

Numéro du rôle : 5774
Arrêt n° 186/2014 du 18 décembre 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 8, § 3, de la section 3 (« Des règles particulières aux baux à ferme ») du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 225.782 du 11 décembre 2013 en cause de Jacques Moes contre la fabrique d'église Saint-Maurice de Berloz, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 décembre 2013, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, § 3, de la section 3 du Livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, introduit par 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, qui permet à une personne morale de droit public dans le cadre d'une adjudication publique de donner à bail à ferme sous la forme d'un bail de carrière, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette différence de traitement entre les agriculteurs, selon qu'ils sont âgés de moins ou de plus de 38 ans, à supposer qu'elle repose sur un critère objectif qu'est la limite d'âge, crée des effets tout à fait disproportionnés par rapport au but poursuivi par la législation relative au bail à ferme, étant notamment d'exclure de la participation à une telle procédure d'adjudication les agriculteurs âgés de 38 ans ou plus ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Jacques Moes, assisté et représenté par Me E. Grégoire et Me A. Grégoire, avocats au barreau de Liège;

- la fabrique d'église Saint-Maurice de Berloz, assistée et représentée par Me P. Levy, avocat au barreau de Liège;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me F. Gosselin, avocat au barreau de Bruxelles.

Jacques Moes a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 juillet 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 août 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 août 2014.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le litige devant le juge *a quo* concerne le recours en annulation de la décision d'attribution, par adjudication publique, d'un bail à ferme portant sur une parcelle de culture appartenant à la fabrique d'église Saint-Maurice de Berloz.

Le requérant, un des candidats évincés, constate que la priorité qui est accordée dans le cahier des charges à la location de la parcelle sous la forme d'un bail de carrière a pour effet de l'exclure de toute possibilité de soumissionner, puisqu'il est âgé de plus de 38 ans.

Considérant que la faculté de recourir à la conclusion d'un bail de carrière trouve son fondement dans la disposition en cause, le juge *a quo* a décidé de reformuler la question suggérée par le requérant, et de poser à la Cour la question reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le requérant devant le juge *a quo* rappelle que les biens ruraux du patrimoine des personnes morales de droit public font en règle partie du domaine privé, et leur location est donc régie par l'ensemble de la législation sur le bail à ferme.

La disposition en cause prévoit la faculté de recourir au bail de carrière, à savoir un bail à ferme conclu pour une période fixe de 27 ans minimum égale à la différence entre le moment où le preneur aura 65 ans et l'âge du candidat-preneur; cette disposition instaure une différence de traitement entre les agriculteurs âgés de moins de 38 ans ou de 38 ans, d'une part, et ceux qui sont âgés de plus de 38 ans, d'autre part, qui sont exclus de manière automatique des adjudications pour la location de biens ruraux appartenant à des personnes ayant fait le choix de la formule du bail de carrière.

La mesure est injustifiée au regard de l'objectif du législateur qui est d'équilibrer les intérêts du preneur, agriculteur, tout en sauvegardant les intérêts du bailleur, personne physique ou personne morale de droit privé. Cet objectif, que le requérant ne remet pas en cause, est inadapté s'agissant de personnes morales de droit public qui, si elles disposent en principe d'un pouvoir discrétionnaire quant au choix des critères d'attribution, ne peuvent cependant méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination dans la mise en location de leurs biens ruraux.

La disposition en cause est en outre disproportionnée par rapport à l'objectif de la législation sur les baux à ferme, qui est de protéger les agriculteurs sans que des conditions d'âge puissent les différencier. Le requérant constate en effet que les exploitants agricoles de plus de 38 ans sont nombreux, doivent faire face à de nombreux investissements, et arrêtent rarement leurs activités à l'âge de 65 ans; les récentes réformes législatives ont d'ailleurs contribué à permettre aux exploitants agricoles de poursuivre leurs activités après l'âge de 65 ans.

A.1.2. Le requérant devant le juge *a quo* constate par ailleurs que le bail de carrière a été créé en 1988 pour permettre au bailleur de retrouver la libre disposition de ses biens à la fin du bail sans devoir donner un congé selon les conditions strictes de la loi sur le bail à ferme. En effet, la pratique révèle que la durée de neuf ans, renouvelable, du bail à ferme de droit commun est, compte tenu des conditions du congé par le bailleur, en réalité quasi éternelle, de sorte que tout jeune agriculteur préférera un bail de neuf ans plutôt qu'un bail de carrière lorsque le bailleur est une personne morale de droit public qui ne peut remplir les conditions pour donner le congé. Il est donc erroné de prétendre que le bail de carrière tend à protéger les plus jeunes.

La question est plutôt de savoir si le traitement identique d'un bailleur de droit public et d'un bailleur de droit privé, au regard de la possibilité de retrouver la libre disposition du bien en recourant à un bail de carrière, ne conduit pas à des effets disproportionnés dans la mesure où la personne morale de droit public exclut *de facto* le preneur âgé de plus de 38 ans.

A.2. La partie adverse devant le juge *a quo* rappelle la *ratio legis* de la disposition en cause, qui est, d'une part, d'assurer une certaine sécurité aux exploitants agricoles pour leur permettre d'amortir leurs investissements en matériel et installations, et, d'autre part, de récompenser le bailleur qui accepte d'accorder cette sécurité au preneur en lui permettant de percevoir un fermage plus élevé et de donner congé au preneur pour vendre le bien.

S'il existe une différence de traitement sur la base de l'âge, cette différence est toutefois proportionnée au but poursuivi, qui est d'encourager les jeunes agriculteurs et de donner une stabilité aux exploitations agricoles.

A.3. Le Conseil des ministres rappelle que la disposition en cause est le résultat de nombreuses discussions parlementaires ayant recherché un équilibre entre les intérêts du bailleur et ceux du preneur.

La durée minimale du bail de carrière tend à protéger les jeunes agriculteurs en leur garantissant la possibilité d'exploiter le bien jusqu'à l'âge de la pension, soit 65 ans, et en leur permettant ainsi de réaliser des investissements professionnels à long terme; cette durée minimale de 27 ans a été insérée parce qu'elle correspond à la carrière professionnelle d'une génération d'agriculteurs. Il ressort d'ailleurs de la jurisprudence de la Cour que le choix de l'âge de 65 ans n'est pas arbitraire, mais correspond à l'âge de la retraite.

Cette mesure n'est pas disproportionnée, dès lors que les preneurs plus âgés peuvent conclure un bail à ferme pour une durée inférieure, et qu'ils sont présumés avoir acquis suffisamment de ressources et de rentrées pour pouvoir assumer un bail à ferme de droit commun, qui durera au minimum 9 ans renouvelables. Par ailleurs, ces preneurs de plus de 38 ans ne se lancent pas dans la perspective d'une carrière professionnelle complète correspondant à celle d'une génération d'agriculteurs. Eu égard à l'objectif du législateur, cette différence de traitement n'est pas discriminatoire.

- B -

B.1. 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, dénommée « loi sur le bail à ferme », forme la section 3 (« Des règles particulières aux baux à ferme ») du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil.

L'article 8, § 3, de cette loi dispose :

« Par dérogation à l'article 4, les parties peuvent conclure un bail de carrière.

Le bail de carrière est conclu pour une période fixe égale à la différence entre le moment où le preneur aura soixante-cinq ans et l'âge du candidat-preneur. Cette période fixe doit comporter au minimum vingt-sept ans. Au cas où il y a plusieurs preneurs, la période fixe est calculée sur base de l'âge du copreneur le moins âgé.

Au terme d'un bail de carrière, le bailleur retrouve automatiquement la libre disposition de son bien sans que le preneur ne puisse s'y opposer.

La sous-location et la cession de bail sont possibles conformément aux articles 30, 31, 32, 34 et 34bis sans que la période fixe ne puisse toutefois être dépassée.

Si le preneur est laissé en possession du bien après l'expiration du bail de carrière, le bail de carrière se poursuit tacitement d'année en année.

Sous réserve des alinéas précédents, les dispositions de cette loi sont entièrement applicables au bail de carrière ».

L'article 4 de la loi sur le bail à ferme, auquel l'article 8, § 3, en cause, déroge, dispose :

« La durée d'un bail à ferme est fixée par les parties; elle ne peut être inférieure à neuf ans. Si une durée inférieure a été stipulée, elle est de plein droit portée à neuf ans.

A défaut de congé valable, le bail est prolongé de plein droit à son expiration, par périodes successives de neuf ans, même si la durée de la première occupation a excédé neuf ans ».

B.2.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 8, § 3, de la loi sur le bail à ferme, en ce que cette disposition instaure une différence de traitement entre les agriculteurs selon qu'ils sont âgés de moins ou de plus de 38 ans, excluant les candidats-preneurs âgés de plus de 38 ans de toute possibilité de conclure un bail de carrière.

Le litige pendant devant le juge *a quo* concernait l'attribution d'un bail à ferme sous la forme d'un bail de carrière par une personne morale de droit public dans le cadre d'une adjudication publique.

B.2.2. Il ressort de la décision de renvoi ainsi que des faits du litige devant le juge *a quo* que la question préjudicielle porte sur la disposition en cause, en ce qu'elle impose que le bail de carrière doit être conclu pour une période fixe égale à la différence entre le moment où le preneur aura soixante-cinq ans et l'âge du candidat-preneur et qui comporte une durée minimum de 27 ans.

La Cour limite dès lors son examen à l'alinéa 2 de l'article 8, § 3, en cause.

Pour le surplus, la circonstance que le bailleur soit une personne morale de droit public n'a pas d'incidence sur la différence de traitement critiquée entre les candidats-preneurs.

B.3.1. La possibilité de conclure un bail de carrière a été introduite dans la disposition en cause par l'article 6 de la loi du 7 novembre 1988 modifiant la législation sur le bail à ferme et la limitation des fermages.

Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a entendu préserver « un équilibre entre les intérêts du preneur quant à sa sécurité d'entreprise et ceux du bailleur en tant qu'investisseur en biens ruraux » (*Doc. parl.*, Chambre, 1981-1982, n° 171/40, pp. 7, 11, 47 et 133).

B.3.2. Le bail de carrière s'inscrit dans le souci de protéger le preneur en lui assurant « une sécurité d'exploitation pour une durée qui peut se rapprocher de la durée d'une carrière normale d'un exploitant et l'encouragera même à investir dans l'exploitation louée » (*Doc. parl.*, Chambre, 1981-1982, n° 171/40, p. 44); ce bail à long terme visait à garantir au mieux « la relation de confiance entre le bailleur et le preneur » (*ibid.*, p. 45).

Cette nouvelle forme de bail était conçue comme ne pouvant « expirer qu'à l'âge de la retraite du preneur » (*ibid.*, p. 46). Une durée de 27 ans minimum pour le bail de carrière a été choisie, en tenant compte du fait qu'à l'époque, « un agriculteur commence sa carrière entre 23 et 27 ans et la termine entre 60 et 65 ans » (*Doc. parl.*, Chambre, 1981-1982, n° 171/40, p. 42).

En compensation, il était prévu de permettre au bailleur de demander un fermage plus élevé ainsi que de bénéficier d'incitants fiscaux (*ibid.*, pp. 44, 47-50 et 53-57; voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, 1986-1987, n° 586/2, pp. 9 et 11).

B.3.3. La création d'un bail de carrière, conclu pour une période égale à la différence entre le moment où le preneur aura 65 ans et l'âge actuel du candidat-preneur et de 27 ans minimum, visait ainsi à rencontrer plusieurs préoccupations :

« L'instauration du bail de carrière répond aux objectifs suivants :

- le système garantit un rapport équilibré entre les droits et les intérêts du bailleur et du preneur;

- les parties sont libres de conclure un bail de carrière; celui-ci ne leur est imposé en aucune façon;

- en imposant une durée de bail minimale de 27 ans, l'on garantit pour les deux parties la rentabilité, en tenant ainsi compte des intérêts des deux contractants;

- étant donné que le bail court jusqu'au moment où le preneur atteint l'âge de 65 ans, celui-ci est assuré de pouvoir continuer à exploiter le bien jusqu'à l'âge de la retraite. Dans cet ordre d'idées, le texte dispose explicitement qu'au terme du bail de carrière, le bailleur retrouve la libre disposition de son bien sans que le preneur ne puisse s'y opposer » (*Doc. parl.*, Sénat, 1986-1987, n° 586/2, pp. 36-37; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 1981-1982, n° 171/40, p. 49).

Il était également exposé :

« L'introduction du bail de carrière (article 8 du projet) constitue une innovation très importante. Il s'agit d'une convention d'une durée fixe égale à la différence entre le moment où le preneur aura soixante-cinq ans et l'âge actuel du candidat-preneur. Cette période fixe doit néanmoins être de vingt-sept ans au moins.

Au terme de cette période fixe, le bailleur peut, de plein droit, disposer à nouveau librement de son bien. C'est là le revers de la sécurité très longue qu'offre le bail (27-45 ans). La cession de bail et la sous-location sont possibles, mais uniquement au cours de la période fixe.

Pour le reste (indemnités, droit de préemption...), les dispositions de la loi sur le bail à ferme sont d'application.

Le fermage est augmenté de moitié pour les terres et de 20 p.c. pour les bâtiments, et ce pour toute la durée du bail de carrière (article 4 de la loi limitant les fermages) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1986-1987, n° 586/2, p. 3).

Le bail de carrière visait à rencontrer les intérêts du preneur et ceux du bailleur :

« D'une part, le bailleur sait qu'il conclut un bail de carrière de longue durée auquel il ne peut être mis fin dans l'intervalle, mais simultanément, il n'ignore pas qu'à l'expiration de cette période de 27 ans, les biens redeviendront automatiquement libres et sans la moindre compensation. D'autre part, le preneur sait que durant cette période, il ne devra effectuer aucun achat inattendu de terrain et qu'il pourra réaliser des investissements professionnels à long terme » (*ibid.*, p. 39).

B.3.4. Lors de la création du bail de carrière dans l'article 8, § 3, en cause par la loi du 7 novembre 1988, l'article 39 de la même loi a inséré dans l'article 4, § 2, de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages la possibilité de demander des fermages plus élevés en cas de bail de carrière.

L'article 43 de la loi du 7 novembre 1988 a également inséré un article *8bis* dans le Code des impôts sur les revenus 1964, immunisant le revenu net des biens immeubles qui ont fait l'objet d'un bail de carrière; le régime fiscal avantageux des revenus des biens qui font l'objet d'un bail de carrière a été repris dans l'article 12, § 2, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 1992).

Enfin, l'article 44, 2°, de la même loi prévoyait, à titre de disposition transitoire, la possibilité de transformer de commun accord les baux en cours en baux de carrière.

B.3.5. Il résulte de ce qui précède que le régime du bail de carrière se distingue, quant au mode de calcul de sa durée et quant à ses effets pour les parties, de celui d'un bail à ferme de droit commun, éventuellement de longue durée, conclu conformément à l'article 4 de la loi sur le bail à ferme, ainsi que de celui du bail à ferme d'au moins vingt-sept ans, conclu conformément à l'article 8, § 2, de la loi sur le bail à ferme.

B.4. La disposition en cause fait partie d'une réglementation, la législation sur le bail à ferme, qui vise essentiellement à mettre en œuvre un juste équilibre entre les intérêts des bailleurs et ceux des preneurs.

Dans ce contexte, le bail de carrière garantit au preneur qu'il pourra jouir du bien loué jusqu'à l'âge de la pension, lui assurant la « sécurité d'exploitation » (*Doc. parl.*, Chambre, 1981-1982, n° 171/40, p. 44) et lui permettant d'envisager des investissements à moyen ou long terme.

En contrepartie de la conclusion de ce bail de carrière, le bailleur est assuré de retrouver automatiquement, sans devoir donner un congé, la libre disposition de son bien à la fin de la carrière du preneur.

Tout en conservant sa liberté contractuelle, le bailleur est incité à conclure un bail de carrière par la possibilité de percevoir des fermages plus élevés (article 4, § 2, de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages), tout en bénéficiant d'un régime fiscal avantageux (article 12, § 2, alinéa 1er, du CIR 1992).

B.5. En prévoyant que le bail de carrière est conclu pour une période fixe égale à la différence entre le moment où le preneur aura soixante-cinq ans et l'âge du candidat preneur, et que ce bail de carrière doit durer vingt-sept ans minimum, la disposition en cause instaure une différence de traitement entre les candidats-preneurs selon qu'ils ont ou non une perspective de carrière d'au moins une durée équivalente à ce minimum, ce qui a pour conséquence d'exclure un candidat-preneur de plus de 38 ans.

B.6. Il convient d'observer en premier lieu que la mesure en cause est étroitement liée, en ce qui concerne l'âge de 65 ans, au fait que le bail de carrière visait, comme il a été exposé en B.3.2 et B.3.3, à permettre au preneur de jouir du bien loué jusqu'à l'âge normal de la retraite.

Le choix de l'âge de 65 ans n'est pas arbitraire mais correspond à l'âge permettant de supposer raisonnablement que le preneur aura terminé sa carrière d'agriculteur. Par ailleurs, l'expiration du bail de carrière à un âge fixe visait à « favoriser la sécurité juridique » (*Doc. parl.*, Sénat, 1986-1987, n° 586/2, p. 40).

Le bail de carrière peut, en outre, se poursuivre tacitement d'année en année, si le preneur est laissé en possession du bien après l'expiration du bail de carrière (article 8, § 3, alinéa 5, de la loi sur le bail à ferme).

B.7. Quant au fait que le bail de carrière doive être conclu pour une durée de vingt-sept ans minimum, il constitue « un élément faisant partie de l'équilibre qu'on a cherché à atteindre » (*Doc. parl.*, Sénat, 1986-1987, n° 586/2, p. 42) : cette durée minimale résulte non seulement de la circonstance que ce sont de jeunes agriculteurs qui sont susceptibles d'effectuer l'intégralité de leur carrière sur le bien loué et d'assurer ainsi, dans l'intérêt de chaque partie, la stabilité de l'exploitation, mais également de la volonté d'aligner la durée minimale du bail de carrière sur celle du bail à ferme conclu pour vingt-sept ans minimum et visé à l'article 8, § 2, de la loi sur le bail à ferme.

Il serait incohérent avec le régime du bail de carrière que celui-ci puisse être conclu pour une durée moindre que celle du bail à ferme de vingt-sept ans minimum, visé à l'article 8, § 2, de la loi sur le bail à ferme.

B.8. En choisissant de réserver le bail de carrière aux candidats-preneurs qui, compte tenu de leur âge, vont pouvoir effectuer l'intégralité d'une carrière d'agriculteur sur le bien loué, le législateur a pris une mesure qui n'est pas sans justification raisonnable au regard des objectifs poursuivis par le bail de carrière.

Pour le surplus, les candidats-preneurs de plus de 38 ans peuvent conclure un bail à ferme, éventuellement de longue durée, conformément aux articles 4 et 8, § 2, de la loi sur le bail à ferme.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 8, § 3, alinéa 2, de la section 3 (« Des règles particulières aux baux à ferme ») du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 décembre 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels