

Cour de cassation

chambre civile 3

Audience publique du 17 mars 2016

N° de pourvoi: 14-24601

ECLI:FR:CCASS:2016:C300370

Publié au bulletin

Cassation partielle

M. Chauvin (président), président

SCP Garreau, Bauer-Violas et Feschotte-Desbois, SCP Rocheteau et Uzan-Sarano,
avocat(s)

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, TROISIÈME CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Rennes, 29 janvier 2014), que la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Bretagne (SAFER) a acquis une propriété et publié un appel à candidatures préalable à l'attribution ; qu'un GFA en cours de constitution entre M. X... et M. Y... a fait acte de candidature en vue d'installer Mme X... à la tête d'une exploitation ; que la SAFER les a informés par la suite que cette candidature n'avait pas été retenue et qu'une partie des terres serait conservée par elle en réserve foncière, à la demande de l'association Coeur Emeraude, regroupant des élus et usagers de la Rance, afin d'engager un programme d'échanges amiables avec les agriculteurs susceptibles d'être concernés par la réalisation de sites de décantation de sédiments ; que M. Y..., M. et Mme X... et le GFA (consorts Y...) ont demandé l'annulation de la mise en réserve foncière et la condamnation de la SAFER à leur rétrocéder les terres et à leur payer des dommages-intérêts ;

Sur le moyen unique du pourvoi principal :

Attendu que les consorts Y... font grief à l'arrêt de rejeter leur demande de rétrocession de parcelles, alors, selon le moyen :

1° / que la SAFER, qui décide de procéder à un appel de candidatures préalables à l'attribution de biens fonciers conformément à l'article R. 142-3 du code rural et de la pêche maritime à laquelle un seul exploitant agricole a répondu dans les délais légaux impartis, est tenu de faire droit à cette demande, sauf à ce que l'opération ne respecte pas l'une des missions visées à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime ; qu'en refusant de condamner la SAFER Bretagne à rétrocéder les biens fonciers litigieux, pour lesquels seul le GFA en cours de constitution entre MM. Marc X... et Antoine Y... avait valablement fait acte de candidature le 10 novembre 2010 dans les termes et délais de l'offre en vue de l'installation comme exploitant séparé de Mme Régine X..., au motif erroné qu'il n'appartenait pas au juge judiciaire d'imposer un rétrocessionnaire à la SAFER, après avoir pourtant constaté qu'il s'agissait d'un projet d'installation, qui respectait nécessairement l'une des missions essentielles confiée à la SAFER, la cour d'appel a violé les articles L. 141-1, R. 141-1, R. 142-1 et R. 142-3 du code rural et de la pêche maritime ;

2° / que la SAFER, qui décide de procéder à un appel de candidatures préalables à l'attribution de biens fonciers conformément à l'article R. 142-3 du code rural et de la pêche maritime à laquelle un seul exploitant agricole a répondu dans les délais légaux impartis, est tenue de faire droit à cette demande, sauf à ce que l'opération ne respecte pas l'une des missions visées à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime ; qu'en refusant de condamner la SAFER Bretagne à rétrocéder les biens fonciers litigieux, pour lesquels seul le GFA en cours de constitution entre MM. Marc X... et Antoine Y... avait valablement fait acte de candidature le 10 novembre 2010 dans les termes et délais de l'offre en vue de l'installation comme exploitant séparé de Mme Régine X..., après s'être bornée à reprendre les motifs opposés par la SAFER pour refuser cette rétrocession, sans même les analyser, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des articles L. 141-1, R. 141-1, R. 142-1 et R. 142-3 du code rural et de la pêche maritime ;

Mais attendu qu'ayant relevé que le refus notifié par la SAFER était motivé par le déséquilibre de l'exploitation envisagée et par le fait que le projet d'installation individuelle de Mme X..., en vue d'un élevage de vaches allaitantes, reposait sur une superficie limitée et ne comportait ni droits à prime ni bâtiments d'habitation et d'exploitation, la cour d'appel, qui n'avait pas à contrôler l'opportunité du refus, fût-ce en présence d'une seule candidature, a légalement justifié sa décision ;

Mais sur le premier moyen du pourvoi incident :

Vu l'article L. 142-4 du code rural et de la pêche maritime ;

Attendu qu'il résulte de ce texte qu'une SAFER peut rester en possession des biens acquis, à l'amiable ou par préemption, et en gérer la conservation en vue de l'accomplissement de l'ensemble de ses missions, pendant un délai de cinq ans dont le dépassement n'est assorti d'aucune sanction ;

