

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**LE PRÉSIDENT DE LA XV<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

**A R R Ê T**

n° 238.610 du 22 juin 2017

221.549/XV-3345

En cause :           **1. l'a.s.b.l. SYNDICAT NATIONAL DES PROPRIÉTAIRES  
ET DES COPROPRIÉTAIRES,**  
                          **2. DE CLIPELLE** Louis,  
                          ayant élu domicile chez  
                          M<sup>e</sup> Jean-Marc RIGAUX, avocat,  
                          boulevard d'Avroy 270  
                          4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
                          ayant élu domicile chez  
                          M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, avocat,  
                          avenue de Tervuren 34/27  
                          1040 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Vu la requête introduite le 21 février 2017 par (1) l'a.s.b.l. Syndicat national des propriétaires et des copropriétaires et (2) Louis De Clippele, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de:

- la publication du 15 décembre 2016 faite en exécution de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 (*M.B.* 27 décembre 2016, p. 89997);
- la publication du 22 décembre 2016 modifiant la publication du 15 décembre 2016 faite en exécution de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 (*M.B.* 18 janvier 2017, p. 3401);

*II. Procédure devant le Conseil d'État*

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Éric THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 30 mai 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 8 juin 2017 et le rapport leur a été notifié.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M<sup>e</sup> Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M<sup>e</sup> Natacha DIERCKX, *loco* M<sup>e</sup> Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric THIBAUT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

Le 20 octobre 2016, le Parlement wallon a adopté le décret limitant les fermages, publié au *Moniteur belge* du 31 octobre 2016. Ses articles 1<sup>er</sup> à 4 disposent comme suit:

« **Article 1<sup>er</sup>. § 1<sup>er</sup>.** Le fermage maximal d'une terre donnée en location est son revenu cadastral non indexé multiplié par un coefficient.

Le fermage maximal d'un bâtiment donné en location est son revenu cadastral non indexé multiplié par un coefficient.

**§ 2.** L'augmentation du revenu cadastral résultant de la construction de bâtiments ou de l'exécution de travaux par le preneur sur le bien loué n'est pas prise en compte pour la fixation du fermage maximal.

**Art. 2. § 1<sup>er</sup>.** Dans l'année d'entrée en vigueur du présent décret, le Gouvernement fixe, pour chaque région agricole, les coefficients visés à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, suivant une méthode qu'il détermine sur base de la moyenne des coefficients des fermages pour chaque région agricole.

Le Gouvernement détermine par ailleurs les régions agricoles visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> en tenant compte de zones d'agriculture homogènes.

**§ 2.** Chaque année, le Gouvernement actualise les coefficients visés à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, suivant une méthode qu'il détermine, afin de tenir compte de l'évolution:

1° pour cinquante pourcents du revenu du travail agricole par hectare pour chaque région agricole;

2° pour cinquante pourcents d'un index basé sur l'indice des prix à la consommation.

Le revenu du travail agricole par hectare visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est le revenu annuel moyen des exploitations évalué selon une méthode déterminée par le Gouvernement en tenant compte du rapport du Réseau d'Information comptable agricole.

Le Gouvernement peut prévoir un pourcentage au-dessus ou en-dessous duquel le coefficient n'est pas modifié.

**Art. 3.** Le Gouvernement détermine la date à laquelle les coefficients visés à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, sont publiés au *Moniteur belge*.

Le Gouvernement peut prévoir un mode de publicité complémentaire.

Ces coefficients s'appliquent aux fermages venant à échéance au cours de l'année civile qui suit leur publication au *Moniteur belge*.

**Art. 4.** Le bailleur ou le preneur peut demander la révision du fermage d'un bail en cours sur la base fixée à l'article 1<sup>er</sup> du présent décret et à l'article 4 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages.

Lorsque le preneur demande la révision du fermage d'un bail en cours dont le montant dépasse le maximum autorisé, le bail n'est pas nul, mais le fermage est ramené au montant établi conformément à l'article 1<sup>er</sup> du présent décret et à l'article 4 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages.

