuré que l'atteinte

¹⁹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 13 et décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

²⁰ Décisions n°s 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 et 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

²¹ Le Conseil a ainsi censuré sur ce fondement une disposition législative permettant de contraindre un créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier détenu par son débiteur, en le déclarant, sous certaines conditions, adjudicataire de l'immeuble ainsi mis aux enchères (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 38 à 43).

²² Voir notamment décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

²³ Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Époux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*, cons. 9 et 10.

portée au droit à la propriété était bien proportionnée à cet objectif. Il a constaté, à cet égard, que ces dispositions permettaient au bailleur de bénéficier chaque année d'une hausse de 10 % du loyer et que ces dispositions n'étant pas d'ordre public, les parties pouvaient convenir de ne pas les appliquer. Il en a ainsi déduit que le législateur n'avait pas porté une atteinte disproportionnée au droit de propriété²⁴.

Dans sa décision n° 2020-887 QPC du 5 mars 2021, saisi de dispositions prévoyant que « *dans un bail commercial, le bailleur doit, lorsqu'il décide de ne pas renouveler ce bail, payer au locataire une indemnité d'éviction égale au préjudice que lui cause ce défaut de renouvellement* », le Conseil a jugé que « *le législateur a souhaité permettre la poursuite de son activité et éviter que la viabilité des entreprises commerciales et artisanales soit compromise* ». Il en a déduit que ces dispositions poursuivaient un objectif d'intérêt général²⁵.

Il a ensuite considéré qu'en limitant le montant de l'indemnité à la valeur marchande du fonds de commerce perdu par le locataire, ces dispositions permettaient de garantir que le propriétaire n'est tenu au versement de l'indemnité d'éviction que lorsque le non-renouvellement du bail commercial affecte l'exploitation effective d'un fonds de commerce et compromet donc la viabilité des entreprises commerciales ou artisanales. Par ailleurs, il a constaté qu'elles ne faisaient pas obstacle à ce que le propriétaire cède son bien ou perçoive des loyers. Par conséquent, il en a déduit que ces dispositions « *ne portent pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* ».

* Le Conseil s'est également prononcé à plusieurs reprises sur des atteintes au droit de propriété portant sur des biens à vocation agricole.

- Dans sa décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, le Conseil était saisi de dispositions relatives au régime d'autorisation préalable de certaines opérations d'installation, d'agrandissement ou de réunion d'exploitations agricoles. Il a considéré que « *si le contrôle des structures agricoles concerne, en principe, l'exploitation d'un bien, il peut, dans certains cas, entraîner indirectement des limitations à l'exercice du droit de propriété, notamment en empêchant un propriétaire d'exploiter lui-même un bien qu'il a acquis ou en faisant pratiquement obstacle à ce qu'un propriétaire puisse aliéner un bien, faute pour l'acquéreur éventuel d'avoir obtenu l'autorisation d'exploiter ce bien ; que ces limitations n'ont*

²⁴ Décision n° 2020-837 QPC du 7 mai 2020, *Société A.D-Trezel (Conditions de revalorisation des loyers de certains baux commerciaux)*, paragr. 7 à 10.

²⁵ Décision n° 2020-887 QPC du 5 mars 2021, *Société Compagnie du grand hôtel de Malte (Détermination de l'indemnité d'éviction due au locataire en cas de non renouvellement d'un bail commercial)*, paragr. 6 à 12

pas un caractère de gravité telle que l'atteinte au droit de propriété dénature le sens et la portée de celui-ci et soit, par suite, contraire à la Constitution ». Ce faisant, il a considéré qu'il pouvait notamment être fait obstacle à l'exploitation d'un bien par son propriétaire en l'absence d'autorisation en ce sens, sans que l'atteinte qui en résulte au droit de propriété ne soit disproportionnée²⁶.

- Par ailleurs, saisi à plusieurs reprises du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sur des biens agricoles, le Conseil s'est attaché à apprécier les finalités poursuivies, puis les garanties de nature à assurer que ce droit de préemption soit exercé conformément à ces dernières.

Dans sa décision n° 2018-707 QPC du 25 mai 2018, saisi de dispositions instituant au profit des SAFER un droit de préemption en cas de cession de certains biens agricoles, le Conseil a constaté que les dispositions de l'article L. 143-1 du CRPM avaient pour « *objet l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs, la sauvegarde du caractère familial des exploitations agricoles, la lutte contre la spéculation foncière ainsi que certains objectifs de remembrement rural ou de mise en valeur et de protection des paysages* ». Elles poursuivaient ainsi un objectif d'intérêt général. Après avoir examiné les conditions dans lesquelles le bien préempté devait être utilisé conformément à cet objet, il en a déduit que les dispositions contestées ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété au regard de l'objectif poursuivi²⁷.

Cette décision faisait notamment suite à une précédente décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017 dans laquelle le Conseil avait été amené à se prononcer sur le droit de préemption des SAFER en cas de cession partielle des parts ou actions d'une société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole aux fins d'assurer l'installation d'un agriculteur. Il avait d'abord constaté qu'en prévenant le risque de contournement, par certains acteurs, de ce droit de préemption, ces dispositions poursuivaient un objectif d'intérêt général. Il en avait alors déduit qu'au regard de cet objectif et des conditions dans lesquelles la préemption était exercée, les dispositions contestées ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre²⁸.

²⁶ Décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage, cons. 3.

²⁷ Décision n° 2018-707 QPC du 25 mai 2018, *Époux P. (Absence de rétrocession, dans les délais légaux, de biens préemptés)*, paragr. 5 à 10.

²⁸ Décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017, *Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle*, paragr. 5 et 11 à 15. Voir également, sur le droit de préemption des SAFER, décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, cons. 21.

- En revanche, le Conseil a censuré des dispositions qui portaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

Dans sa décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, saisi notamment de dispositions permettant la préemption de la nue-propriété d'un bien par une SAFER dans le seul but « *de la rétrocéder, dans un délai maximal de cinq ans, à l'usufruitier de ces biens* », le Conseil a jugé qu'une telle atteinte au droit de propriété était disproportionnée au regard de l'objectif que s'était fixé le législateur : « *eu égard à l'incidence de la durée de la détention de la nue-propriété sur la valeur de celle-ci et en l'absence de garantie légale faisant obstacle à ce que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural conservent la nue-propriété de biens au-delà du délai de cinq ans prévu par ces dispositions, la faculté donnée à ces sociétés d'exercer leur droit de préemption sur la nue-propriété dans le but de la rétrocéder à l'usufruitier porte aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard des missions qu'ils leurs sont confiées* »²⁹.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé que, saisi d'une atteinte portée au droit de propriété et non d'une privation de ce droit, il opère son contrôle sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789, en vertu duquel il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (paragr. 4).

Le Conseil a ensuite présenté les règles applicables lorsque le bailleur souhaite s'opposer au renouvellement d'un bail rural aux fins de reprise de l'exploitation. Il a ainsi rappelé que, dans ce cas, l'article L. 411-47 du CRPM prévoit que le bailleur doit délivrer au preneur, dix-huit mois au moins avant l'expiration du bail, un congé présentant les motifs et les conditions de cette reprise. Il a également précisé qu'en application du deuxième alinéa de l'article L. 411-58 du même code, le preneur peut s'opposer à cette reprise s'il se trouve à moins de cinq ans de l'âge de la retraite retenu pour les exploitants agricoles ou de l'âge lui permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein. Le bail est alors prorogé de plein droit pour une durée égale à celle lui permettant d'atteindre l'âge correspondant (paragr. 5).

²⁹ Décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, préc., cons. 24.

Puis il a rappelé que, dans ce cadre, l'objet des dispositions contestées était d'imposer « *au bailleur qui souhaite reprendre son bien au terme de la période de prorogation de délivrer, au moins dix-huit mois avant son expiration, un nouveau congé au preneur* » (paragr. 6).

Il revenait alors au Conseil d'apprécier si la limitation du droit de propriété qui résultait de cette obligation faite au bailleur était liée à une exigence constitutionnelle ou justifiée par l'intérêt général. À cet égard, il a relevé que, en exigeant que le bailleur délivre un nouveau congé à l'issue de la prorogation, « *le législateur a entendu garantir la continuité des exploitations agricoles en s'assurant qu'à l'issue de la période de prorogation, le bailleur souhaite toujours reprendre son bien en vue de l'exploiter et remplit les conditions pour ce faire* » (paragr. 7).

Toutefois, il a constaté que, « *dans le cas où le preneur s'oppose à la reprise moins de dix-huit mois avant l'expiration de la période de prorogation, le bailleur est placé dans l'impossibilité de notifier un nouveau congé, dans le délai imparti* » (paragr. 8). Une telle atteinte, qui n'avait d'ailleurs pas été envisagée lors des travaux préparatoires, apparaissait disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur : les bailleurs se trouvaient en effet privés de toute possibilité de reprendre leur bien alors même que le preneur avait atteint l'âge de la retraite.

Par conséquent, le Conseil a jugé que ces dispositions portaient au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et les a déclarées contraires à la Constitution (paragr. 9).

Constatant qu'une abrogation immédiate aurait des conséquences manifestement excessives, le Conseil a reporté les effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité au 31 décembre 2022 (paragr. 11).

En revanche, afin de faire cesser l'inconstitutionnalité constatée à compter de la publication de sa décision, il a énoncé une réserve transitoire selon laquelle « *en cas d'opposition du preneur à la reprise du bail dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 411-58 du code rural et de la pêche maritime, le bailleur n'est pas tenu de délivrer un nouveau congé en application des dispositions déclarées inconstitutionnelles si la durée de la prorogation du bail résultant de cette opposition est inférieure à dix-huit mois* » (paragr. 12).