Attendu que, pour annuler la décision de la SAFER de mettre en réserve foncière les terres qu'elle avait amiablement acquises, l'arrêt retient qu'elle ne répond ni à sa mission légale d'achat de biens ruraux en vue de les rétrocéder, ni à sa mission conventionnelle de veille du marché foncier ;

Qu'en statuant ainsi, la cour d'appel, qui a apprécié l'opportunité d'une décision ressortissant aux pouvoirs de la SAFER, a violé le texte susvisé ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur le second moyen du pourvoi incident :

CASSE ET ANNULE, mais seulement en ce qu'il a annulé la décision de mise en réserve foncière prise par la SAFER Bretagne et condamné celle-ci à payer diverses sommes à titre de dommages-intérêts, l'arrêt rendu le 29 janvier 2014, entre les parties, par la cour d'appel de Rennes ; remet, en conséquence, sur ces points, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Rennes, autrement composée ;

Condamne les consorts Y... aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette la demande des consorts Y..., les condamne à payer à la SAFER de Bretagne la somme globale de 3 000 euros ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt partiellement cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du dix-sept mars deux mille seize.

MOYENS ANNEXES au présent arrêt

Moyen produit au pourvoi principal par la SCP Garreau, Bauer-Violas et Feschotte-Desbois, avocat aux Conseils, pour les consorts Y...

Le moyen reproche à l'arrêt confirmatif attaqué d'avoir débouté le GFA en cours de constitution entre MM. Marc X... et Antoine Y..., MM. Marc X... et Antoine Y... ainsi que Mme Régine X... de leur demande tendant à condamner la SAFER Bretagne à rétrocéder au GFA une superficie de 23 ha environ constitués des parcelles cadastrées section ZD n° 26 (pour partie), 33, 35 157, 160 161, 188 sises communes de Plouer-sur-Rance à l'effet de l'installation en qualité d'exploitant séparé de Mme Régine X...,

AUX MOTIFS QUE « l'article L 141-1 du code rural prévoit que les SAFER 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 ;

Qu'elles acquièrent des biens ruraux dans le but de les rétrocéder, ou qu'elles se substituent un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés par une promesse de vente ; qu'elles doivent choisir l'attributaire au regard de ces missions ;

Que l'article L 142-4 du code rural dispose que pendant la période transitoire et qui ne peut excéder cinq ans, nécessaire à la rétrocession des biens acquis, les Safer prennent toutes mesures conservatoires pour le maintien desdits biens en état d'utilisation et de production ;

Qu'il résulte de ces textes que la Safer n'a vocation à devenir propriétaire de bien ruraux qu'aux fins de remplir les missions prévues à l'article L 411-1 et de les rétrocéder ;

Considérant que la convention relative à la veille du marché foncier et à la constitution de réserves foncières passée le 16 mars 2008 entre la Safer et Coeur Emeraude expose en préambule qu'en vue de gérer les sédiments excédentaires de la Rance, la maîtrise foncière du site de décantation constitue la meilleure solution pour une bonne efficacité socio-économique du projet ; que la politique foncière du Comité consiste donc à créer les conditions visant à concilier la réalisation de ce projet, la préservation de l'environnement et l'activité agricole en permettant la compensation des pertes de surfaces subies par les exploitations touchées par le projet par l'attribution d'autres terres ;

Qu'à l'article II le comité confie à la Safer la mission notamment de constituer des réserves foncières à vocation compensatrice et gérer les réserves foncières appartenant au comité ;

Que l'article IV I-2 stipule qu'avant toute décision d'attribution des terres acquises à l'amiable la Safer transmettra au comité tous les projets d'acquisition objets de la publicité légale de façon à lui permettre de poser sa candidature à l'attribution s'il le jugeait souhaitable ;

Qu'en son paragraphe II intitulé acquisition de terres et constitution de réserves foncières cet article précise que la décision d'attribution des biens ruraux au profit du comité, à l'amiable comme en préemption, est prise par la Safer après accord de ses deux commissaires du gouvernement et que les actes de vente seront ensuite établis ;

Qu'il résulte de ce qui précède que la convention n'a nullement pour objet la constitution de réserves foncières par la Safer au profit du comité mais de permettre à celui-ci de

constituer ses propres réserves foncières à vocation compensatrice des travaux de gestion des sédiments excédentaires se déposant dans le lit de la rivière et de l'estuaire ;

Considérant que la mise en réserve foncière par la Safer des terres acquises à l'amiable de M. Z... ne répond donc ni à sa mission légale ni à sa mission conventionnelle ;

Que c'est à raison que le premier juge, sans s'immiscer dans la gestion de ses biens par la Safer ni statuer en opportunité, a annulé la décision de mise en réserve foncière prise par la Safer Bretagne ;

Considérant que la lettre envoyée par la Safer le 11 janvier 2011 établit que la candidature de Mme X... n'a pas été retenue dans la mesure où elle présente un projet d'installation à titre individuel, en élevage de vaches allaitantes, sur une superficie très limitée (25 ha) et alors qu'il n'existe pas de droits à prime, ni de bâtiments d'habitation et d'exploitation ;

Qu'il n'appartient pas à la juridiction d'imposer un rétrocessionnaire à la Safer ;

Que c'est à raison que le premier juge a débouté les intimés de leur demande ;

Et considérant que le préjudice subi a été justement indemnisé » (arrêt, p. 4 à 6),

ET AUX MOTIFS ADOPTÉS QUE, « sur la rétrocession des parcelles, à l'appui de leur seconde prétention, les demandeurs font valoir que, parce qu'elle a proposé les terres à la rétrocession et qu'une demande de rétrocession a été régularisée dans les termes et délais de l'offre, la SAFER ne peut garder celles-ci dans son patrimoine (même si cette conservation est limitée dans le temps), que leur candidature est la seule dont la SAFER se trouvait saisie ; qu'ils demandent en conséquence de condamner cette dernière à procéder à la rétrocession des terres à leur profit ;

Que les pièces produites sont toutefois insuffisantes pour faire droit à cette demande du seul fait de l'annulation de la décision de « mise en réserve foncière » ;

Qu'en effet, la SAFER Bretagne demeure la seule autorité compétente à ce stade de la procédure pour apprécier si les conditions de fond pour la rétrocession des terres aux requérants sont réunies.

Il y a lieu en conséquence de débouter les requérants de leur prétention à ce titre » (jugement, p. 5),

1) ALORS QUE la SAFER, qui décide de procéder à un appel de candidatures préalables à l'attribution de biens fonciers conformément à l'article R 142-3 du code rural et de la

pêche maritime à laquelle un seul exploitant agricole a répondu dans les délais légaux impartis, est tenu de faire droit à cette demande, sauf à ce que l'opération ne respecte pas l'une des missions visées à l'article L 141-1 du code rural et de la pêche maritime ; qu'en refusant de condamner la SAFER Bretagne à rétrocéder les biens fonciers litigieux, pour lesquels seul le GFA en cours de constitution entre MM. Marc X... et Antoine Y... avait valablement fait acte de candidature le 10 novembre 2010 dans les termes et délais de l'offre en vue de l'installation comme exploitant séparé de Mme Régine X..., au motif erroné qu'il n'appartenait pas au juge judiciaire d'imposer un rétrocessionnaire à la SAFER, après avoir pourtant constaté qu'il s'agissait d'un projet d'installation, qui respectait nécessairement l'une des missions essentielles confiée à la SAFER, la cour d'appel a violé les articles L 141-1, R 141-1, R 142-1 et R 142-3 du code rural et de la pêche maritime,

2) ALORS QUE la SAFER, qui décide de procéder à un appel de candidatures préalables à l'attribution de biens fonciers conformément à l'article R 142-3 du code rural et de la pêche maritime à laquelle un seul exploitant agricole a répondu dans les délais légaux impartis, est tenue de faire droit à cette demande, sauf à ce que l'opération ne respecte pas l'une des missions visées à l'article L 141-1 du code rural et de la pêche maritime ; qu'en refusant de condamner la SAFER Bretagne à rétrocéder les biens fonciers litigieux, pour lesquels seul le GFA en cours de constitution entre MM. Marc X... et Antoine Y... avait valablement fait acte de candidature le 10 novembre 2010 dans les termes et délais de l'offre en vue de l'installation comme exploitant séparé de Mme Régine X..., après s'être bornée à reprendre les motifs opposés par la SAFER pour refuser cette rétrocession, sans même les analyser, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des articles L 141-1, R 141-1, R 142-1 et R 142-3 du code rural et de la pêche maritime.

Moyens produits au pourvoi incident par la SCP Rocheteau et Uzan-Sarano, avocat aux Conseils, pour la SAFER de Bretagne

PREMIER MOYEN DE CASSATION

Il est fait grief à l'arrêt confirmatif attaqué d'AVOIR annulé la décision de mise en réserve foncière prise par la Safer Bretagne afférente à 23 ha de terres environ et notifiée le 26 septembre 2011 et d'AVOIR, en conséquence, condamné la Safer Bretagne à payer à MM. X... et Y... , à Mme X... et au GFA en cours de constitution la somme de 3.000 euros à titre de dommages et intérêts ;

AUX MOTIFS PROPRES QUE l'article L 141-1 du code rural prévoit que les Safer 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 ; qu'elles acquièrent des biens ruraux dans le but de les rétrocéder, ou qu'elles se substituent un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés par une promesse de vente ; qu'elles doivent choisir l'attributaire au regard de ces missions ; que l'article L 142-4 du code rural dispose que pendant la période transitoire et qui ne peut excéder cinq ans,

nécessaire à la rétrocession des biens acquis, les Safer prennent toutes mesures conservatoires pour le maintien desdits biens en état d'utilisation et de production ; qu'il résulte de ces textes que la Safer n'a vocation à devenir propriétaire de biens ruraux qu'aux fins de remplir les missions prévues à l'article L 141-1 et de les rétrocéder ; que la convention relative à la veille du marché foncier et à la constitution de réserves foncières passée le 16 mars 2008 entre la Safer et Coeur Emeraude expose en préambule qu'en vue de gérer les sédiments excédentaires de la Rance, la maîtrise foncière du site de décantation constitue la meilleure solution pour une bonne efficacité socio-économique du projet ; que la politique foncière du Comité consiste donc à créer les conditions visant à concilier la réalisation de ce projet, la préservation de l'environnement et l'activité agricole en permettant la compensation des pertes de surfaces subies par les exploitations touchées par le projet par l'attribution d'autres terres ; qu'à l'article II le comité confie à la Safer la mission notamment de constituer des réserves foncières à vocation compensatrice et gérer les réserves foncières appartenant au comité ; que l'article IV I-2 stipule qu'avant toute décision d'attribution des terres acquises à l'amiable la Safer transmettra au comité tous les projets d'acquisition objets de la publicité légale de façon à lui permettre de poser sa candidature à l'attribution s'il le jugeait souhaitable ; qu'en son paragraphe II intitulé acquisition de terres et constitution de réserves foncières cet article précise que la décision d'attribution des biens ruraux au profit du comité, à l'amiable comme en préemption, est prise par la Safer après accord de ses deux commissaires du gouvernement et que les actes de vente seront ensuite établis ; qu'il résulte de ce qui précède que la convention n'a nullement pour objet la constitution de réserves foncières par la Safer au profit du comité mais de permettre à celui-ci de constituer ses propres réserves foncières à vocation compensatrice des travaux de gestion des sédiments excédentaires se déposant dans le lit de la rivière et de l'estuaire ; que la mise en réserve foncière par la Safer des terres acquises à l'amiable de M. Z... ne répond donc ni à sa mission légale ni à sa mission conventionnelle ; que c'est à raison que le premier juge, sans s'immiscer dans la gestion de ses biens par la Safer ni statuer en opportunité, a annulé la décision de mise en réserve foncière prise par la Safer Bretagne (...) ; que le préjudice subi a été justement indemnisé ;

ET AUX MOTIFS ADOPTES QUE (...) sur le bien-fondé de la demande d'annulation, il échet de constater que la SAFER prétend qu'elle pouvait légalement constituer une réserve foncière au profit de l'association Coeur émeraude en vertu de la convention du 16 mars 2008 qu'elle avait régularisée avec ladite association ; qu'il ressort cependant des pièces du dossier que la Safer Bretagne n'a pas respecté des dispositions prévues par les articles L 141-1 et suivants du code rural, L 141-5 et R 141-1 du code rural, D 141-2 du même code puisqu'elle ne justifie pas avoir été régulièrement missionnée par une collectivité publique ou un établissement public ou encore une structure de droit privé chargée d'une mission de service public et habilitée à cette fin, du fait que le bénéficiaire de la réserve est une collectivité publique ou une structure de droit privé ayant reçu une mission de service public justifiant d'une déclaration d'utilité publique, du respect de la procédure en omettant notamment de consulter les commissaires du gouvernement au sens de l'article R 141-11 du code rural et de la convention du 16 mars 2008 intitulée acquisition de terres et constitution de réserves foncières et en n'obtenant pas les autorisations administratives nécessaires à la réalisation des sites de décantation ; qu'il s'ensuit que la décision de mise en réserve foncière critiquée doit être annulée pour vice de forme et de fond ; que sur les demandes de dommages-intérêts compte tenu des éléments du dossier et de la faute commise par la Safer Bretagne, il y a lieu d'allouer la somme de 3000 € de dommages-intérêts au requérant à raison du préjudice financier que leur a causé la procédure irrégulièrement conduite ;

1) ALORS QU'en application de l'article L 142-4 du code rural et de la pêche maritime, une Safer peut rester en possession des terres acquises pendant cinq ans étant observé que le dépassement de ce délai n'est assortie d'aucune sanction même lorsque les terres ont été acquises par préemption ; qu'en affirmant que la Safer n'a vocation à devenir propriétaire de biens ruraux qu'aux fins de remplir les missions prévues à l'article L 141-1 et de les rétrocéder pour en déduire que la mise en réserve foncière par la Safer des terres acquises à l'amiable de M. Z... ne répond donc ni à sa mission légale ni à sa mission conventionnelle qui devait permettre au Comité de constituer ses propres réserves foncières, la Cour d'appel a violé l'article L 142-4 du code rural et de la pêche maritime ;

2) ALORS QUE la convention de constitution d'une réserve foncière conclue entre la Safer et le comité opérationnel des élus et usagers de la Rance prévoit que la décision d'attribution des biens ruraux au profit du comité à l'amiable comme en préemption est prise par la Safer après accord de ses deux commissaires du gouvernement et que les actes de vente seront ensuite établis sous forme notariée et régularisée à la demande de l'une ou l'autre des parties ; qu'ainsi l'accord des commissaires du gouvernement n'était exigée qu'en cas de rétrocession de terres au comité ; qu'en reprochant à la Safer de Bretagne de ne pas avoir obtenu l'accord préalable de ses deux commissaires du gouvernement, tout en constatant que les terres n'avaient pas été mises en réserve par le comité mais par la Safer elle-même, ce dont il résultait qu'en l'absence de rétrocession l'accord des commissaires du gouvernement n'était pas requis, la cour d'appel a violé l'article 1134 du code civil.

SECOND MOYEN DE CASSATION

Il est fait grief à l'arrêt confirmatif attaqué d'AVOIR condamné la Safer Bretagne à payer à MM. X... et Y..., à Mme X... et au GFA en cours de constitution la somme de 3.000 euros à titre de dommages et intérêts ;

AUX MOTIFS PROPRES QUE (...) que la lettre envoyée par la Safer le 11 janvier 2011 établit que la candidature de Mme X... n'a pas été retenue dans la mesure où elle présente un projet d'installation à titre individuel, en élevage de vaches allaitantes, sur une superficie très limitée (25 ha) et alors qu'il n'existe pas de droits à prime, ni de bâtiments d'habitation et d'exploitation ; qu'il n'appartient pas à la juridiction d'imposer un rétrocessionnaire à la Safer ; que c'est à raison que le premier juge a débouté les intimés de leur demande ; que le préjudice subi a été justement indemnisé ;

ET AUX MOTIFS ADOPTES QUE (...) sur les demandes de dommages-intérêts compte tenu des éléments du dossier et de la faute commise par la Safer Bretagne, il y a lieu d'allouer la somme de 3000 € de dommages-intérêts au requérant à raison du préjudice financier que leur a causé la procédure irrégulièrement conduite ;

1) ALORS QU'en l'absence de lien de causalité direct et certain entre la faute constatée et

le préjudice allégué, la responsabilité civile de l'auteur de la faute ne peut pas être engagée ; que la Safer n'engage sa responsabilité que si elle a empêché, par sa faute, une personne d'acquérir des parcelles et de les exploiter ; qu'en condamnant la Safer de Bretagne au paiement d'une somme de 3.000 euros à titre de dommages et intérêts, tout en constatant que si la candidature de Mme X... n'avait pas été retenue, c'est que son projet n'était viable, ce qui établissait que l'absence de mise en réserve foncière n'aurait pas pour autant conduit la Safer à attribuer le bien à Mme X... et excluait ainsi tout lien de causalité direct et certain entre le préjudice subi et la faute reprochée à la Safer, la Cour d'appel qui n'a pas tiré les conséquences légales de ses propres constatations, a violé l'article 1382 du code civil ;

2) ALORS, en toute hypothèse, QUE les juges du fond ne peuvent allouer à la victime une somme dont le montant ne correspond pas au préjudice réellement subi par celle ; qu'en se bornant à affirmer, par adoption de motifs, que « compte tenu des éléments du dossier et de la faute commise par la Safer Bretagne, il y a lieu d'allouer la somme de 3000 € de dommages-intérêts au requérant à raison du préjudice financier que leur a causé la procédure irrégulièrement conduite », sans jamais évaluer le préjudice subi par un examen précis de la situation personnelle des candidats non retenus, la Cour d'appel qui a fixé le préjudice à une somme forfaitaire, a violé l'article 1382 du code civil.

Publication :

Décision attaquée : Cour d'appel de Rennes , du 29 janvier 2014