

Numéro du rôle : 3779
Arrêt n° 87/2006 du 24 mai 2006

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 17 et 31 du décret de la Région flamande du 4 avril 2003 « relatif aux minerais de surface », posées par le Juge de paix du canton de Zelzate.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 27 septembre 2005 en cause de la s.a. Meganck-Collewaert contre K. Van Poucke et L. De Veirman, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 5 octobre 2005, le Juge de paix du canton de Zelzate a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Les articles 17 et 31 du décret flamand du 4 avril 2003 ‘ relatif aux minerais de surface ’ violent-ils l'article 39 de la Constitution et l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié ultérieurement, en tant qu'ils apportent une modification à l'article 6, § 1er, de la loi fédérale du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme, en donnant au bailleur, en ce qui concerne les terrains situés en Région flamande, et dans une zone d'extraction, la possibilité de mettre fin à tout moment au bail à ferme en cours afin de pouvoir utiliser les biens loués à des fins d'extraction ? »;

2. « Les articles 17 et 31 du décret flamand du 4 avril 2003 ‘ relatif aux minerais de surface ’ violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en donnant au bailleur de terrains bâtis ou non, situés dans la zone d'extraction, une possibilité complémentaire de donner congé au preneur, à des fins d'extraction, alors que cette possibilité a été explicitement exclue à l'égard du locataire commercial ou de l'ayant droit en vertu d'un bail à loyer ? ».

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit chacun un mémoire.

A l'audience publique du 1er mars 2006 :

- ont comparu :
 - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La s.a. Meganck-Collewaert est propriétaire d'une parcelle de terrain agricole qui serait située en zone d'extraction. Le 21 septembre 2004, elle a notifié la résiliation du bail à ferme conclu avec K. Van Poucke et L. De Veirman et a demandé le 22 novembre 2004 au juge de paix de valider cette résiliation. Elle se fonde, pour ce faire, sur le décret flamand du 4 avril 2003 « relatif aux minerais de surface ». L'article 17 de ce décret dispose qu'il peut à tout moment être mis fin aux baux à ferme en cours afin de pouvoir utiliser les parcelles situées en zone d'extraction à des fins d'extraction. L'article 31 du même décret modifie à cet égard la loi fédérale du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme. Le juge de paix se demande si, ce faisant, le législateur décréto est resté dans les limites de sa compétence et, dans l'affirmative, s'il n'a pas discriminé le locataire d'un bien rural par rapport au locataire d'un immeuble commercial ou d'une habitation. En effet, en matière de baux commerciaux et de baux d'habitation, le législateur décréto s'est expressément abstenu d'intervenir dans la législation fédérale. Avant de statuer, le juge de paix pose les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. Le Gouvernement flamand estime que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, auquel la question préjudicielle fait référence, ne peut servir de fondement qu'à titre subsidiaire, étant donné que les dispositions litigieuses doivent être fondées en ordre principal sur l'article 39 de la Constitution et sur l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 5°, de cette loi spéciale, aux termes duquel les régions sont compétentes, en ce qui concerne l'économie, pour les « richesses naturelles ». Il se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Cour, en vertu de laquelle le Constituant et le législateur spécial, pour autant qu'ils n'en ont pas décidé autrement, doivent être réputés avoir attribué aux communautés et aux régions l'ensemble de la compétence pour édicter les règles propres aux matières qui leur ont été attribuées, ou pour adopter des dispositions qu'elles estiment devoir édicter afin de mener à bien leur politique dans ces matières attribuées, et ce, sans préjudice du recours qu'elles pourraient avoir, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le Gouvernement flamand souligne qu'en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont seules compétentes en cette matière. En ce qui concerne les richesses naturelles, et plus précisément en ce qui concerne les mines, la section de législation du Conseil d'Etat a déjà estimé qu'il était inhérent à la compétence des régions que celles-ci dérogent au droit commun, tant en ce qui concerne le droit de propriété qu'en ce qui concerne la liberté contractuelle. Selon le Gouvernement flamand, le législateur décréto a, en l'espèce, incontestablement adopté un règlement concernant les (l'exploitation des) richesses naturelles, dans le cadre duquel il a prévu une possibilité supplémentaire de cessation immédiate des baux à ferme. Ce faisant, il n'a toutefois pas réglé la matière des « baux à ferme », qui serait une compétence résiduelle, mais bien la matière des « richesses naturelles ». Dans son avis relatif à l'avant-projet qui est devenu le décret du 4 avril 2003, le Conseil d'Etat n'a pas mis en cause la compétence du législateur décréto. Ceci prouverait que le fondement de compétence requis du décret en général et des dispositions litigieuses en particulier est incontestablement présent aux yeux du Conseil d'Etat et qu'il repose évidemment sur l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, invoqué par le législateur décréto.

Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir que la modification de la loi sur le bail à ferme est nécessaire pour que la Région flamande puisse atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans le cadre de sa compétence en matière de richesses naturelles. Comme le font apparaître les travaux préparatoires, il serait difficile, sans cette modification, de faire assurer une extraction rationnelle et optimale. Le fait que l'exercice des pouvoirs implicites par la Région flamande doit revêtir un caractère de nécessité implique, selon le Gouvernement flamand, que seule la législation relative au bail à ferme pouvait être modifiée. En effet, une modification de la législation relative au bail d'habitation et au bail commercial n'était pas nécessaire, étant donné que la majorité des terrains concernés se trouvent, selon le plan de secteur, dans une zone ayant définitivement reçu une

affectation agricole. Le Gouvernement flamand se réfère à cet égard aux travaux préparatoires. En outre, la réglementation fédérale en cause se prêterait à un régime différencié et l'incidence des dispositions litigieuses sur la législation relative au bail à ferme ne serait que marginale.

A.2. Le Conseil des ministres se borne à constater qu'il ne semble pas y avoir, à première vue, de violation des règles répartitrices de compétences, compte tenu de la doctrine de l'arrêt n° 61/2004. Il se réserve toutefois le droit de prendre position quant au fond après avoir pris connaissance du mémoire du Gouvernement flamand.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.3. Le Gouvernement flamand conteste la pertinence de la question préjudicielle. Si la limitation de la possibilité de résiliation du bail à ferme était contraire au principe d'égalité, il ne s'ensuivrait pas que les dispositions concernées ne puissent plus être appliquées dans l'instance principale. Au contraire, elles resteraient pleinement applicables aux baux à ferme en cours. En effet, la violation du principe d'égalité serait uniquement due au fait que les baux commerciaux et les baux d'habitation en cours sont exclus du champ d'application de la possibilité de résiliation. Une réponse à la question préjudicielle ne serait donc absolument pas indispensable pour que le juge *a quo* puisse statuer dans l'instance principale.

Selon le Gouvernement flamand, le principe d'égalité ne serait violé que si l'acte contesté était manifestement déraisonnable, ce qui signifie que, selon une opinion juridique communément admise, il n'est pas pensable qu'une autorité décidant raisonnablement puisse porter une telle appréciation. Il se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Cour. En l'espèce, la justification raisonnable de la limitation contestée de la possibilité de résiliation au bail à ferme et, par conséquent, de l'exclusion des baux commerciaux et des baux d'habitation, est évidente : il existe une différence fondamentale entre les terrains agricoles, d'une part, et les immeubles locatifs commerciaux et les habitations, d'autre part. Le législateur décrétoal n'a voulu donner la priorité à l'activité économique dévoreuse d'espace que constitue l'extraction de richesses naturelles que là où l'espace est suffisant, c'est-à-dire sur les parcelles exploitées en tant que terres agricoles. En effet, de manière générale, les parcelles rurales données en location sont plus étendues que les parcelles sur lesquelles se trouve un immeuble commercial ou une habitation. La possibilité de résilier les baux à ferme en cours, qui n'existe d'ailleurs que pour les parcelles que les plans d'urbanisme désignent comme zone d'extraction, libère dès lors des zones d'extraction relativement grandes. Le rapport raisonnable de proportionnalité requis par rapport au but que poursuit le législateur décrétoal - une extraction rationnelle optimale - serait dès lors présent.

A titre surabondant, le Gouvernement flamand souligne que le rapport raisonnable de proportionnalité requis par rapport au but poursuivi serait inexistant pour les baux commerciaux ou les baux d'habitation en cours, parce que les conséquences de la résiliation de tels contrats pour le locataire d'un immeuble commercial ou d'une résidence principale seraient disproportionnées au regard des superficies négligeables de zones d'extraction que cette cessation rendrait disponibles pour l'extraction. C'est notamment pour cette raison que les zones d'extraction sont principalement situées en zone agricole et ne sont qu'exceptionnellement situées en zone industrielle ou en zone d'habitat. Ceci constituerait, dans le cadre de la réalisation d'une extraction rationnelle et optimale qui soit admissible sur le plan social, un fondement objectif pour justifier qu'une possibilité supplémentaire de résiliation soit prévue (uniquement) en ce qui concerne les baux à ferme en cours.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. L'article 17 du décret de la Région flamande du 4 avril 2003 « relatif aux minerais de surface » dispose :

« L'usufruit, établi sur des parcelles bâties ou non bâties situées dans une zone d'extraction, et les contrats courants de bail à ferme, usufruit et location, à l'exception de la location commerciale et d'habitations relative aux mêmes parcelles, peuvent à tout moment être terminés afin de pouvoir utiliser ces parcelles dans leur [affectation] d'extraction ».

B.1.2. L'article 31 du même décret remplace l'article 6, § 1er, 2°, de la loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux (ci-après : « loi sur le bail à ferme »). Pour la Région flamande, l'article 6, § 1er, de la loi sur le bail à ferme se lit désormais comme suit :

« Par dérogation à l'article 4, le bailleur peut mettre fin au bail à tout moment en vue de donner aux biens loués une affectation conforme à leur destination finale, lorsque :

1° les baux concernent des terrains qui, vu leur situation au moment du bail, devaient être considérés comme terrains à bâtir ou à destination industrielle sans que des travaux de voirie doivent y être effectués au préalable, et à la condition qu'ils aient été déclarés tels dans le bail;

2° Le bail à ferme a trait à des terrains non bâtis qui, au moment du préavis, sans que des travaux préliminaires de voirie doivent être exécutés, doivent être considérés comme des terrains à bâtir ou à des terrains, bâtis ou non, situés à l'intérieur des zones d'extraction. Lorsque les terrains situés dans une zone d'extraction sont affectés par une autorisation d'extraction octroyée par le bailleur ou lorsqu'une autorisation d'extraction a été octroyée, celui qui a obtenu l'accord ou l'autorisation d'extraction [succède aux] droits et obligations du bailleur; [...] ».

Quant à la première question préjudicielle

B.2. La première question préjudicielle a pour objet de demander à la Cour si les articles 17 et 31 du décret « relatif aux minerais de surface » violent les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions.

B.3. Le décret « relatif aux minerais de surface » entend répondre de façon durable aux besoins en minerais de surface (article 3). Un minerai de surface est tout minerai qui, en tant que dépôt géologique, est extrait en plein air ou à proximité de la surface de la terre, à l'exception des minerais qui sont extraits dans les zones d'exploitation de gravier suivant le décret du 14 juillet 1993 portant création d'un Fonds gravier et réglant l'exploitation de gravier (article 2, 3°).

Le décret contient des règles relatives à l'établissement de plans généraux et particuliers (articles 4 à 8), à l'octroi d'un permis d'extraction (articles 10 à 15), à la composition naturelle des minerais de surface (articles 26 et 27) et à la promotion de matériaux de substitution (article 28). Il prévoit la possibilité de procéder à des expropriations (article 16) et impose un système de garantie financière (articles 18 à 25).

B.4.1. Les articles 17 et 31 du décret prévoient notamment la possibilité de résilier des baux à ferme en cours, afin de pouvoir utiliser les parcelles concernées aux fins d'extraction.

B.4.2. Le bail à ferme est un contrat par lequel le bailleur s'engage à procurer la jouissance temporaire d'un bien immeuble au preneur, qui doit l'affecter principalement à son exploitation agricole. Par « exploitation agricole », l'on entend l'exploitation de biens immeubles en vue de la production de produits agricoles destinés principalement à la vente (article 1er de la loi sur le bail à ferme).

B.4.3. En vertu de l'article 4 de la loi sur le bail à ferme, la durée du bail est fixée par les parties et ne peut être inférieure à neuf ans. Si une durée inférieure a été stipulée, elle est de plein droit portée à neuf ans.

B.4.4. L'article 6, § 1er, de la loi sur le bail à ferme dispose que, par dérogation à l'article 4, le bailleur peut à tout moment mettre fin au bail en vue de donner aux biens loués une affectation conforme à leur destination finale, lorsque : (1°) le bail concerne des terrains qui, vu leur situation au moment du bail, devaient être considérés comme terrains à bâtir ou terrains à destination industrielle sans que des travaux de voirie doivent y être effectués au préalable, et à condition qu'ils aient été déclarés tels dans le bail; (2°) le bail à ferme a trait à des terrains non bâtis qui, au moment du congé, sans que des travaux préliminaires de voirie doivent être exécutés, doivent être considérés comme des terrains à bâtir; (3°) le bail concerne des terrains qui, vu leur situation, doivent être considérés, à la date de chaque prolongation de bail, comme terrains à destination industrielle, à condition que, trois mois au moins avant l'expiration du bail en cours, le bailleur l'ait notifié au preneur; (4°) le bail concerne des terrains qui peuvent être considérés comme terrains à bâtir ou terrains à destination industrielle, soit au début du bail, à condition qu'ils aient été déclarés tels dans le bail, soit lors d'une prolongation du bail, à condition que le bailleur l'ait notifié au preneur trois mois au moins avant la date d'une prolongation, et qui doivent préalablement faire l'objet de travaux de voirie; (5°) le bail a été conclu avec une administration publique ou une personne morale de droit public et concerne des terrains qui, avant la conclusion du bail, ont été expropriés par elle ou acquis par elle, en vertu d'un arrêté royal décrétant ou autorisant l'expropriation pour cause d'utilité publique; (6°) le bail concerne des terrains qui, après la conclusion du bail, ont été acquis par une administration publique ou une personne morale de droit public sur la base d'un arrêté royal décrétant ou autorisant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

B.4.5. En vertu de l'article 17 du décret « relatif aux minerais de surface », il peut à tout moment être mis fin aux baux à ferme en cours, afin de pouvoir utiliser ces parcelles à des fins d'extraction.

L'article 31 du décret a modifié l'article 6, § 1er, de la loi sur le bail à ferme en ce sens qu'il permet expressément au bailleur, en ce qui concerne la Région flamande, de mettre fin à tout moment au bail en cours en vue de donner aux biens loués une affectation conforme à leur destination finale, lorsque le bail à ferme porte sur des terrains bâtis ou non, situés dans les zones d'extraction.

B.5. L'article 39 de la Constitution énonce :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

En vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour les richesses naturelles. Relèvent des richesses naturelles, les richesses exploitables du sous-sol, comme le charbon, le gaz, le pétrole, le sable, la roche et d'autres sources fossiles ou minérales.

B.6. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils ne disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, et ce sans préjudice de la possibilité de recourir au besoin à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.7. Les dispositions en cause portent exclusivement sur la possibilité de résilier des baux à ferme en cours en vue de pouvoir utiliser, à des fins d'extraction, des parcelles situées dans une zone d'extraction.

Sans qu'il soit nécessaire de vérifier si la compétence des régions en matière de richesses naturelles implique également la compétence d'édicter, en ce qui concerne la cessation des baux à ferme dans de telles zones en vue de l'exploitation de ces parcelles, une réglementation dérogatoire au droit commun ou si la compétence en matière de politique agricole attribuée aux régions par l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 leur permet de régler le bail à ferme, la Cour constate qu'il est satisfait en l'espèce aux conditions requises pour l'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Ainsi que l'exposent les travaux préparatoires du décret en cause (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1486/1, pp. 7, 13 et 14), la réglementation a pu être jugée nécessaire, la matière se prête à une réglementation différenciée et l'incidence des dispositions en question sur la législation sur le bail à ferme est marginale.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.9. La seconde question préjudicielle a pour objet de demander à la Cour si les articles 17 et 31 du décret « relatif aux minerais de surface » violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils donnent au bailleur de terrains bâtis ou non, situés dans une zone d'extraction, une possibilité supplémentaire de résilier le bail à ferme, alors que cette possibilité est exclue dans le cadre d'un bail commercial ou d'un bail d'habitation.

B.10. Le Gouvernement flamand conteste la pertinence de la question préjudicielle. Si une discrimination était constatée, il n'en résulterait pas que la possibilité de mettre fin au bail à ferme ne serait pas applicable, mais bien que cette possibilité de résiliation serait applicable dans le cadre d'un bail commercial ou d'un bail d'habitation.

B.11. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'exception précitée, la Cour constate que, par rapport aux baux commerciaux et aux baux d'habitation, les baux à ferme, de par l'affectation, la situation et généralement aussi l'étendue des biens immobiliers sur lesquels ils portent, entravent nettement plus la réalisation de l'objectif d'une extraction optimale et rationnelle des minerais de surface.

Ce n'est dès lors pas sans justification objective et raisonnable que le législateur décréte a réservé aux bailleurs de biens ruraux la possibilité supplémentaire de mettre fin à un bail et ne l'a pas accordée aussi au bailleur d'une habitation ou d'un immeuble commercial.

B.12. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 17 et 31 du décret de la Région flamande du 4 avril 2003 « relatif aux minerais de surface » ne violent ni les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions, ni les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 24 mai 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts