



Réforme du bail à ferme et accès à la terre pour les agriculteurs

Avis du CA de l'UVCW du 10 mai 2016

SYNTHESE

Le Ministre wallon de l'Agriculture a entamé une consultation des différents acteurs, dont l'Union des Villes et Communes de Wallonie, afin d'envisager la réforme du bail à ferme ainsi que la mise en place de la banque foncière wallonne et de l'observatoire foncier tels que prévus par le Code wallon de l'Agriculture.

Pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie, il convient de **tendre à améliorer l'accès à la terre, de manière durable et notamment pour les jeunes agriculteurs**, tout en **respectant et préservant le droit de propriété, dont celui des pouvoirs locaux**.

Ceci implique :

RETABLIR L'EQUILIBRE ENTRE LES PARTIES

- Une **révision profonde de la loi sur le bail à ferme afin de rétablir un juste équilibre entre les parties** en faisant renaître un certain attrait du mécanisme auprès des propriétaires de bien ruraux, tout en permettant un accès durable à la terre pour l'ensemble des agriculteurs; Cette révision **englobe la réflexion sur la durée et fin du contrat de bail, combiné au montant maximal des fermages** ;
- La **suppression des commissions de fermage** telle qu'envisagée par le Gouvernement wallon ;
- L'interdiction pure et simple de la technique du '**chapeau**' (en veillant au stricte respect de cette interdiction) ou sa consécration au travers d'un mécanisme équivalent clairement autorisé ;

PERMETTRE AUX POUVOIRS LOCAUX DE DEFINIR LEUR POLITIQUES LOCALES

- Le **maintien de l'autonomie des pouvoirs locaux** notamment en ce qui concerne l'attribution des biens ruraux ;
- Le **soutien de l'action des pouvoirs locaux par la Wallonie**, dans toutes ses composantes (DGO3, DGO5, future banque foncière) ; Dans ce cadre, le mécanisme de contrat de gestion, envisagé par le Code wallon de l'agriculture, constitue une avancée intéressante pour les pouvoirs locaux désireux d'y faire appel pour autant qu'il reste une possibilité pour ceux-ci ;
- L'admission le cas échéant, pour les autorités locales, **de dérogations à la législation sur le bail à ferme, justifiées par des motifs d'intérêt général**;

RENDRE LA LEGISLATION EFFICACE ET APPLICABLE

- La réflexion sur certains mécanismes du contrat **visant baliser au mieux les droits et obligations des parties** ;

- Un **allègement certaines lourdeurs procédurales, tout en veillant à assurer une information suffisante des parties durant toute la durée du contrat** ;
- La réflexion sur le concept d' « agriculteur actif » et de « jeune agriculteur » englobant celle concernant la révision de certains principes actuels (fin du bail, droit de préemption,...), en vue notamment de favoriser l'accès à la terre pour ces 'nouveaux' locataires.

Dans le cadre du développement de sa politique agricole, le Gouvernement wallon souhaite "*faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs et garantir aux agriculteurs un accès durable à la terre*". Ainsi, "*le Gouvernement entend :*

(...)

- *mener une réflexion avec les parties concernées pour adapter la législation sur le bail à ferme afin de faciliter l'accès à la terre aux « agriculteurs actifs » et aux jeunes ;*
- *en application du code wallon de l'agriculture, mettre en œuvre l'observatoire du foncier agricole au sein de la DGO3 et activer la possibilité de préemption publique de manière à accroître la transparence des opérations foncières ;*
- *examiner la mise en place d'un système de portage de terres agricoles permettant sur base volontaire de dissocier la reprise d'une exploitation de la reprise du foncier ou faire face à une difficulté temporaire ;*
- *mettre en place la banque foncière wallonne créée par le code, chargée de gérer les terres agricoles wallonnes et, sur base volontaire, celles d'autres propriétaires publics ou privés".* (DPR 2014-2019, p. 37)

En vue de l'opérationnalisation de ces objectifs, le Ministre wallon de l'Agriculture a entamé une consultation des différents acteurs, dont l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Sont envisagés à ce stade : la réforme du bail à ferme ainsi que la mise en place de la banque foncière wallonne et de l'observatoire foncier tels que prévus par le Code wallon de l'Agriculture. Ces consultations déboucheront prochainement sur l'adoption d'une note d'orientation. Notons que le Parlement wallon a également abordé la réforme du bail à ferme dans le cadre d'une proposition de résolution¹.

Les pouvoirs locaux, dans leur ensemble, constitue le plus grand propriétaire foncier rural, gérant à eux seuls plusieurs dizaines de milliers d'hectares de surface utile agricole. La mise à disposition de ces terres aux agriculteurs est donc un enjeu primordial et vital pour l'agriculture en Wallonie. Force est toutefois de constater qu'à l'heure actuelle, certaines règles rigides et pratiques issues de la législation sur le bail à ferme, pourtant initialement adoptées en faveur du secteur agricole, semble contre-productif.

Bien consciente des enjeux et crises que traversent le monde agricole, l'Union des Villes et Communes de Wallonie estime que ***la réforme envisagée doit tendre à améliorer l'accès à la terre, de manière durable et notamment pour les jeunes agriculteurs, et partage dès lors l'objectif du Gouvernement wallon en ce sens. Cette réforme doit par ailleurs respecter et préserver le droit de propriété, dont celui des pouvoirs locaux, en permettant à ces derniers de mener à bien leurs missions que l'intérêt général requiert. La recherche d'un juste équilibre entre les droits des propriétaires et des locataires est dès lors primordiale, tout en tenant compte de la situation particulière qu'elle celle d'un bailleur public.***

Par conséquent, l'Union des Villes et Communes de Wallonie soutien la démarche initiée par l'actuel Gouvernement et ses objectifs en la matière. Outre l'amélioration de l'accessibilité à la terre, cette réforme doit restaurer un juste équilibre entre les parties (1), permettre aux pouvoirs locaux de définir et mener à bien leurs politiques locales (2) et s'avérer suffisamment efficace dans le cadre de son application (3).

¹ Prop. de résolution rel. à la définition des axes de la réforme du bail à ferme, *sess. ord.*, 2015-2016, n°319.

1. RESTAURER UN JUSTE EQUILIBRE ENTRE LES PARTIES

La durée du contrat, combinée au niveau de plafonnement du fermage, semblent générer un ensemble d'effets indésirables par rapport à l'objectif initial du législateur. Ce dernier, rappelons-le, entendait "assurer une stabilité toujours plus grande au fermier, à essayer de lui donner en contrepartie de son labeur, des conditions de sécurité comparables à celle dont jouit l'exploitant en faire valoir direct"² et, plus largement, permettre un accès durable à la terre. Cette situation mène également à certaines dérives, lesquelles semblent attester d'un réel déséquilibre entre les parties, qu'il conviendrait de pallier.

A. La durée du contrat

Actuellement et sous réserve de quelques exceptions (bail de carrière,...), la durée du contrat de bail à ferme est gouvernée par deux principes fondamentaux :

- Tout d'abord, le bail a une durée minimale de neuf ans ;
- Ensuite, la loi instaure un système de prolongation du bail par périodes successives de neuf ans, aussi longtemps qu'il n'y est pas mis fin valablement.

Or, dans le chef du bailleur, les motifs de rupture unilatérale sont limitativement énumérés par la législation et s'avèrent très restreints. Pour l'essentiel, un pouvoir local pourra mettre fin au contrat lorsque le terrain est à bâtir ou à destination industrielle (le congé impliquant alors de disposer d'un permis d'urbanisme ou de lotir) ou qu'il a été exproprié ou acquis pour cause d'utilité publique. Une personne morale de droit public pourra également, à l'issue de chaque période de 9 ans, empêcher la prolongation du contrat si elle souhaite affecter le bien à une fin d'intérêt général avérée.

A côté de ces principes, le contrat peut également prendre fin de manière unilatérale au travers d'un congé pour faute (négligence grave ou injure graves de la part du locataire par exemple). Ajoutons encore que le bail à ferme peut être cédé, sans autorisation du bailleur, par le locataire à un membre de sa famille.

Il en résulte dans les faits que le contrat de bail à ferme est actuellement entaché d'un caractère « quasi-perpétuel » compte tenu des possibilités restreintes d'y mettre fin par le bailleur.

B. Le fermage

Pour les pouvoirs locaux, le fermage, à savoir le loyer demandé en contrepartie d'une location de bien ruraux, est plafonné en vertu de la législation. Ce fermage maximum correspond au revenu cadastral multiplié par un coefficient. Notons que les baux de longue durée ou de carrière peuvent excéder, dans une proportion limitée, ce fermage maximum.

Les coefficients d'actualisation sont définis tous les trois ans par des commissions provinciales de fermages. Le travail de ces commissions, composées de locataires et de propriétaires, montrent clairement ses limites en raison des blocages en interne quant à la prise de décision. Ainsi, pour certaines provinces, les coefficients 2014-2016 n'ont été publiés qu'en avril 2015, empêchant ainsi l'adaptation des fermages pour l'année 2014 et générant autant de recettes légitimes en moins les propriétaires concernés.

Pour pallier ce problème, un avant-projet de décret limitant les fermages est actuellement en discussion. Il viserait à retirer le rôle des commissions de fermages et à confier celui-ci au Gouvernement. De manière annuelle, le Gouvernement wallon déciderait du coefficient d'adaptation, lequel serait fixé selon une méthode tenant compte d'une part du revenu du travail agricole par hectare par région agricole et d'autre part d'un index de l'évolution des prix (indice des prix à la consommation).

² *Ann. Parl.*, La Chambre, 7.6.1967, p.13, concernant le caractère 'quasi-perpétuel' du bail à ferme.

C. Conséquence : une relation déséquilibrée

La combinaison de ces deux éléments essentiels (durée et fermage plafonné) semble clairement monter ses limites. Ainsi, les bailleurs rechignent de plus en plus à louer leur bien à bail à ferme afin notamment d'éviter le caractère 'quasi-perpétuel' du contrat et/ou en vue d'obtenir une contrepartie plus importante que celle prévue dans le cadre de la loi limitant les fermages. Du côté des agriculteurs, dont les 'nouveaux' agriculteurs, ceux-ci éprouvent des difficultés importantes pour accéder à une terre de manière durable. En effet, le caractère quasi-perpétuel, a pour conséquence de réduire le nombre de terre à louer mise sur le marché.

S'y ajoute une série d'entorses à la législation, témoignant d'une disproportion entre les droits octroyés par le bailleur au locataire et le fermage qui lui est réclamé:

- La technique du chapeau qui consiste en le versement par le locataire ou le cessionnaire d'un supplément de fermage en vue d'obtenir soit la conclusion du contrat ou soit l'autorisation de céder celui-ci à un tiers. Le chapeau, totalement illicite, est cependant pratique courante entre les locataires et les bailleurs privés. Il se chiffre régulièrement à plusieurs milliers d'euros à l'hectare, là où le fermage maximum, applicable pour une terre, avoisine grosso modo les 200€/an/ha.
- La volonté de certains locataires âgés de ne pas rompre le contrat de bail mais de 'sous-louer' leur terre via le mécanisme de vente d'herbes. Ce mécanisme, juridiquement légal, permet au locataire principal d'obtenir, auprès du 'sous-locataire' agriculteur pourtant engagé dans un contrat précaire, un prix amplement supérieur au fermage maximum que paie le locataire principal au propriétaire.
- La mise à disposition, par les propriétaires, de terrains à des sociétés de gestion qui, tout en évitant l'application de la loi sur le bail à ferme (et les contraintes y liées), permettent aux propriétaires d'obtenir des rendements nettement supérieurs à ceux qui seraient d'application dans l'hypothèse d'un bail à ferme.

Proposition de l'UVCW

Le bail à ferme doit être **profondément révisé en vue de rétablir un juste équilibre entre les parties**. Il doit viser à faire renaître un certain attrait du mécanisme auprès des propriétaires de bien ruraux, tout en permettant un accès durable à la terre pour l'ensemble des agriculteurs. Une attention particulière doit être portée aux jeunes agriculteurs confrontés actuellement à des difficultés importantes en termes d'accès à la terre de manière économiquement tenable.

La **suppression des commissions de fermage, telle qu'envisagée par le Gouvernement wallon, se doit d'être soulignée**, en raison des écueils rencontrés par le passé pour l'actualisation des coefficients. Au-delà d'une modification des montants d'actualisation, une révision globale des montants des fermages pourraient en outre s'avérer opportune, en fonction des droits octroyés aux locataires et de la pérennité de ceux-ci, qui seraient d'application dans le futur contrat de bail à ferme.

Quant au **chapeau, il convient soit de l'interdire purement et simplement, en veillant au stricte respect de son interdiction par les parties, soit de prévoir un mécanisme équivalent clairement autorisé** et ce afin de mettre sur un pied d'égalité les biens loués par les pouvoirs publics et ceux loués par les propriétaires privés. En effet, à l'heure actuelle, une discrimination flagrante existe entre ceux-ci, au préjudice tant des locataires que des personnes morales de droit public.

2. PERMETTRE AUX POUVOIRS LOCAUX DE DEFINIR LEUR POLITIQUES LOCALES

Lorsqu'un propriétaire souhaite mettre à disposition un bien rural, affecté principalement à une exploitation agricole et moyennant une contrepartie, il y aura de manière automatique un bail à ferme. Des exceptions existent toutefois dans certains cas spécifiques comme par exemple les

conventions d'occupations précaires justifiées par des circonstances spécifiques (vente imminente du terrain, construction sur celui-ci,...) ou encore pour certains types d'exploitation (sylviculture,...).

L'attribution de biens ruraux par les personnes morales de droit public fait par ailleurs l'objet d'une procédure particulière. Ainsi, les pouvoirs locaux ont l'obligation de procéder par voie de soumission. Compte tenu de la limitation des fermages, les candidats-locataires seront ensuite départagés selon des critères définis dans un cahier des charges par l'autorité locale. Ces critères permettent ainsi aux pouvoirs publics de mener une certaine politique agricole d'encouragement au travers des priorités qu'ils définissent (priorité aux jeunes agriculteurs, priorité à l'exploitant possédant l'exploitation la moins étendue,...).

Une fois le bail conclu, la loi sur le bail à ferme garanti au fermier une liberté de culture. Ainsi, toutes clauses conventionnelles restreignant la liberté du locataire quant au mode de culture des terres louées est réputées inexistantes. De ce principe découle notamment l'impossibilité de prévoir des clauses environnementales dans le bail à ferme.

Il convient toutefois de relever un tempérament important. Le Code de l'agriculture, adopté lors de précédente législature, prévoit la possibilité pour les propriétaires publics de confier la gestion de leurs biens ruraux à la Région wallonne. Dans ce cas, le Gouvernement conclut des contrats de gestion avec les propriétaires publics et met ensuite lesdits biens à disposition des agriculteurs. Cette mise à disposition pourra déroger aux règles particulières des baux à ferme pour autant qu'elle soit motivée par l'impossibilité de respecter les dispositions relatives à la liberté culturelle ou à la durée du contrat comme par exemple les type et méthode de production ou encore la durée de mise à disposition. Cette 'banque foncière' régionale n'a pas encore été instituée à l'heure actuelle.

Proposition de l'UVCW

L'agriculture est une thématique centrale pour bon nombre de pouvoirs locaux, principalement en milieu rural, et ce, notamment par ses implications en matière socio-économiques, environnementales et paysagères. Les difficultés rencontrées par le secteur agricole et les défis auxquelles il est confronté augmentent sans conteste l'intérêt des pouvoirs locaux d'œuvrer, à leur échelle, en faveur d'une agriculture rentable, plurielle, pourvoyeuse d'emploi et durable. Un des leviers à disposition des pouvoirs publics est celui de la mise à disposition de leurs biens ruraux.

Aussi, ***les critères d'attribution, définies par les communes et CPAS, tendent à la satisfaction de certains besoins locaux en matière agricole.*** La détermination de ces critères, élaborés dans certains cas en étroite collaboration avec les forces vives locales, offre la possibilité d'appliquer un soutien public au plus près des enjeux et des circonstances locales. Par conséquent, pour l'Union des Villes et Communes de Wallonie, ***l'autonomie des pouvoirs locaux doit être assurée et maintenue dans le cadre de la future réforme, notamment en ce qui concerne l'attribution des biens ruraux. L'action des pouvoirs locaux doit en outre être soutenue et promue par la Wallonie, dans toutes ces composantes.*** Ceci implique également une meilleure transversalité entre les différentes directions de l'administration régionale, singulièrement la DGO3 et la DGO5. L'appui de la future 'banque foncière' régionale, notamment au travers d'un partage de connaissance, pourrait également s'avérer opportune.

Le mécanisme de ***contrat de gestion conclu entre les pouvoirs locaux et la Région wallonne constitue en outre une avancée intéressante pour les pouvoirs locaux désireux d'y faire appel.*** Il doit cependant rester une possibilité pour ceux-ci. Il serait en outre opportun que le contrat de gestion puisse, le cas échéant, intégrer certaines clauses particulières souhaitées par l'autorité locale dans le cadre de sa politique de terrain (restriction à des modes de culture pour des motifs balisés d'intérêt général comme les coulées de boue par exemple)

Enfin, à l'instar des contrats de gestion, un ***mécanisme similaire de dérogations à la législation sur le bail à ferme devrait être admis par les autorités locales*** souhaitant conserver la gestion

de leurs biens ruraux. Notons toutefois que le mécanisme institué par l'article D.356 du Code wallon de l'agriculture implique que cette dérogation soit « *motivée par l'impossibilité de respecter les dispositions* » relative au bail à ferme. Sous réserve évidemment de la forme que prendra le futur contrat de bail à ferme, il paraîtrait opportun d'éviter la difficulté de devoir justifier de telles impossibilités, et ainsi les risques que ces dérogations soient à terme remises en cause, et d'étendre la possibilité, pour l'ensemble autorités publiques, de s'écarter de certains volets de la réglementation pour des motifs balisés d'intérêt général.

3. RENDRE LA LEGISLATION EFFICACE ET APPLICABLE

Après plusieurs décennies d'application, la législation sur le bail à ferme montre une série de faiblesses et de lacunes. Citons par exemple la question des échanges de culture entre exploitants. Celle-ci, parfaitement régulière dans la législation actuelle, n'impose au locataire aucune information du propriétaire. Ainsi, pour un nombre important de parcelles, le propriétaire n'a aucune connaissance de l'identité de l'exploitant réel du terrain. Il lui est de plus impossible de savoir s'il fait face à un échange de culture régulier ou à une sous-location, laquelle pourrait s'avérer illégale à défaut d'autorisation du bailleur.

Cet exemple illustre la difficulté à laquelle est confronté le bailleur quant à savoir si le locataire outrepassé ou non ses droits. En l'absence d'une information et d'un accès à des éléments probants suffisants, le propriétaire sera bien souvent dans l'impossibilité d'estimer en amont si l'occupation de sa terre est irrégulière ou non. Seul le recours devant le juge de paix lui permettra de connaître de l'état de la situation, recours dont l'issue sera donc incertaine pour le propriétaire en raison de son manque d'information.

Ces difficultés existent également dans d'autres cas de figure comme pour la preuve de l'exploitation effective du bien, du calcul des indemnités de sortie, etc.

On pointera enfin également que certaines règles de la loi sur le bail à ferme peuvent paraître aujourd'hui entachées d'une certaine lourdeur injustifiée. Citons par exemple la nécessité d'un acte authentique ou d'une déclaration faite devant le juge de paix en cas de résiliation anticipée à l'amiable.

Proposition de l'UVCW

La réforme du bail à ferme doit être l'opportunité de repenser certains mécanismes du contrat en ***balisant au mieux les droits et obligations des parties***. Elle doit également viser à ***alléger certaines lourdeurs procédurales, tout en veillant à assurer une information suffisante des parties durant toute la durée du contrat***.

En outre, la ***réflexion sur le concept d' « agriculteur actif » et de « jeune agriculteur », tel que soulevée par la DPR, pourrait s'avérer opportune***. Cette réflexion doit englober celle concernant la révision de certains principes actuels (fin du bail, droit de préemption,...), notamment en cas de départ à la retraite du locataire, afin entre autres de favoriser l'accès à la terre pour ces 'nouveaux' locataires.

Ces aménagements de la législation permettraient de rendre la réforme pleinement efficace au regard des objectifs proposés.

APO/CVD/5.2016