

Numéro du rôle : 2080
Arrêt n° 4/2002 du 9 janvier 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 8, § 1er, alinéa 1er, *in fine*, et 37, § 1er, 2°, de la loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 7 novembre 1988, posée par le juge de paix du canton de Fexhe-Slins.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 13 novembre 2000 en cause de Y. de Grady de Horion et autres contre J. Lejeune et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 24 novembre 2000, le juge de paix du canton de Fexhe-Slins a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 8, § 1er, 1er alinéa, *in fine*, et 37, § 1er, 2°, de la loi du 4 novembre 1969 modifiée par la loi du 7 novembre 1988 sur le bail à ferme, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution belge en ce que le bailleur qui désire voir exploiter ses biens par des parents au 4ème degré ne peut obtenir la validation du congé pour exploitation personnelle conformément à l'article 8, § 1er, 1er alinéa, *in fine*, si préalablement une cession de bail a été notifiée (article 35 de la loi sur le bail à ferme), alors que le bailleur qui désire voir exploiter ses biens par son conjoint, ses descendants ou enfants adoptifs, pourra obtenir la validation du congé pour exploitation personnelle même si préalablement une cession de bail a été notifiée (article 35 de la loi sur le bail à ferme) car il pourra s'y opposer valablement (article 37, § 1er, 2°) ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 25 mai 1999, le titulaire d'un bail à ferme a notifié aux bailleurs une cession privilégiée de son bail au profit de son fils, sur la base de l'article 35 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). Le 8 octobre 1999, les bailleurs ont cité le preneur devant le juge *a quo* pour faire opposition à la cession : ils invoquent le congé - pour exploitation personnelle au profit de leur nièce et de son époux - qu'ils ont donné le 11 août 1999. Le 4 novembre 1999, ils ont en outre cité le preneur devant le même juge pour faire valider ce congé.

Le juge constate que la cession et l'opposition sont régulières et qu'il convient, la cession étant antérieure au congé, d'apprécier l'opposition à cession, qui conditionne la validité du congé ultérieur. Il relève que les bailleurs ne disposent d'aucun motif d'opposition à la cession puisque l'article 37, § 1er, ne prévoit pas comme motif d'opposition l'intention du bailleur de faire exploiter le bien loué par un parent jusqu'au quatrième degré, contrairement à l'article 8, § 1er, en matière de congé.

Faisant droit à la requête des bailleurs voyant dans ces dispositions une situation discriminatoire, il décide de poser à la Cour la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 24 novembre 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 décembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 janvier 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- Y. de Grady de Horion, demeurant à 4020 Liège, Quai Marcellis 1, O. Marion, demeurant à 4431 Loncin, rue E. Colson 287, Y. de Grady de Horion, demeurant à 3930 Hamont, Bosstraat 31, et O. de Grady de Horion, demeurant à 3570 Alken, Rode Poel 1, par lettre recommandée à la poste le 5 février 2001;

- J. Lejeune et C. Labye, demeurant à 4682 Heure-le-Romain, rue Baronhaie 148, et L. Lejeune, demeurant à 4682 Heure-le-Romain, rue Baronhaie 160, par lettre recommandée à la poste le 5 février 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 9 février 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 mars 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Y. de Grady de Horion et autres, par lettre recommandée à la poste le 30 mars 2001.

Par ordonnances des 22 mai 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges J.-P. Snappe et E. Derycke.

Par ordonnances des 26 avril 2001 et 30 octobre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 24 novembre 2001 et 24 mai 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 novembre 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 5 décembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 15 novembre 2001.

A l'audience publique du 5 décembre 2001 :

- ont comparu :

. Me E. Grégoire, avocat au barreau de Liège, pour Y. de Grady de Horion et autres;

. Me J.-M. Discry, avocat au barreau de Liège, pour J. Lejeune et autres;

. Me O. Vanhulst, qui comparaisait également *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. François et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1. Les bailleurs, demandeurs devant le juge *a quo*, estiment que les articles 8, § 1er, alinéa 1er, *in fine*, et 37, § 1er, 2°, de la loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le bailleur qui se voit notifier une cession « dite privilégiée » (fondée sur l'article 35 de la loi sur le bail à ferme, faisant naître plus de droits dans le chef du cessionnaire que dans celui du cédant et qualifiée d'hérésie juridique par certains auteurs) peut s'y opposer en notifiant un congé pour exploitation personnelle sur la base des articles 8, § 1er, et 37, § 1er, 2°, de la loi sur le bail à ferme s'il a un conjoint, un descendant, un enfant adoptif ou un descendant ou enfant adoptif de son conjoint, ou un conjoint d'un descendant ou d'un enfant adoptif qui remplit les conditions légales pour exploiter personnellement les biens agricoles, alors que le bailleur peut donner congé à son preneur pour exploitation personnelle au profit d'un parent jusqu'au quatrième degré (par exemple un neveu ou une nièce); or, si le preneur a notifié une cession « dite privilégiée », le bailleur ne pourra s'opposer à la cession et obtenir la validation du congé pour exploitation personnelle au profit du neveu puisque l'article 37, § 1er, 2°, ne reprend pas (comme l'article 8, § 1er, alinéa 1er, *in fine*) le parent jusqu'au quatrième degré.

Il n'y a pas de raison de faire une différence entre un bailleur qui peut faire exploiter ses biens par un neveu et un bailleur qui peut faire exploiter ses biens par le conjoint de son arrière petit-fils. Les dispositions en cause créent une différence de traitement qui n'est pas justifiable et qui ne correspond à aucune volonté du législateur, celui-ci ayant omis, lors de la modification de l'article 8 précité par la loi du 13 mai 1999, de faire la toilette des autres dispositions.

A.2.1. Les preneurs, défendeurs devant le juge du fond, font référence à l'arrêt n° 125/99 et indiquent que les motivations qui ont guidé le législateur lors de la modification de l'article 8 par la loi du 13 mai 1999 sont quelque peu confuses, aucune justification particulière convaincante ne figurant dans les travaux préparatoires. En effet, la loi entend encourager la conclusion de baux à ferme de longue durée; mais elle donne au bailleur la possibilité de mettre fin au bail à ferme pour céder l'exploitation personnelle « à ses parents jusqu'au quatrième degré » et, en outre, s'applique aux baux à ferme en cours, ce qui n'a incontestablement aucun effet d'encouragement mais plutôt un effet déstabilisant pour le preneur.

A.2.2. Selon les preneurs, la loi du 13 mai 1999 a conféré un avantage incontestable aux bailleurs en matière de congé donné pour exploitation personnelle. Ils ne peuvent se plaindre d'une discrimination et ne peuvent pour autant exiger que cet avantage soit étendu - sauf modification de la loi - à toutes les autres dispositions de la loi.

A.3.1. Le Conseil des ministres relève que les bailleurs avaient la faculté en vertu de l'article 37, § 1er, 1°, de la loi sur le bail à ferme de donner un congé aux défendeurs puisqu'en vertu de l'article 8, § 1er, de la même loi, ils pouvaient mettre fin au bail (leur nièce, parent au troisième degré, envisageant de cultiver les terres que le preneur exploite) et que le preneur ne se trouvait plus dans les deux premières périodes du bail.

Les bailleurs répliquent à cet égard que la loi leur permettant de donner congé au profit d'un neveu ou d'une nièce n'est entrée en vigueur que le 13 juillet 1999 (la loi du 13 mai 1999 a été publiée au *Moniteur belge* du 3 juillet 1999), ce qui ne permettait pas de le faire avant une cession notifiée le 25 mai 1999.

A.3.2. Le Conseil des ministres estime que les dispositions en cause s'appliquent à des situations juridiques totalement différentes.

La modification de l'article 8 doit être située dans la politique agricole du Gouvernement, le législateur ayant souhaité encourager la conclusion de baux à ferme d'une durée minimale de 18 ans et, moyennant cette durée, garantir aux agriculteurs et aux horticulteurs une plus grande sécurité d'exploitation et les inciter à investir, notamment dans les bâtiments, le matériel et la protection de l'environnement.

Les bailleurs estiment que le Conseil des ministres est dans l'erreur, la loi de 1999 contenant deux volets qui ne sont pas liés : le premier, fiscal, vise en effet à encourager les baux de longue durée (article 2); le second, très étonnant, ne concerne pas du tout cet encouragement puisqu'il permet au bailleur de donner congé pour exploitation personnelle au profit d'un parent jusqu'au quatrième degré (article 3, modifiant l'article 8 en cause).

A.3.3. Selon le Conseil des ministres, l'article 37 vise la cession du bail à ferme et la limitation des motifs d'opposition à la cession répond au souci de garantir une plus grande sécurité d'exploitation.

L'article 8 régit le congé donné par le bailleur et tend à protéger les droits du propriétaire; le rendement des terres agricoles étant minime, il convient d'offrir aux propriétaires une plus grande faculté de donner un congé au preneur afin de leur permettre d'exploiter eux-mêmes leurs terres et donc de leur permettre d'obtenir un rendement plus élevé. Le législateur, qui voulait en même temps offrir aux agriculteurs une plus grande sécurité d'exploitation, a dû choisir entre deux objectifs. Le second s'opposait à ce qu'il élargisse le champ d'application des motifs sérieux d'opposition à l'exploitation par un parent du quatrième degré : la cession privilégiée entraîne un renouvellement du bail, une nouvelle et première période de neuf ans s'ouvre à la date anniversaire d'entrée en jouissance du cédant et les autres conditions du bail demeurent inchangées, le cédant étant certes déchargé de toutes les obligations résultant du bail et nées après la notification. La cession du bail visant à garantir la pérennité des entreprises agricoles, le législateur a entendu limiter les motifs sérieux d'opposition qui, s'ils sont admis par le juge, ont pour effet que seule la cession de l'ancien bail produira ses effets, le bail lui-même n'étant pas renouvelé.

Le législateur a également souhaité contrer les abus en évitant que le bailleur puisse être tenté de s'opposer à une cession dans le but d'exploiter lui-même les terres ou de les faire exploiter par un membre de sa famille et, partant, de récolter les fruits du labeur du preneur.

A.3.4. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement en cause ne crée pas de disproportion entre le but visé et les moyens utilisés puisqu'il s'agit de protéger le preneur et que le bailleur, tout en pouvant invoquer comme motif sérieux d'opposition le congé donné au preneur avant la cession, ne peut s'opposer à une cession pour n'importe quelle raison.

Le législateur a retenu comme motif sérieux d'opposition l'intention du bailleur d'exploiter lui-même, dans un délai inférieur à cinq ans, le bien loué ou d'en céder l'exploitation à son conjoint, ses descendants ou enfants adoptifs ou à ceux de son conjoint ou aux conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs.

S'il avait retenu comme motif sérieux l'exploitation par des parents plus éloignés, il aurait privé le bailleur (lire : le preneur) de la possibilité de bénéficier d'une plus grande sécurité d'exploitation, l'aurait également privé de la possibilité de rentabiliser ses efforts et aurait réduit la protection du preneur. Le législateur a dû faire un choix et ce choix est proportionné au but poursuivi.

A.3.5. Selon les bailleurs, le Conseil des ministres impute au législateur une appréciation qu'il n'a pas faite : il a au contraire oublié de faire la toilette de la loi et la modification semble avoir été introduite à des fins spéculatives.

- B -

B.1. Il ressort de la décision *a quo* que le juge se fonde sur les articles 8, § 1er, alinéa 1er, 35 et 37, § 1er, 1° et 2°, de la loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme telle qu'elle a été modifiée par les lois du 7 novembre 1988 et du 13 mai 1999. Ces dispositions sont libellées comme suit :

« Art. 8. § 1er. Au cours de chacune des périodes successives de bail, à l'exclusion de la première et de la deuxième, le bailleur peut, par dérogation à l'article 4, mettre fin au bail en vue d'exploiter lui-même l'ensemble du bien loué ou d'en céder la totalité de l'exploitation à son conjoint, ses descendants ou enfants adoptifs ou à ceux de son conjoint ou aux conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs ou à ses parents jusqu'au quatrième degré. »

« Art. 35. Si, dans les trois mois de l'entrée en jouissance du cessionnaire, le preneur ou ses ayants droit notifient au bailleur la cession que le preneur a faite du bail à ses descendants ou enfants adoptifs ou à ceux de son conjoint ou aux conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs, en lui indiquant les noms, prénoms et adresses du ou des cessionnaires, le bail est, sauf opposition déclarée valable du bailleur, renouvelé de plein droit au profit du ou des cessionnaires.

Ce renouvellement a pour effet que, toutes autres conditions étant maintenues, une nouvelle et première période de neuf ans prend cours au bénéfice du ou des cessionnaires, à la date anniversaire de l'entrée en jouissance du cédant qui suit la notification; en outre, le cédant est déchargé de toutes obligations résultant du bail nées postérieurement à la notification. »

« Art. 37. § 1er. Peuvent seuls être admis comme motifs sérieux d'opposition :

1° le fait qu'avant toute notification de la cession, le bailleur a donné un congé valable;

2° l'intention du bailleur d'exploiter lui-même, dans un délai inférieur à cinq ans, le bien loué ou d'en céder l'exploitation à son conjoint, ses descendants ou enfants adoptifs ou à ceux de son conjoint ou aux conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs. »

B.2. Il ressort du jugement qui contient la question préjudicielle que le juge interroge la Cour sur la différence de traitement faite par les dispositions en cause entre bailleurs à ferme qui entendent s'opposer à la cession à des proches du preneur, notifiée par celui-ci, suivant que ces bailleurs veulent eux-mêmes céder l'exploitation à leur conjoint, à leurs descendants ou enfants adoptifs ou à ceux de leur conjoint ou aux conjoints desdits descendants ou enfants

adoptifs, ou qu'ils veulent la céder à des parents (jusqu'au quatrième degré) qui ne sont pas compris dans cette énumération. Ce n'est qu'indirectement que la différence porte, comme semblent l'affirmer les termes de la question, sur les conditions de « validation du congé pour exploitation personnelle ».

B.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 7 novembre 1988 « modifiant la législation sur le bail à ferme et la limitation des fermages », qui a modifié les articles 8 et 37 précités afin d'assimiler aux descendants et aux enfants adoptifs les conjoints de ceux-ci, que le législateur a entendu, tout en préservant « 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), renforcer la position du preneur vis-à-vis du propriétaire qui désire lui donner congé (*idem*, p. 8). La loi du 13 mai 1999, qui a modifié l'article 8, a certes renforcé la position du bailleur en étendant aux « parents jusqu'au quatrième degré » la liste des personnes - jusque-là identique à celle figurant à l'article 37 - auxquelles il peut céder l'exploitation du bien loué en mettant fin au bail. Toutefois, la même loi a entendu offrir une plus grande sécurité d'exploitation aux preneurs en encourageant, par une mesure fiscale, la conclusion de baux à ferme de longue durée (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2014/1, p. 1).

B.4. Il existe entre les deux catégories de bailleurs se trouvant dans les situations décrites sous B.2 une différence objective qui tient au caractère plus ou moins étroit du lien familial invoqué.

B.5. Le fait que le législateur a eu égard à l'intention que peut avoir un bailleur (pour motif de son opposition à une cession par son preneur) de céder l'exploitation à son conjoint, à ses descendants ou enfants adoptifs ou à ceux de son conjoint ou aux conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs, mais non à l'intention du bailleur de céder l'exploitation à « ses parents jusqu'au quatrième degré », peut se justifier par le souci de garantir une sécurité d'exploitation au preneur et de tracer dans la loi même une limite précise, ainsi que par la

considération plausible selon laquelle, le plus souvent, les frères, sœurs, neveux, nièces, et autres parents non compris dans l'énumération de l'article 37, § 1er, 2°, font l'objet d'un moindre attachement que les personnes visées par cette énumération.

B.6. Quant au fait que le preneur qui a manifesté son intention de céder son bail à l'un des cessionnaires privilégiés visés à l'article 35 en la notifiant au bailleur reçoit une protection plus large que celui qui ne l'a pas fait, il correspond à la circonstance que le premier seul a pris l'initiative d'indiquer qu'il entendait permettre à certains de ses proches de poursuivre l'exploitation du bien loué : cet élément encore correspond au souci du législateur de préserver la pérennité des exploitations agricoles. La mesure qui, dans ce premier cas, limite les droits du bailleur en ne lui permettant pas d'invoquer les mêmes motifs pour s'opposer à la cession du bail que ceux qu'il pourrait invoquer pour mettre fin à celui-ci, est une mesure pertinente et non disproportionnée.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 8, § 1er, alinéa 1er, et 37, § 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 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le bailleur qui désire voir exploiter ses biens par des parents au quatrième degré ne peut, pour leur en céder l'exploitation, s'opposer valablement à une cession de bail qui lui a été notifiée par le preneur.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 janvier 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior