



Loi « UPSA » : la SAFER renforce sa préemption et encadre désormais les baux emphytéotiques

MICHELEZ NOTAIRES · OCTOBRE 2026



Résumé : La loi n° 2026-796 du 18 août 2026 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles étend les prérogatives de la SAFER sur deux axes : un droit de préemption précisé et renforcé et un contrôle inédit sur les baux emphytéotiques agricoles. Entrée en vigueur le 19 août 2026, la loi s'applique aux opérations en cours et concerne l'ensemble de la pratique notariale.

Côté préemption, la loi impose la notification scindée des cessions mixtes, étend les délais applicables aux bâtiments et à la durée d'extinction de l'usufruit, conditionne désormais la primauté du preneur en place et crée un droit de visite suspensif de délai au profit de la SAFER (I).

Elle soumet par ailleurs la conclusion et la cession des baux emphytéotiques agricoles à une obligation d'information de la SAFER, à peine de nullité, assortie d'un droit d'opposition (III).

I Une préemption précisée et étendue

a. Cessions mixtes : une notification scindée

Lorsqu'une même cession porte à la fois sur des immeubles préemptables par la SAFER et des immeubles non contigus qui ne le sont pas, la notification devra désormais être scindée¹ : chaque catégorie de biens doit faire l'objet d'une notification propre, indiquant son prix et ses conditions particulières. Il est à noter que chaque notification ainsi effectuée est réputée constituer une opération distincte au regard du droit de préemption ; ainsi, toute tentative de lier les notifications entre elles serait inefficace vis-à-vis de la SAFER.

Cette obligation de scission des notifications ne s'applique pas aux monuments historiques classés ou inscrits (ni aux terrains formant avec eux un ensemble cohérent appartenant au même propriétaire), ni aux terrains labellisés « jardin remarquable ». Ce sont les seules exceptions prévues par le texte à ce jour.

Il faut toutefois noter la difficulté d'application de cette loi pour les opérations en cours, car la modification du texte s'est appliquée au jour de son entrée en vigueur, faute de précisions sur l'application de la loi dans le temps apportées par le législateur. Il convenait donc de vérifier auprès des SAFER si la notification adressée avant le 19 août 2026 devait respecter les nouvelles dispositions ou restait valable bien que l'opération n'ait pas encore été signée.

En pratique, et après un vent léger de panique tant du côté des SAFER que des notaires, les différentes SAFER, ayant obtenues une communication confirmative de la FN SAFER, ont toutes indiqué que les notifications régulièrement envoyées avant le 19 août 2026 seront traitées selon la loi en vigueur au moment de leur envoi, soit l'ancien régime et ce en application du principe de non-rétroactivité de la loi pour les actes déjà accomplis.

POINT DE VIGILANCE

Il convient tout de même de vérifier, par prudence, cette interprétation auprès de chaque SAFER réceptrice de la notification avant de finaliser une opération concernée par cette situation.

Outre l'application de ce nouveau dispositif dans le temps, une autre difficulté s'est révélée, cette fois-ci concernant la notion de contiguïté prévue par le texte. Deux interprétations sont envisageables :

- **La contiguïté au sens de l'unité foncière** : en droit de l'urbanisme, et notamment pour la purge du droit de préemption urbain ou des espaces naturels sensibles, une unité foncière est définie par le Conseil d'État comme un îlot de propriété d'un seul tenant, composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire². À titre d'exemple, deux groupes de parcelles séparés par un chemin rural appartenant à la commune sont donc considérés comme deux unités foncières distinctes au sens de l'urbanisme.
- **La contiguïté au sens du droit de préférence des voisins pour les parcelles boisées** : cette notion de contiguïté porte, quant à elle, sur un raisonnement en unité de gestion. Selon une réponse ministérielle à une question écrite posée au Sénat³ : il convient de prendre en compte les caractéristiques de l'obstacle existant entre les parcelles afin de retenir la contiguïté ou non. Si cet obstacle n'est pas de nature à empêcher une unité de gestion entre les deux lots de parcelles, elles sont réputées être contiguës. Il s'agit donc d'une analyse de fait. À titre d'exemple, dans cette hypothèse, deux groupes de parcelles séparés par un chemin rural appartenant à la commune et permettant la desserte des deux groupes de parcelles sans contraintes particulières peuvent donc être considérés comme une seule unité de gestion et donc contiguës au sens du droit forestier.

Un arrêté ou a minima une circulaire seraient donc bienvenus pour éclaircir cette notion de contiguïté, l'appréciation en pratique de la nécessité de réaliser une ou plusieurs notifications auprès des SAFER s'avérant ardue en fonction de la typologie et de la configuration des biens objets de l'opération.

À NOTER

La notion de contiguïté est bien installée en droit de l'urbanisme avec une jurisprudence constante contrairement à la notion de contiguïté du droit de préférence forestier ne reposant que sur des arrêts des juges du fond et une réponse ministérielle ; il convient d'interpréter strictement cette notion de contiguïté au sens du droit de l'urbanisme et ce dans un souci de sécurisation juridique des opérations.

b. Ajustement de délais et précision concernant la préemption des bâtiments

L'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime est également retouché sur deux points (régularité du changement de destination et historique de l'activité agricole), concernant le droit de préemption des bâtiments.

Pour rappel, la SAFER dispose, par principe, d'un droit de préemption sur les bâtiments agricoles situés dans les zones agricoles protégées, espaces agricoles ou naturels périurbains, dans les communes et parties de communes de montagne ou plus largement en zones A et N des plans locaux d'urbanisme ou secteurs ou parties non encore urbanisés des communes (à l'exclusion des bois et forêts), qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des années précédant la cession à titre onéreux.

Ce droit de préemption n'est toutefois pas applicable lorsque les bâtiments concernés ont fait l'objet d'un changement de destination régulier. La loi « UPSA » ajoute cependant une exception à l'exception de préemption : le bâtiment revient dans le giron de la préemption de la SAFER si ce dernier a changé de destination en violation des règles d'urbanisme applicables. Cette exception existait déjà dans les communes soumises à la loi littorale et est étendue par la nouvelle loi à tout le territoire visé ci-dessus, avec un délai passant désormais de cinq ans à dix ans pour le contrôle de l'usage passé dudit bâtiment (ce délai est de vingt ans pour les communes soumises à la loi littorale).

POINT PRATIQUE

Il n'est pas exigé que le bien ait fait l'objet d'une activité agricole continue pendant l'intégralité de cette période de dix ans. Il suffit qu'une activité agricole effective y ait été exercée à un moment quelconque au cours de cette période. Ce point devra donc faire l'objet d'une vérification attentive, de même que la régularité du changement de destination.

c. Extension du délai pour la préemption des biens démembrés

Le droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de l'usufruit ou de la nue-propriété a également été étendu. La SAFER ne peut préempter la nue-propriété d'un bien que dans le cas où elle en détient déjà l'usufruit ou est en mesure de l'acquérir concomitamment à la nue-propriété, ou lorsque la durée de l'usufruit restant à courir ne dépasse désormais pas cinq ans, contre deux ans avant l'entrée en vigueur de la loi.

d. Durcissement de la primauté du preneur en place

Avant la loi, la préemption de la SAFER ne pouvait s'exercer contre le preneur en place (ou son conjoint, son partenaire de PACS, ou son descendant régulièrement subrogé) dès lors que ce preneur exploitait le bien depuis plus de trois ans.

La loi durcit les conditions prévues par l'article L.143-6 du Code rural et de la pêche maritime, en imposant, outre l'ancienneté de trois ans, que le preneur dispose du droit de préemption prévu à l'article L. 412-5 et respecte la réglementation relative au contrôle des structures. Le respect de cette dernière condition s'apprécie uniquement sur les parcelles objet de la vente et de la préemption. La condition de durée d'exploitation peut, quant à elle, être remplie par le conjoint, le partenaire de PACS ou un ascendant (de lui-même ou d'une de ces personnes).

Cela signifie que le preneur en place depuis plus de trois ans n'est plus automatiquement prioritaire par rapport à la SAFER et que celle-ci peut notamment vérifier son respect du contrôle des structures, et en demander la preuve lors de la notification de la vente, afin d'apprécier s'il est réellement prioritaire à la SAFER pour se porter acquéreur des parcelles exploitées par ses soins.

e. Faculté de visite et suspension du délai d'instruction

Une nouvelle faculté est ouverte à la SAFER : le droit de visite⁴. La SAFER pourra désormais demander à visiter le bien ; le propriétaire est alors invité à se prononcer dès la notification de la demande de visite formulée par la SAFER, sur son acceptation ou non de celle-ci. Le délai d'instruction de deux mois de la notification SAFER est suspendu à compter de la réception de la demande de visite formulée par la SAFER au notaire émetteur de la notification et reprend uniquement au refus de la visite formulé par le propriétaire et notifiée à la SAFER par son notaire ou après la réalisation effective par la SAFER de la visite du bien objet de l'opération.

Si le délai restant à courir pour la renonciation au droit de préemption est inférieur à un mois, la SAFER dispose d'un nouveau délai d'un mois complet pour statuer à compter du refus de la visite ou à compter de la réalisation de la visite.

POINT PRATIQUE

Cette nouvelle option offerte à la SAFER doit être intégrée dans le calendrier des clients pour la bonne réalisation des opérations.

II Un contrôle nouveau sur les baux emphytéotiques agricoles

a. Une information préalable, à peine de nullité

Un nouvel article voit le jour, le L. 451-1-1 du Code rural et de la pêche maritime qui impose au notaire d'informer préalablement la SAFER, selon les modalités de notification déjà prévues à l'article L. 141-1-1, de toute conclusion ou cession d'un bail emphytéotique portant sur des biens à usage agricole ou des terrains nus à vocation agricole et ce à peine de nullité du contrat.

L'information, adressée au moins deux mois avant la date de signature envisagée, doit préciser : l'objet du bail ; la nature, la consistance et la valeur du bien loué ; le loyer et ses modalités de versement ; les conditions du contrat ; la désignation cadastrale et la localisation des parcelles (avec leur classement d'urbanisme le cas échéant) ; ainsi que l'identité complète des parties à l'opération.

b. Un droit d'opposition, sous conditions cumulatives

La SAFER dispose en outre d'un droit d'opposition à la conclusion ou à la cession de ces baux emphytéotiques, y compris, pour les cessions, de baux déjà conclus avant l'entrée en vigueur du texte. Cette disposition, qui ne milite pas pour la sécurité juridique des opérations passées, gagnerait à être précisée dans ses conditions d'application ; aucune précision n'a toutefois été apportée pour le moment. L'exercice du droit d'opposition suppose, à peine de nullité, l'accord des commissaires du Gouvernement, une justification motivée se référant à l'un des objectifs de l'article L. 143-2 du Code rural et de la pêche maritime, et la démonstration d'un loyer exagéré au regard des prix du marché local ou de conditions contraires à ces objectifs. La SAFER dispose alors de deux mois pour faire valoir son droit d'opposition ; à défaut, son silence vaut renonciation.

Le législateur a toutefois prévu un certain nombre de cas d'exemption au droit d'opposition :

- Bail conclu ou cédé entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus ;
- Cocontractant personne morale de droit public, personne privée chargée d'une mission de service public, ou fondation reconnue d'utilité publique dédiée à l'acquisition de foncier agricole ;
- Emprise concernée par un projet d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie, un projet d'intérêt général, un site naturel de compensation, ou une mesure de compensation environnementale ;
- Bail conclu pour un projet ayant déjà obtenu un permis de construire ou une autorisation environnementale ;
- Biens situés dans le périmètre (même provisoire) d'une zone d'aménagement différé, ou grevés d'un emplacement réservé.

POINT DE VIGILANCE

Attention, l'absence de faculté d'opposition de la SAFER ne dispense pas de l'obligation d'information.

Cette faculté d'opposition est un point majeur à prévoir dès le lancement d'une opération, et si possible à purger au plus tôt. Aucune mention n'est cependant faite concernant le délai de validité de cette absence d'opposition, ni de la nécessité éventuelle de la renouveler.

L'instauration de ce nouveau droit d'information et d'opposition des SAFER demande un certain nombre de clarifications à venir et l'adaptation ou création de formulaires de notification permettant d'intégrer ces nouvelles dispositions, les formulaires dématérialisés existant à ce jour ne permettant pas encore la notification de toute conclusion ou cession d'un bail emphytéotique portant sur des biens à usage agricole ou des terrains nus à vocation agricole.

Un décret en Conseil d'État est attendu afin de préciser les conditions de mise en œuvre de ce droit d'opposition et des délais de recours contre ce dernier, toutefois aucune précision n'a encore été apportée depuis le 19 août dernier, laissant les SAFER, comme les notaires et leurs clients, dans bon nombre d'incertitudes.

EN CONCLUSION

La loi « UPSA » renforce sensiblement la place de la SAFER dans les opérations portant sur des biens ruraux. Le droit de préemption est renforcé et étendu, les baux emphytéotiques agricoles relèvent désormais de son contrôle. Plusieurs points restent toutefois en suspens dans l'attente des textes d'application ou de précisions, ce qui induit une vigilance particulière pour les opérations en cours et à venir.

Auteur de vos projets

Nos équipes se tiennent à votre disposition pour vous accompagner dans vos projets et sécuriser vos opérations.

LES AUTEURS



Augustin DUFOUR-ZAIDI
Juriste spécialisé en droit agricole et environnemental



Justine CHANTIER
Notaire associée, Groupe Michelez

SOURCES ET RÉFÉRENCES

- Article L.141-1-11 bis du Code rural et de la pêche maritime
- Conseil d'État, 6^e et 1^{re} chambres réunies, 11 mai 2016, n° 384362.
- Question écrite n°08388 au Sénat - 14^e législature: <https://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ131008388.html>
- L.143-8 du Code rural et de la pêche maritime

