

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.941/4/VR
DU 22 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre et chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 17 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant temporairement les superficies maximales de rentabilité visées par la législation sur le bail à ferme", examiné en ses séances des 9 janvier 2008 (quatrième chambre) et 22 janvier 2008 (chambres réunies) a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

I. Portée du projet d'arrêté

Le projet d'arrêté entend fixer, en son article premier, "les superficies maximales de rentabilité visées par l'article 12.7 de l'article 1^{er} de la loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur de preneurs de biens ruraux" ⁽¹⁾. Il s'agit d'un élément d'appréciation du juge saisi d'une demande en validation du congé.

Le projet détermine ces superficies maximales pour une durée de cinq ans, rétroactivement au 25 novembre 2002 (article 2 du projet) et "dans l'attente d'une solution définitive" (article 3 du projet).

Il entend se fonder sur l'article 12.7 précité et sur "l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, approuvé par le Gouvernement Fédéral le 10 décembre 2004, par le Gouvernement de Bruxelles-Capitale le 27 janvier 2005, par le

⁽¹⁾ "Art. 12.7. Quand le preneur exerce la profession agricole à titre principal le juge peut refuser de valider le congé lorsque celui-ci a pour conséquence de porter la superficie totale exploitée de l'entreprise agricole du futur exploitant au-delà de la superficie maximale fixée par le Roi.
Il en est de même pour toute extension supplémentaire, lorsque l'entreprise du futur exploitant s'étend déjà sur une superficie supérieure à la superficie maximale.
Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les superficies maximales de rentabilité sur proposition de la chambre provinciale d'agriculture compétente et sur avis conforme du Conseil national de l'agriculture.
Ces superficies sont revues au moins tous les cinq ans.
Elles sont fixées au sein de chaque province selon les régions agricoles telles que celles-ci sont déterminées par l'arrêté royal du 24 février 1951 fixant la délimitation des régions agricoles."

Gouvernement Wallon le 21 avril 2005 et par le Gouvernement Flamand le 10 mars 2006", outre l'article 35 de la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dont aucune disposition particulière n'est mentionnée.

II. Examen du projet d'arrêté quant à la compétence

1. Saisie le 4 août 2006 d'une demande portant sur un projet similaire, ensuite devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 décembre 2006 "houdende vaststelling van de maximale rentabiliteitsoppervlakten, vermeld in de pachtwetgeving", la section de législation du Conseil d'État a donné le 19 septembre 2006 son avis 41.158/3, dans lequel elle se réfère à son avis 39.015/VR, donné le 27 septembre 2005 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "limitant les fermages, relatif à la composition et au fonctionnement des Commissions provinciales des fermages abrogeant et remplaçant certains aspects de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages et l'arrêté royal du 11 septembre 1989 relatif aux commissions des fermages et ratifiant l'arrêté du gouvernement wallon relatif à la fixation des coefficients de fermages dans chacune des Provinces de la Région wallonne et fixant au 15 décembre 2004 la date d'effet des coefficients de fermages".

L'avis 41.158/3 précité se conclut dans les termes suivants :

"2.2. De l'avis 39.015/VR précité, il résulte que l'autorité fédérale a conservé la compétence de régler la relation contractuelle entre le bailleur et le preneur.

En ce qui concerne le projet d'arrêté soumis pour avis, comme la superficie maximale de rentabilité est un élément à prendre en considération pour apprécier la validité de la résiliation du bail à ferme, il faut en conclure que la détermination de ces superficies maximales de rentabilité relève de la compétence de l'autorité habilitée à régler la relation contractuelle entre le bailleur et le preneur, en l'occurrence l'autorité fédérale. Le projet échappe par conséquent à la compétence de la Région flamande.

2.3. Postérieurement à l'avis 39.015/VR des chambres réunies de la section de législation, la Cour d'arbitrage a été saisie de la question préjudicielle de savoir si les articles 17 et 31 du décret de la Région flamande du 4 avril 2003 relatif aux minerais de surface ne violent pas les règles, fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci, qui fixent les compétences respectives de l'autorité fédérale et des régions dès lors que ces articles prévoient notamment la possibilité de résilier des baux à ferme en cours, afin de pouvoir utiliser les parcelles concernées aux fins d'extraction.

.../...

Dans l'arrêt n/ 87/2006, la Cour d'arbitrage a répondu négativement à cette question préjudicielle en s'appuyant sur la considération suivante :

«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, § 1^{er}, 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» ⁽²⁾.

Le Conseil d'État ne peut que constater que la Cour d'Arbitrage n'a pas tranché la question de savoir si la compétence que l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions en matière de politique agricole leur permet de régler le bail à ferme."

La même conclusion s'impose donc pour le projet homologue de la Région wallonne.

2. La conclusion de l'avis 39.015/VR précité, auquel l'avis 41.158/3 se réfère, n'est pas modifiée par l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, approuvé par le Gouvernement Fédéral le 10 décembre 2004, par le Gouvernement de Bruxelles-Capitale le 27 janvier 2005, par le Gouvernement Wallon le 21 avril 2005 et par le Gouvernement Flamand le 10 mars 2006, mentionné à l'alinéa 4 du préambule du projet d'arrêté.

En vertu de l'article 1^{er} de l'accord de coopération précité, celui-ci a pour objet :

- a) "l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche, telles que transférées aux Régions au 1^{er} janvier 2002 par la loi spéciale du 8 août 1980 visée au préambule, ainsi que des compétences qui y sont liées au niveau fédéral telles qu'elles résultent de la création de

⁽²⁾ Cour d'arbitrage, 24 mai 2006, n/ 87/2006, cons. B.7.

l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (A.F.S.C.A) et de la réorganisation des services publics fédéraux (SPF) concernés, soit le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, le SPF Affaires Étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, le SPF Santé publique et Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, le SPF Sécurité sociale et le SPF Intérieur, également visés au préambule";

- b) "la collaboration de l'État fédéral et des Régions en vue de gérer de façon efficace les matières agricoles et toutes les conséquences qui en découlent, et de définir les responsabilités y afférentes";
- c) "[l]a gestion opérationnelle desdites matières aux niveaux régional et fédéral [ce qui] implique en effet non seulement une correspondance et un agrément des données d'identification et de contrôle émanant des différentes instances mais également une certaine coordination harmonisée dans l'exécution de la politique agricole".

Conformément à son article 2, "afin de réaliser les objectifs fixés et de concilier les mesures régionales et fédérales", chaque partie s'engage notamment :

- "- à informer les autres parties de toute nouvelle modalité d'application des réglementations portant organisations communes de marché susceptibles d'avoir des incidences sur l'exercice des compétences de ces autres parties;
- à garantir en permanence entre les parties les échanges d'informations qui sont nécessaires à leurs missions respectives, selon les modalités convenues entre elles, et ce à titre gratuit;
- chacune en ce qui la concerne, à mettre en oeuvre dans les délais permettant aux autres parties concernées de remplir leurs missions, les moyens nécessaires pour ces échanges d'informations;
- à satisfaire dans les délais imposés par les échéances réglementaires, tant régionales, fédérales que communautaires, spécifiques à chaque secteur, et en toute loyauté, toute demande d'une autre partie".

Cet accord de coopération n'a pas fait l'objet d'un assentiment de la part des parties signataires ⁽³⁾.

⁽³⁾ Il a été publié au Moniteur belge du 1^{er} septembre 2003. En vertu de l'article 46, § 2, il est entré en vigueur le 16 octobre 2002.

Postérieurement à l'avis 41.158/3 précité, cet accord de coopération a été modifié par un accord de coopération du 27 octobre 2006 modifiant l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche pour ce qui concerne l'exercice des compétences dans le domaine de la législation sur le bail à ferme, lequel contient un article unique ainsi rédigé :

"Article unique. - Dans l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche, il est inséré un chapitre 17bis, comprenant un article 44bis, rédigés comme suit :

«CHAPITRE 17bis. - En ce qui concerne la législation sur le bail à ferme

Article 44bis, § 1^{er}. 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, modifiée par les lois des 12 juin 1975, 23 novembre 1978, 19 juillet 1979, 10 mars 1983, 7 novembre 1988, 13 mai 1999 et 3 mai 2003 constitue une compétence de l'État fédéral. Les missions confiées à l'autorité par cette loi constituent des compétences des Régions conformément aux dispositions du présent article.

Chaque Région peut soit à la demande de l'Etat fédéral soit de sa propre initiative communiquer son avis à l'Etat fédéral en ce qui concerne les éventuels propositions de loi, projets de loi, questions parlementaires, interpellations parlementaires ou correspondances relatifs à la législation sur le bail à ferme.

§ 2. Les fonctionnaires mentionnés dans les articles 10, 26 et 28 de l'article 1^{er} de la loi du 4 novembre 1969 sont désignés par chaque Région.

§ 3. Chaque Région fait le nécessaire pour l'exécution de la loi sur la limitation des fermages. Elle collecte toutes les données statistiques sur l'évolution de la rentabilité par région agricole et par province, elle compose les commissions de fermage, elle se concerta avec tous les secteurs concernés, elle assure la présidence et le secrétariat des commissions des fermages et elle fait le nécessaire pour la publication des coefficients au Moniteur belge.

§ 4. Chaque Région fait le nécessaire pour la fixation des superficies maximales prévues par l'article 12.7 de la loi sur le bail à ferme. Elle collecte les données statistiques sur l'évolution de la rentabilité par région agricole et par province, elle fait des propositions aux chambres provinciales d'agriculture et au Conseil national de l'Agriculture, elle fixe les superficies maximales par un arrêté du Gouvernement régional et fait le nécessaire pour la publication de l'arrêté au Moniteur belge.

§ 5. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, les fonctionnaires du Ministère de la Communauté flamande peuvent participer à l'exécution des missions confiées à l'autorité par la législation sur le bail à ferme et visées par les paragraphes 2 à 4 du présent article en accord avec les fonctionnaires du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 6. Les fonctionnaires du Ministère de la Région wallonne et du Ministère de la Communauté flamande ainsi que de la Région de Bruxelles-Capitale se concertent sur les modalités d'exécution des missions confiées à l'autorité par la législation sur le bail à ferme et visées par les paragraphes 3 et 4 du présent article»".

Ce second accord de coopération n'a pas fait davantage l'objet d'un assentiment de la part des parties signataires ⁽⁴⁾.

L'article 44*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, rappelle que

"la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux [...] constitue une compétence de l'État fédéral"

et énonce que

"[l]es missions confiées à l'autorité par cette loi constituent des compétences des Régions conformément aux dispositions du présent article".

Quant à l'article 44*bis*, § 4, première phrase, il énonce :

"Chaque Région fait le nécessaire pour la fixation des superficies maximales prévues par l'article 12.7 de la loi sur le bail à ferme. (...) elle fixe les superficies maximales par un arrêté du Gouvernement régional et fait le nécessaire pour la publication de l'arrêté au Moniteur belge."

Or, de telles dispositions doivent s'analyser, quant aux "missions confiées à l'autorité par cette loi", comme un transfert de compétence. Elles ne portent ni sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, ni sur l'exercice conjoint de compétences propres, ni sur le développement d'initiatives en commun, matières dans lesquelles, conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'État, les Communautés et les Régions

⁽⁴⁾ Il a été publié au Moniteur belge du 14 novembre 2006. À défaut d'autre disposition, il est entré en vigueur le 24 novembre 2006.

peuvent conclure des accords de coopération. Les dispositions précitées ont pour effet de régionaliser une partie importante de la législation sur le bail à ferme que le Conseil d'État, dans son avis 39.015/VR précité, a qualifiée de compétence de l'autorité fédérale.

Dans l'avis 41.548/4, donné le 28 novembre 2006, sur un avant-projet de décret devenu le décret du Parlement wallon du 24 mai 2007 portant approbation de l'Accord de coopération modifiant l'Accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service ⁽⁵⁾, la section de législation a rappelé ceci :

"[...] les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des Communautés et des Régions, et nullement comme une dérogation à ce principe ⁽⁶⁾. Ils visent à résoudre la difficulté consistant, dans un système de compétences exclusives, à élaborer une politique conjointement ⁽⁷⁾.

En revanche, la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet que l'État, une Communauté ou une Région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par la loi spéciale de réformes institutionnelles. En d'autres termes, un accord de coopération ne peut impliquer un échange, un abandon ou une restitution de compétences ⁽⁸⁾, de sorte qu'un transfert de compétence normative (législative, décrétole ou réglementaire) n'est pas possible ⁽⁹⁾".

⁽⁵⁾ Doc. Parl. wall., 2006-2007, n/ 586/1, pp. 24-26.

⁽⁶⁾ Note 5 de l'avis cité : Cour d'arbitrage, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.2., avec référence à l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n/ 516/1, p. 30) et l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F) devant la commission du Sénat (Doc. parl., Sénat, S.E., n/ 405/2, p. 7).

⁽⁷⁾ Note 6 de l'avis cité : Voir l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F), Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n/ 405/2, p. 47.

⁽⁸⁾ Note 7 de l'avis cité : C.E., avis 18.638/VR du 13 juillet 1988 sur un projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n/ 516/1, (32), 52. Dans le même sens : Cour d'arbitrage, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.3.

⁽⁹⁾ Note 8 de l'avis cité : Voir le passage suivant des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 : "Le Ministre des Réformes institutionnelles fait observer que cette disposition (l'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980) n'enlève rien aux compétences des Régions. Il ne s'agit en effet pas d'une compétence normative ou décrétole" (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n/ 516/6, p. 174).

Il résulte de ce qui précède que l'accord de coopération tel qu'il a été amendé ne peut servir de fondement légal au projet. Quand bien même il aurait été approuvé par les législateurs compétents, il ne peut procéder à une nouvelle répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions en matière de bail à ferme. Seul le législateur spécial est compétent en la matière.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
	G. de LEVAL,	
Mesdames	C. GIGOT,	greffiers.
	A.-M. GOOSSENS,	

Les rapports ont été rédigés par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur et Mme G. SCHEPPERS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE