



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 31/2025
du 20 février 2025
Numéro du rôle : 8245**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 88, alinéa 1er, du décret de la Région flamande du 13 octobre 2023 « établissant les règles spécifiques concernant le bail à ferme », posée par le Tribunal de première instance d'Anvers, division de Turnhout.

La Cour constitutionnelle,

composée de la juge Joséphine Moerman, faisant fonction de présidente, du président Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Danny Pieters, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par la juge Joséphine Moerman,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 17 juin 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 juin 2024, le Tribunal de première instance d'Anvers, division de Turnhout, a posé la question préjudicielle suivante :

« La disposition transitoire prévue à l'article 88, alinéa 1er, dernier membre de phrase (' [...] et qui n'ont pas été dénoncées ') [du décret flamand sur le Bail à ferme du 13 octobre 2023], viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les preneurs d'un bail à ferme conclu avant le 1er novembre 2023 et résilié avant cette date ne peuvent demander l'application ni du motif de refus ni de la possibilité de limiter la validation du congé résultant de l'article 19, § 7, du décret précité alors que les preneurs d'un bail à ferme conclu avant le 1er novembre 2023 et résilié à cette date ou après celle-ci peuvent en demander l'application lorsque le bail a été résilié pour affectation des parcelles par un bailleur public à des fins d'intérêt général en vue de boisement ou de production de nature ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Frank Mijs, assisté et représenté par Me Koen Van Wynsberge, avocat au barreau de Gand;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Steve Ronse et Me Deborah Smets, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 11 décembre 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 8 juillet 2011, la « Vlaamse Landmaatschappij » (Société terrienne flamande), intimée devant la juridiction *a quo*, a acheté plusieurs parcelles de terres agricoles qui étaient données à bail à la mère de Frank Mijs, appelant devant la juridiction *a quo*. Le bail, entre-temps cédé à Frank Mijs, a été résilié à des fins d'intérêt général par la « Vlaamse Landmaatschappij » par lettre recommandée du 18 mai 2021.

Frank Mijs conteste la résiliation du bail et l'indemnité de fin de bail proposée. Après avoir fait appeler en vain Frank Mijs en conciliation, la « Vlaamse Landmaatschappij » l'a assigné le 8 septembre 2021 devant le Juge de paix du premier canton de Mol-Geel pour faire valider la résiliation du bail. Le Juge de paix a validé la résiliation par jugement du 22 novembre 2022. Le 12 janvier 2023, Frank Mijs a fait appel de ce jugement devant le Tribunal de première instance d'Anvers, division de Turnhout.

Par jugement du 17 juin 2024, le Tribunal de première instance d'Anvers, division de Turnhout, a jugé que la résiliation n'était pas nulle, a rejeté plusieurs griefs invoqués contre la validité de celle-ci et a constaté que l'article 19, § 7, du décret de la Région flamande du 13 octobre 2023 « établissant les règles spécifiques concernant le bail à ferme » n'est pas applicable au litige au fond parce que ce décret prévoit en son article 88, alinéa 1er, qu'il ne s'applique qu'aux baux qui n'ont pas été résiliés avant son entrée en vigueur, de sorte qu'il importe peu que la résiliation ait déjà été validée dans un jugement passé en force de chose jugée. Avant de statuer plus avant, le Tribunal juge nécessaire de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. L'appelant devant la juridiction *a quo* estime que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Selon lui, l'article 88, alinéa 1er, du décret de la Région flamande du 13 octobre 2023 « établissant les règles spécifiques concernant le bail à ferme » (ci-après : le décret du 13 octobre 2023) fait naître une différence de traitement pour ce qui concerne l'application de l'article 19, § 7, de ce décret du 13 octobre 2023, entre les preneurs dont le bail à ferme a été résilié antérieurement à la date d'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2023, soit le 1er novembre 2023, et les preneurs dont le bail à ferme a été résilié après cette date. Seuls les preneurs de la seconde catégorie peuvent invoquer l'article 19, § 7, du décret du 13 octobre 2023, qui permet au juge de refuser la validation de tout ou partie du congé si la viabilité de l'exploitation existante risque de s'en trouver gravement altérée.

Selon l'appelant devant la juridiction *a quo*, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. L'application de l'article 19, § 7, du décret du 13 octobre 2023 à des résiliations déjà effectuées avant le 1er novembre 2023 ne porte pas atteinte à l'objectif de la disposition en cause d'éviter que l'introduction de nouvelles formalités affecte la validité de résiliations déjà effectuées. En revanche, la non-application du pouvoir de modération inscrit à l'article 19, § 7, du décret du 13 octobre 2023 porte atteinte à l'objectif que le législateur décrétal poursuivait en adoptant cette disposition, qui était de protéger les preneurs, et en particulier les jeunes preneurs, d'une résiliation compromettant gravement la viabilité de l'entreprise.

L'appelant devant la juridiction *a quo* observe qu'il est possible d'interpréter la disposition en cause d'une manière conforme à la Constitution. Elle peut effectivement être interprétée en ce sens que le décret du 13 octobre 2023 s'applique aux résiliations de baux non encore validées, au moment de l'entrée en vigueur de ce décret, par un jugement passé en force de chose jugée.

A.2. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il soutient à titre principal que les preneurs d'un bail à ferme résilié avant le 1er novembre 2023 ne sont pas comparables aux preneurs d'un bail résilié à ou après cette date. Au moment de l'élaboration et de l'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2023, les preneurs de la première catégorie ne disposent plus d'aucun bail.

Le Gouvernement flamand fait valoir à titre subsidiaire que la différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le moment de la résiliation, et qu'elle est raisonnablement justifiée au regard du principe de la prévisibilité de la loi. En effet, au moment de la résiliation, un bailleur doit pouvoir connaître les conditions que la résiliation doit remplir pour être valable. Il serait déraisonnable de le confronter après la résiliation à un nouveau pouvoir de modération.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'effet dans le temps du décret de la Région flamande du 13 octobre 2023 « établissant les règles spécifiques concernant le bail à ferme » (ci-après : le décret du 13 octobre 2023).

B.2.1. L'article 88, alinéa 1er, en cause, du décret du 13 octobre 2023 dispose :

« Le présent décret entre en vigueur le 1er novembre 2023 et s'applique également aux conventions qui ont été conclues antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret et qui n'ont pas été [résiliées] ».

B.2.2. En vertu de cette disposition, le décret du 13 octobre 2023 s'applique aux baux à ferme conclus antérieurement à la date d'entrée en vigueur qui n'ont pas encore été résiliés.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Pour les résiliations en cours, il est logique que les anciennes règles de la loi sur le bail à ferme continuent à s'appliquer, notamment en vue de la validation de la résiliation. La proposition de décret prescrit en effet plusieurs mentions supplémentaires (numéro de registre national) qu'une résiliation doit obligatoirement énoncer. Il est évident qu'il ne peut résulter de ces nouvelles dispositions qu'un congé donné puisse encore être déclaré non valide alors qu'il était conforme aux dispositions de la loi sur le bail à ferme » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1475/6, p. 19).

B.3.1. La question préjudicielle mentionne en outre l'article 19, § 7, du décret du 13 octobre 2023, dont l'alinéa 1er dispose :

« En cas de congé conformément à l'article 10, § 1er, 7° et 8°, et à l'article 11, 9°, en vue de boisement ou de production de nature, le juge refuse la validation du congé si la viabilité de l'exploitation existante risque de s'en trouver gravement altérée. Le juge peut également limiter la validation du congé à certaines parcelles ou à une superficie donnée, mais uniquement dans le but de mettre le congé en conformité avec les dispositions relatives à la viabilité de l'exploitation agricole existante ».

B.3.2. En vertu de cette disposition, le juge peut refuser ou limiter à certaines parcelles ou superficies la validation du congé d'un bail à ferme en vue de boisement ou de production de nature si la viabilité de l'exploitation existante risque de s'en trouver gravement altérée. Il faut requérir cette validation du congé, sous peine qu'il soit frappé de caducité, dans les trois mois de celui-ci, si le preneur n'y a pas acquiescé par écrit (article 19, § 4, du décret du 13 octobre 2023).

B.3.3. L'exigence de la validation à défaut d'acquiescement par écrit a été reprise 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 : la loi sur le bail à ferme). Cette loi, qui a

été abrogée pour la Région flamande par l'article 87, 2°, du décret du 13 octobre 2023, ne prévoyait cependant pas de disposition analogue à l'article 19, § 7, du décret du 13 octobre 2023.

B.4. La juridiction *a quo* souhaite savoir si l'article 88, alinéa 1er, du décret du 13 octobre 2023 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il fait naître une différence de traitement entre, d'une part, les preneurs qui peuvent invoquer l'article 19, § 7, du décret du 13 octobre 2023 parce que leur bail à ferme a été résilié le ou après le 1er novembre 2023 et, d'autre part, les preneurs qui ne peuvent pas invoquer cette disposition parce que leur bail a été résilié antérieurement à cette date.

B.5. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de personnes sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit. Le principe de confiance légitime est étroitement lié au principe de sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.7. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement flamand, les deux catégories de personnes mentionnées en B.4 sont comparables au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Il s'agit dans les deux cas de preneurs dont le bail à ferme a été résilié mais qui n'a pas encore pris fin définitivement puisqu'ils contestent la validation de la résiliation. La circonstance que le bail à ferme des preneurs de la seconde catégorie a été résilié antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2023 ne suffit pas pour conclure à la non-comparabilité. Sinon, le contrôle d'un régime transitoire exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination serait vidé de toute substance.

B.8. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, à savoir la date à laquelle le bail à ferme a été résilié.

B.9. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.2 que, par la disposition en cause, le législateur décretaal entendait éviter qu'un congé valablement donné antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2023 soit encore invalidé sur la base d'une disposition de ce décret.

Cet objectif est légitime.

B.10. Au regard de cet objectif, il est raisonnablement justifié que l'article 19, § 7, du décret du 13 octobre 2023 ne s'applique pas à des baux à ferme résiliés antérieurement à l'entrée en vigueur de ce décret. Cette disposition prévoit en effet un nouveau motif pour refuser ou limiter la validation du congé.

La disposition en cause protège ainsi les attentes légitimes des bailleurs qui ont résilié le bail à ferme antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2023. Ils pouvaient s'attendre à ce que la validité de la résiliation soit appréciée sur la base de la loi sur le bail à ferme. À l'inverse, les preneurs ne pouvaient à ce moment nourrir l'attente légitime que le décret du 13 octobre 2023 s'appliquerait à la résiliation de leur bail à ferme.

B.11. L'article 88, alinéa 1er, du décret du 13 octobre 2023 est dès lors compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 88, alinéa 1er, du décret de la Région flamande du 13 octobre 2023 « établissant les règles spécifiques concernant le bail à ferme » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 février 2025.

Le greffier,

La présidente f.f.,

Frank Meersschaut

Joséphine Moerman