La demande du bailleur en révision du fermage produit ses effets uniquement pour les fermages venant à échéance après la date de notification par envoi recommandé de l'adaptation du fermage.

Dans la mesure où ils dépassent le taux légal, les fermages sont restitués au preneur à sa demande. Toutefois, cette restitution s'applique uniquement aux fermages échus et payés des cinq dernières années qui précèdent la demande. L'action du preneur en restitution de ces sommes se prescrit après un an à compter du jour où il quitte le bien loué.»

Le 22 novembre 2016, la section de législation du Conseil d'État donne l'avis n° 60.292/2, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon «portant exécution du décret limitant les fermages». Les observations suivantes sont émises:

« L'alinéa 1<sup>er</sup> est rédigé en des termes pouvant donner à penser que c'est l'administration qui serait chargée de fixer les coefficients visés à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, du décret du 20 octobre 2016.

Or, il résulte des explications de la déléguée du Ministre que la volonté de l'auteur du texte est de charger le ministre de fixer ces coefficients. Le projet d'arrêté sera revu en ce sens.

Selon la déléguée du Ministre, l'administration est seulement chargée de préparer les calculs permettant de fixer les coefficients en question. Ceci ne doit pas être prévu dans un texte de portée normative. Le projet d'arrêté sera également revu sur ce point.

La notion de “surfaces agricoles utiles” gagnerait à être définie dans l'arrêté en projet.»

Le 24 novembre 2016, le Gouvernement wallon adopte un arrêté portant exécution du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages, publié au *Moniteur belge* du 6 décembre 2016. Ses articles 1<sup>er</sup> à 6 disposent comme suit:

« **Article 1<sup>er</sup>.** Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par:

1° l'Administration: la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie;

2° le décret du 20 octobre 2016: le décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages;

3° la demande unique: la demande unique au sens de l'article D.3., 13°, du Code wallon de l'Agriculture;

4° le Ministre: le Ministre de l'Agriculture;

5° la surface agricole utile: le territoire consacré à la production agricole dans l'ensemble de ses composantes. Elle comprend par ordre décroissant les prairies permanentes, les cultures céréalières, les cultures fourragères et industrielles, les prairies temporaires ainsi que les jachères.

**Art. 2.** Pour l'application de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, du décret du 20 octobre 2016, le Ministre calcule la moyenne des coefficients des fermages des provinces pour chaque région agricole, en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, pondérée en fonction des surfaces agricoles utiles de chacune de ces provinces.

Les surfaces agricoles utiles visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> sont établies sur base des demandes uniques de l'année précédant l'entrée en vigueur du présent arrêté.

**Art. 3. § 1<sup>er</sup>.** Le Ministre fixe avant le 1<sup>er</sup> décembre de chaque année, pour chaque région agricole, les coefficients mentionnés à l'article 2, § 2, du décret [du] 20 octobre 2016.

**§ 2.** L'évolution du revenu du travail agricole par hectare pour chaque région agricole est calculée sur la base d'un indice exprimant le rapport entre, d'une part, la moyenne du revenu du travail agricole par hectare des cinq dernières années précédant l'année au cours de laquelle les coefficients sont actualisés et, d'autre part, la moyenne du revenu du travail agricole par hectare des cinq dernières années précédant l'année qui précède celle au cours de laquelle les coefficients sont actualisés.

Le revenu du travail agricole par hectare visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est fixé sur base du rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole établi en application de la loi du 29 mars 1963 tendant à promouvoir la rentabilité de l'agriculture et son équivalence avec les autres secteurs de l'économie.

**§ 3.** L'index visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est le rapport entre l'indice des prix à la consommation de décembre de l'année précédant l'année de fixation ou d'actualisation des fermages et l'indice des prix à la consommation de décembre de l'année précédant cette dernière.

L'indice des prix à la consommation visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est celui émis mensuellement par le Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie, sur base de l'année 2013.

**§ 4.** En application de l'article 2, § 2, alinéa 3, du décret du 20 octobre 2016, le coefficient n'est pas modifié de plus de cinq pourcents tant à la hausse qu'à la baisse.

**Art. 4.** Le Ministre publie les coefficients au *Moniteur belge* avant le 15 décembre de l'année qui précède l'année pour laquelle ils ont été fixés ou actualisés.

L'Administration publie par ailleurs ces coefficients sur le portail internet de la Région wallonne.

**Art. 5.** L'arrêté royal du 11 septembre 1989 relatif aux commissions des fermages, modifié par les arrêtés royaux des 24

novembre 1989, 29 septembre 1992, 24 octobre 1995 et 20 janvier 1998, est abrogé.

**Art. 6.** Le Ministre de l'Agriculture est chargé de l'exécution du présent arrêté.»

Le 24 novembre 2016, le Gouvernement wallon adopte, en exécution de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret du 20 octobre 2016, un arrêté définissant les régions agricoles présentes sur le territoire de la Région wallonne, publié au *Moniteur belge* du 6 décembre 2016. Le ministre de l'Agriculture est chargé de son exécution.

Le 27 décembre, le *Moniteur belge* publie les coefficients de fermage des terres agricoles pour l'année 2017, par région agricole et par province. Il s'agit du premier acte attaqué. Le 18 janvier 2017, le *Moniteur belge* publie une modification à ces coefficients, consistant en l'ajout d'une rubrique. Il s'agit du second acte attaqué.

#### *IV. Recevabilité et compétence*

##### *A. Exception soulevée par la partie adverse*

Considérant que la partie adverse estime que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours aux motifs que:

- les deux publications attaquées ne sont que des mesures d'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2016 portant exécution du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages;
- l'autorité n'a pas usé de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire;
- elle dispose d'une compétence liée et n'a fait qu'une simple application des méthodes de calcul imposées par l'arrêté du 24 novembre 2016;
- cet arrêté ne permet d'ailleurs pas l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, ainsi que cela ressort des travaux parlementaires relatifs au décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages:
  - « Le présent projet de décret vise à simplifier et à objectiver au mieux la fixation des coefficients. Ainsi, le présent projet prévoit que les coefficients seront fixés annuellement sur base de l'évolution de deux indices combinés et pondérés: celui des prix à la consommation et celui des revenus agricoles»;
- le Conseil d'État n'est dès lors pas compétent en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution (cette conclusion est étayée de références à la jurisprudence du Conseil d'État: arrêts n° 224.234 du 4 juillet 2013<sup>1</sup>, n° 234.002 du 3 mars 2016 et n° 233.105 du 1<sup>er</sup> décembre 2015);

---

1 Référence erronée: l'arrêt n° 224.234 date du 3 juillet 2013 et n'aborde pas cette question.

## *B. Appréciation du Conseil d'État*

Considérant que les actes attaqués déterminent le montant des fermages dus en 2017 par tous les preneurs de baux à ferme de Wallonie; qu'ils sont susceptibles d'être appliqués à un nombre indéterminé de situations et revêtent de ce fait un caractère réglementaire; qu'au regard de la compétence du Conseil d'État, il est dès lors indifférent qu'ils soient adoptés dans l'exercice d'une compétence liée;

Considérant que les articles 3 et 4 de l'arrêté du 24 novembre 2016 chargent le ministre de fixer les coefficients permettant de calculer les fermages et de les publier, et l'article 6 charge le ministre de l'exécution de l'arrêté; que les actes attaqués sont bien, comme l'indique la partie adverse, des mesures qui pourvoient à l'exécution de cet arrêté et du décret du 20 octobre 2106 limitant les fermages, mais que cela ne signifie pas qu'ils échapperaient à la compétence du Conseil d'État; qu'en effet, les coefficient fixés par les actes attaqués déterminent le montant des fermages qui seront dus et contiennent des règles de droit; qu'ils ne sont pas des actes de pure exécution dépourvus de portée propre, d'existence autonome, et qui ne seraient alors pas susceptibles d'être attaqués; que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours;

## *V. Sur l'urgence*

### *A. Argumentation des requérants*

Considérant que les requérants exposent qu'il y a lieu de vérifier si l'annulation des actes attaqués serait une décision efficiente; qu'ils soutiennent que ce n'est pas le cas et font valoir à ce sujet que:

- l'article 2, § 2, du décret du 20 octobre 2016 précise que chaque année, le Gouvernement actualise les coefficients visés à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, suivant une méthode qu'il détermine, et l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement impose au ministre de fixer, chaque année, avant le 1<sup>er</sup> décembre, les coefficients mentionnés à l'article 2, § 2, du décret;
- si le Ministre et le Gouvernement respectent ces délais, le présent recours n'aura plus d'objet au 15 décembre 2017;
- il est peu probable, vu les délais de procédure, qu'un arrêt sur le recours en annulation intervienne avant cette date;
- les requérants risquent dès lors de voir leur intérêt disparaître en cours d'instance;
- il importe d'avoir une réponse aux moyens visés dans la requête, à défaut de quoi de nouveaux actes éventuellement entachés des mêmes illégalités pourraient être pris et prolonger le préjudice des requérants:
  - la première requérante défend des intérêts fonctionnels et dès lors, par voie de conséquence, la preuve de la gravité de son préjudice doit se confondre avec la preuve de cet intérêt fonctionnel: si la

- requête est recevable, les actes attaqués lèsent les intérêts de ses membres et, par conséquence, établissent une gravité suffisante;
- le second requérant risque, comme pour cette année 2017, d'être pris de court pour adapter ses contrats de fermage;
    - il en résulte une insécurité juridique quant au loyer des biens qu'il possède,
    - cette insécurité constitue un préjudice suffisamment grave pour faire trancher le fondement des moyens dans le cadre d'une procédure en suspension ordinaire,
  - l'encadrement des loyers est une crainte que mettent en œuvre les actes attaqués:
    - il implique une baisse des prix de vente des terres soumises au bail à ferme par rapport à celles qui ne le sont pas, ainsi qu'un arbitraire au niveau de la méthode de calcul des fermages;
    - et causent donc aux parties requérantes un préjudice d'une certaine gravité en telle sorte que l'urgence est justifiée;

### *B. Appréciation du Conseil d'État*

Considérant que le premier requérant est une association de défense de propriétaires de biens immobiliers; que le second requérant est un propriétaire de biens immobiliers donnés en location; que ni l'un ni l'autre n'exposent en quoi la fixation des coefficients de fermages à une valeur qu'ils estiment erronée ou par une autorité administrative incompétente justifierait l'urgence à statuer; que la crainte d'une perte d'intérêt à l'annulation n'est pas fondée vu qu'il suffira aux requérants de prouver que les actes attaqués leur ont été appliqués pour établir cet intérêt même si d'autres coefficients sont fixés pour les années ultérieures; que si l'on peut comprendre que les requérants soient impatients d'être fixés sur la légalité des actes attaqués, cela n'établit pas l'urgence qu'il y aurait à clarifier cette situation de droit; qu'en cas d'annulation, le montant des obligations des fermiers devra être recalculé et la légalité des situations que l'annulation ferait apparaître comme irrégulières pourrait être rétablie par le versement de compléments de loyers; que si celle-ci s'avérait inefficace – en cas d'insolvabilité du débiteur, par exemple –, les requérants disposeraient d'une action en indemnité réparatrice devant le Conseil d'État ou d'une action en dommages et intérêts devant les juridictions de l'ordre judiciaire; qu'il n'est pas établi que les coefficients déterminés par les actes attaqués placeraient les requérants dans une situation financière telle qu'il est nécessaire qu'une décision soit prise en urgence par le Conseil d'État;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'État puisse suspendre l'acte attaqué n'est pas remplie; qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de suspension,

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La demande de suspension est rejetée.

**Article 2.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre  
siégeant en référé, le vingt-deux juin deux mille dix-sept par :

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| M. Michel LEROY,               | président de chambre, |
| M <sup>me</sup> Nathalie ROBA, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY