CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.118/4
du 7 février 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code wallon de l'Agriculture, en vue de créer un outil de gestion centralisée des biens immobiliers agricoles publics ainsi qu'un droit de préférence sur lesdits biens au bénéfice de la Région wallonne'

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

Le 15 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code wallon de l'Agriculture, en vue de créer un outil de gestion centralisée des biens immobiliers agricoles publics ainsi qu'un droit de préférence sur lesdits biens au bénéfice de la Région wallonne'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 février 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 février 2024.

*

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'un des objets de l'avant-projet de décret à l'examen est de prévoir la création, par le Gouvernement wallon, d'un « outil de gestion centralisée des biens immobiliers agricoles publics » [1], lequel aura notamment pour mission, selon l'article D.354, alinéa 1er, en projet, du Code wallon de l'Agriculture (ci-après : le « Code »), d'accompagner les propriétaires publics dans la mise à disposition de leurs biens immobiliers agricoles (2°) et de gérer un espace publicitaire pour les mises à disposition des biens immobiliers agricoles publics (3°).

Les « propriétaires publics » sont définis à l'article D.354, alinéa 2, en projet du Code comme étant « l'État, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes et toutes autres personnes morales de droit public ».

Il résulte de ces dispositions en projet que la Région wallonne créera cet outil de gestion centralisée et aura la charge de ses frais de fonctionnement, cet outil étant également appelé à soutenir, en tant que propriétaires publics, l'État fédéral, d'autre entités fédérées (Régions autres que la Région wallonne, Communautés), ainsi que des provinces, communes et personnes morales de droit public ne relevant pas de la Région wallonne.

La section de législation constate que la Région wallonne dispose de la compétence matérielle en matière de politique agricole, en vertu de l'article 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'. À ce titre, elle peut, ainsi que le prévoit l'avant-projet examiné, effectuer des dépenses dans le cadre de cette politique publique, par la création de l'outil de gestion centralisée des biens immobiliers agricoles publics situés sur son territoire, même si sont ainsi visés également des biens immobiliers agricoles dont d'autres entités que la Région wallonne sont propriétaires.

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Voir les observations formulées ci-après, relatives à la nature et à la dénomination de cet outil.

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

2. L'article 358/1, § 1er, alinéa 1er, en projet du Code consacre un droit de préférence attribué à la Région wallonne « en cas de vente d'un hectare au moins de biens immobiliers agricoles qui appartiennent à des propriétaires publics afin de mettre ces biens à disposition d'agriculteurs conformément aux articles D.354, 4° et D.355 », sauf exceptions prévues au paragraphe 2.

L'article 358/1, § 1er, alinéa 2, en projet définit le « propriétaire public » comme étant « l'État, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes et toutes autres personnes morales de droit public ».

Ce droit de préférence permet à la Région wallonne de se voir proposer l'achat d'un bien immobilier agricole public avant que celui-ci ne soit proposé à d'autres personnes. Ainsi que le prévoit l'article 358/1 en projet, il implique pour un propriétaire public l'obligation de notifier au Gouvernement wallon les éléments essentiels et substantiels du contrat de vente qu'il entend conclure, cette notification valant offre de vente (paragraphe 3). Ce droit implique que le propriétaire public ne peut pas conclure un contrat de vente avec un tiers à un prix inférieur ou à des conditions plus favorables sans procéder à une nouvelle notification au Gouvernement wallon (paragraphe 4, alinéa 3). Des sanctions sont prévues en cas de méconnaissance de ce droit de préférence (paragraphe 5).

S'agissant de la compatibilité de ce droit de préférence avec le droit de propriété des propriétaires publics, garanti par l'article 16 de la Constitution ainsi que par l'article 1er du Premier Protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il est observé que ce droit de propriété n'est pas absolu ; il peut être limité légalement, pour autant que cette réglementation respecte les principes de proportionnalité et d'égalité et de non-discrimination.

Pour ce qui concerne la question de la non-discrimination, il est constaté que la législation en projet prévoit un droit de préférence en faveur de la Région wallonne uniquement sur les biens immobiliers agricoles publics, à l'exclusion des biens immobiliers agricoles privés. Ce faisant, l'avant-projet crée une différence de traitement entre propriétaires publics et propriétaires privés, lorsque l'un de ces propriétaires envisage la vente de son bien immobilier agricole.

Interrogée, au regard du principe d'égalité, à propos de cette différence de traitement, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Le droit de propriété est un droit fondamental consacré par divers instruments nationaux et internationaux. Il y a donc lieu de restreindre l'usage du droit de préférence à ce qui est strictement nécessaire au regard des besoins et objectifs fixés.
>
> Besoins :
>
> L'agriculture wallonne fait face à une augmentation progressive de l'exploitation en faire-valoir direct (propriété) en lieu et place du faire-valoir indirect (autres formes d'exploitation que la propriété).Or, l'exploitation en faire-valoir indirect, et plus spécialement en bail à ferme, est un des mode d'exploitation le plus rationnel des terres agricoles puisqu'il permet à l'exploitation de reporter ses investissements sur

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

d'autres postes que son outil de production, tout en étant stabilisée dans le temps vu la protection offerte par la législation . Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte où le montant de la location est régulé par le législateur au contraire du prix du foncier qui connait une véritable envolée ses dernières années. Il est donc nécessaire de maintenir le recours au faire-valoir indirect en Région wallonne sous peine de fragiliser le modèle d'agriculture familiale visé par l'article D.1er du Code wallon de l'agriculture.

Objectifs :

Le foncier agricole public représente approximativement 60.000 ha et est entièrement dédié au faire-valoir indirect. Ce foncier public est en plus, depuis la réforme du bail à ferme de 2019, mobilisé comme outil de politique foncière agricole afin d'orienter les mises en location via des critères d'exclusion et d'attribution obligatoires. Le maintien de ce volant foncier est donc prioritaire afin de garantir le modèle d'agriculture familiale visé par le législateur. Le gouvernement ne souhaite pas intervenir en plus sur le marché du foncier privé dès l'instant où un propriétaire public n'obéit pas aux mêmes règles qu'un propriétaire privé en matière de choix du cocontractant. Or, le droit de préférence impacte précisément le libre choix du cocontractant. Ainsi, si un tel projet était mis en œuvre cela signifierait que la Région wallonne pourrait légalement empêcher la transmission d'une exploitation entre particuliers, chose qu'elle ne peut pas faire au sein du présent projet puisqu'un propriétaire public ne transmet pas d'exploitation ».

Ces éléments de justification paraissent de nature à démontrer tant la proportionnalité et le caractère légitime de l'atteinte au droit de propriété, au regard de l'objectif poursuivi, que l'admissibilité de la distinction entre propriétaires publics et propriétaires privés de biens immobiliers agricoles que la disposition envisage d'opérer.

Ces éléments de justification seront utilement repris dans l'exposé des motifs.

3. L'article D.354, alinéa 3, en projet du Code prévoit :

« On entend par biens immobiliers agricoles les biens définis à l'article D.353 ».

L'article D.353, 2°, du Code dispose comme suit :

« Au sens du présent chapitre, on entend par :

[…]

2° 'biens immobiliers agricoles' : les biens immobiliers bâtis au plan de secteur et les biens immobiliers bâtis ou non bâtis […] situés en zone agricole ou déclarés dans le SIGeC ».

Dès lors que la notion de « biens immobiliers agricoles » est définie, pour ce qui concerne le chapitre IV intitulé « Dispositions relatives à la politique foncière agricole », par l'article D.353, 2°, du Code, chapitre dans lequel se situe l'article D.354 que l'avant-projet tend à remplacer, il est inutile, à l'alinéa 3 en projet, de renvoyer à l'article D.353. Partant, l'article D.354, alinéa 3, sera omis.

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

Toutefois, comme elle l'a déjà observé [2], la section de législation s'interroge quant à la limitation du champ d'application des dispositions relatives à la politique foncière agricole aux biens situés en zone agricole au plan de secteur ou à ceux déclarés dans le système intégré de gestion et de contrôle (en abrégé : « SIGeC »).

En effet, l'activité agricole peut être exercée en dehors de cette zone, spécialement, en zone d'habitat à caractère rural [3].

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir justifier cette différence de traitement. Le commentaire des articles sera utilement complété en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1er

1. L'article D.354, alinéa 1er, 4°, en projet prévoit que l'outil de gestion « acquiert au profit de la Région wallonne des biens immobiliers agricoles ».

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si l'acquisition au profit de la Région wallonne est censée ne concerner que les biens immobiliers agricoles publics ou bien, comme c'est la portée du dispositif à l'examen, tous types de biens immobiliers agricoles, sans distinguer selon qu'ils soient publics ou privés ; la disposition en projet sera, le cas échéant, adaptée en conséquence.

2. Interrogée à propos de la nature de l'outil de gestion centralisée envisagé [4], la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Il s'agit d'un service intégré au sein de l'administration wallonne.
>
> […]
>
> Nous voulions fonctionner de manière similaire à l'Observatoire du foncier agricole wallon visé à l'article D.357 du Code wallon de l'Agriculture. Suite à vos interrogations, nous proposons une réécriture du texte […]. Ce service, pour répondre à cette mission donnée au Gouvernement, sera créé au sein de l'arrêté d'exécution et sera intitulé 'Agence du foncier agricole wallon' ».

[2] Voir l'avis 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1142/1, pp. 161-190, observation formulée sous l'article 359.

[3] Voir ainsi l'article D.II.25 du CoDT selon lequel « La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de l'article D.II.36, § 3 ».

[4] S'agit-il d'un outil informatique, d'un service administratif, d'une agence ?

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

Suivant cette réponse, la déléguée du Ministre propose de rédiger la phrase introductive de l'article D.354, alinéa 1er, comme suit :

> « Dans le but de servir la politique foncière agricole conformément aux objectifs prévus à l'article D.1er, § 3, alinéa 1er, 1° à 8° et de soutenir la mise en œuvre du bail à ferme, le Gouvernement organise une gestion centralisée des biens immobiliers agricoles appartenant à des propriétaires publics, ci-après dénommés 'biens immobiliers agricoles publics' ».

Il est pris acte de cette nouvelle formulation. La référence à la notion d'outil que contient l'article 358/1, § 4, alinéa 2, en projet sera revue en conséquence.

Article 2

À la question de savoir si le remplacement de l'article D.355 du Code par l'article 2 de l'avant-projet est censé avoir pour conséquence que, contrairement à ce que prévoit l'article D.355 actuel du Code, le Gouvernement wallon ne pourra plus acquérir, au moyen du fonds budgétaire institué par l'article D.360 du Code, des biens immobiliers agricoles dans le cadre d'une vente de gré à gré ou d'une vente publique, par un propriétaire privé, dans le but de servir la politique foncière agricole conformément aux objectifs prévus à l'article D.1er, du Code, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « La possibilité d'acquérir via le fonds est toujours possible puisqu'on ne touche pas au fonds. De plus, l'acquisition de terres privées est hors champs du décret et la Région wallonne peut toujours acquérir des biens (compétence générale) ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 3

1. L'article D.356, § 2, alinéa 1er, débutera par les mots « Le Comité chargé de rendre l'avis visé au paragraphe 1er (la suite comme au projet) ».

2. De l'accord de la déléguée du Ministre, l'article D.356, § 3, en projet sera omis.

Article 5

1. L'article 5 insère dans le Code un article D.358/1 rédigé comme suit :

> « § 1er. Un droit de préférence est attribué à la Région wallonne en cas de vente d'un hectare au-moins de biens immobiliers agricoles qui appartiennent à des propriétaires publics afin de mettre ces biens à disposition d'agriculteurs conformément aux articles D.354, 4° et D.355.

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

On entend par propriétaire public, l'État, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes et toutes autres personnes morales de droit public.

§ 2. En dérogation au paragraphe 1er, le droit de préférence n'est pas applicable :

[…]

3° lorsque le bien fait l'objet d'une vente suite à une offre faite directement par le preneur ou au preneur sans qu'il ne doive recourir au droit de préemption dont il bénéficie en vertu de la section 3 'Des règles particulières aux baux à ferme' du livre III, titre VIII, chapitre II, de l'ancien Code civil […] ;

[…]

Concernant le 3°, à condition que le preneur démontre qu'il exploite le bien soit personnellement, soit par l'intermédiaire de son conjoint ou cohabitant légal, ses descendants ou enfants adoptifs ou ceux de son conjoint ou cohabitant légal ou les conjoints ou cohabitants légaux desdits descendants ou enfants adoptifs, et qu'il ne revende pas le bien acquis dans un délai de cinq ans, à défaut de quoi les modalités prévues au paragraphe 5 du présent article sont appliquées [.]

[…]

§ 5. En cas de vente faite en méconnaissance du droit de préférence de la Région wallonne, le Gouvernement peut exiger soit d'être subrogée à l'acquéreur, soit de recevoir du vendeur le versement d'une indemnité à dix pour-cent du prix de vente. Les dispositions de la loi du 4 novembre 1969 relative au bail à ferme concernant la méconnaissance du droit de préemption du preneur sont d'application.

[…] ».

En ce qui concerne les sanctions, le commentaire de l'article indique :

« Le § 5 instaure un mécanisme de sanction en cas de non-respect du droit de préférence ».

2. L'article D.358/1, § 2, alinéa 1er, 3°, en projet prévoit une exception au droit de préférence de la Région wallonne lorsque la vente fait suite à « une offre faite directement par le preneur ou au preneur sans qu'il ne doive recourir au droit de préemption ».

L'article D.358/1, § 2, alinéa 2, en projet impose, pour que cette exception s'applique, que

« le preneur démontre qu'il exploite le bien soit personnellement, soit par l'intermédiaire de son conjoint ou cohabitant légal, ses descendants ou enfants adoptifs ou ceux de son conjoint ou cohabitant légal ou les conjoints ou cohabitants légaux desdits descendants ou enfants adoptifs, et qu'il ne revende pas le bien acquis dans un délai de cinq ans ».

Le non-respect de ces conditions, notamment la revente du bien acquis dans un délai de cinq ans, engendre l'application des « modalités » prévues au paragraphe 5 en projet, à savoir l'application des sanctions prévues en cas de non-respect du droit de préférence de la Région wallonne.

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

3. La première phrase du paragraphe 5 prévoit qu'

> « [e]n cas de vente faite en méconnaissance du droit de préférence de la Région wallonne, le Gouvernement peut exiger soit d'être subrog[é] à l'acquéreur, soit de recevoir du vendeur le versement d'une indemnité s'élevant à dix pour-cent du prix de vente ».

L'application de cette disposition en cas de revente du bien acquis dans un délai de cinq ans dans l'hypothèse visée à l'article D.358/1, § 2, alinéa 1er, 3°, et alinéa 2, en projet ne permet pas de déterminer à quel « acquéreur » – s'agit-il du premier acquéreur en vertu de l'article D.358/1, § 2, alinéa 1er, 3°, ou de l'acquéreur du bien revendu ? [5] –, la Région wallonne pourrait exiger d'être subrogée [6], ni pour le surplus à quel « vendeur » l'indemnité correspondant à un pourcentage du prix de vente – s'agit-il du prix d'acquisition ou du prix de revente ? – pourrait être réclamée.

Il convient par ailleurs de s'interroger, au regard des objectifs poursuivis en l'espèce, sur la proportionnalité de l'impossibilité absolue de revente du bien dans un délai de cinq ans dans l'hypothèse visée à l'article D.358/1, § 2, alinéa 1er, 3°, et alinéa 2, en projet [7].

---

[5] À titre de comparaison, l'article 51 de la section 3 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, intitulée « Des règles particulières en faveur des preneurs de biens ruraux » (ci-après : « la législation sur le bail à ferme »), tel qu'applicable en Région wallonne, dispose :
« En cas de vente faite en méconnaissance des droits de préemption du preneur, celui-ci peut exiger soit d'être subrogé à l'acquéreur, soit de recevoir du vendeur versement d'une indemnité correspondant à 20 p.c. du prix de vente.
Dans le premier cas, l'action doit être intentée à la fois au vendeur et au premier acquéreur, et la demande n'est reçue qu'après avoir été inscrite en marge de la transcription de l'acte incriminé et, le cas échéant, en marge de la transcription du dernier titre transcrit.
[…] ».
L'action en subrogation est ainsi limitée « au vendeur et au premier acquéreur ».

[6] L'application d'un droit de subrogation en cas de revente du bien pose question et, si elle est maintenue, devrait être précisée.
À titre de comparaison, l'article 54 de la législation sur le bail à ferme, tel qu'applicable en Région wallonne, dispose :
« Le preneur qui a fait usage de son droit de préemption ne peut pas, pendant une période de cinq ans à dater de l'acquisition, céder le bien ni son exploitation à des personnes autres que son conjoint, son cohabitant légal, ses descendants ou enfants adoptifs ou ceux de son conjoint ou de son cohabitant légal ou aux conjoints ou aux cohabitants légaux desdits descendants ou enfants adoptifs.
La limite au droit de cession prévue à l'alinéa premier, ne vaut pas dans le cas où le preneur, qui a fait usage de son droit de préemption, peut revendre le bien à un acheteur qui lui garantit dans l'acte de vente une durée de bail effective de neuf années.
En cas d'inobservation de cette disposition, le preneur est tenu de payer au vendeur une indemnité correspondant à 20 p.c. du prix de vente des parcelles en question, sauf s'il a obtenu, au préalable et pour des motifs sérieux, l'autorisation du juge de paix ».
Dans l'hypothèse où le preneur, après avoir exercé son droit de préemption, cèderait son bien pendant une période de cinq ans à dater de son acquisition, cette disposition ne prévoit donc pas de droit de subrogation, mais limite la sanction à une indemnité correspondant à 20 p.c. du prix de vente.

[7] À titre de comparaison, en cas d'exercice du droit de préemption par le preneur, l'article 54 de la législation sur le bail à ferme prévoit des exceptions à cette interdiction de revente dans un délai de cinq ans, notamment la possibilité d'être autorisé à revendre le bien, moyennant autorisation du juge de paix, pour des motifs sérieux.

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡

4. Enfin, dans un objectif de sécurité juridique, la seconde phrase du paragraphe 5, selon laquelle « [l]es dispositions de la loi du 4 novembre 1969 relative au bail à ferme concernant la méconnaissance du droit de préemption sont d'application », devrait être remplacée par l'identification précise des dispositions applicables de la législation sur le bail à ferme.

Cependant, si les dispositions de la législation sur le bail à ferme concernant la méconnaissance du droit de préemption du preneur ne peuvent être appliquées que moyennant des adaptations découlant des caractéristiques propres au dispositif, en projet, organisant le droit de préférence de la Région wallonne, il serait alors plus adéquat de prévoir un régime spécifique applicable en l'espèce.

5. Le dispositif sera revu à la lumière de ces observations.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

‡LW-AICYQCBDF-HFBBIYX‡