

# Bail à ferme en Wallonie : ENJEUX AUXQUELS LA RÉFORME DU BAIL À FERME DEVRA FAIRE FACE.



Doriane Henry de Frahan<sup>1</sup>

Décembre 2017

<sup>1</sup> Chargée de recherches et de plaidoyer à Entraide & Fraternité.

**L'accès à la terre et son contrôle constituent une préoccupation forte en Wallonie où près des deux tiers des agriculteurs/trices sont locataires sous bail à ferme. Aujourd'hui, la législative relative au bail à ferme ne répond plus aux préoccupations des propriétaires ni des locataires. L'animosité s'est installée dans les relations entre les deux parties. Il est donc impératif de rétablir la confiance rompue et d'assouplir les conditions de location actuelles afin de permettre un accès et une sécurité aux agriculteurs actuels et futurs.**

**Cette analyse n'a pas la prétention d'aborder tous les tenants et aboutissants de la loi sur le bail à ferme mais d'explorer quelques enjeux auxquels la future réforme du bail à ferme devra faire face.**

La disparition de la moitié des fermes wallonnes a entraîné des changements radicaux dans le paysage agricole. En 1980, on comptait 37 843 exploitations, en 2015 on en comptait plus que 12 867, soit une diminution de 68% en 25 ans<sup>2</sup>. Si le nombre d'exploitations agricoles a été divisé par plus de la moitié en quasi 30 ans, la superficie moyenne d'une exploitation a fait le chemin inverse, passant de 26 à 56 hectares<sup>3</sup>. Parallèlement, le nombre d'agriculteurs a diminué de près de 56%. On voit donc apparaître un phénomène de concentration des terres qui résulte notamment d'une spéculation foncière de celles-ci. De plus, la logique productiviste menée par une politique ultralibérale et la mise en compétition de l'agriculture sur le marché mondial (Accord de l'OMC à Marrakech en 1994) ne font qu'accentuer les pressions que subissent les agriculteurs.

En Belgique, la superficie des terres consacrée à l'agriculture représente quasi 50% du territoire. Au cours des dernières années, on constate qu'en moyenne, par an, 2000 hectares de terres perdent leur affectation agricole<sup>4</sup> et sont utilisés à d'autres fins : zonings industriels, habitats, infrastructures routières, productions forestières, etc.). Cette pression foncière a entraîné une multiplication par quatre en moyenne du prix de la terre en 30 ans. Aujourd'hui, en Belgique, le prix moyen de la terre agricole se situe entre 20.000 et 25.000€/ha mais peut s'élever jusqu'à 40.000 voire 50.000€/ha, selon les régions agricoles et la qualité de la terre<sup>5</sup>.

La location est le principal faire-valoir des terres agricoles en Belgique. En Wallonie, près de 70% des terres sont sous un régime de location.

Les propriétaires sont composés de particuliers, d'agriculteurs, d'organismes publics (régions, provinces, CPAS, fabriques d'Eglises), des associations de protection de la nature (Natagora) ou encore de coopérative citoyenne (Terre-en-Vue).<sup>6</sup>

## ► Le bail à ferme : définition et historique

Le bail à ferme est un contrat par lequel le propriétaire loue un fond à une personne physique ou morale et destiné exclusivement à des fins agricoles.

« Les baux des biens immeubles qui, soit dès l'entrée en jouissance du preneur, soit de l'accord des parties en cours de bail,

<sup>2</sup> Henry de Frahan D, Zedde S (2017). « Une agriculture wallonne créative malgré un contexte contraignant », *Entraide & Fraternité* ; page 2. En ligne : <https://www.entraide.be/Creative-malgre-un-contexte-contraignant>

A noter toutefois que le nombre a légèrement augmenté entre 2015 et 2016 (+0,61%), passant de 12 950 à 12 872 en Wallonie. Voir : SPF Economie (2017). « Chiffres clés de l'agriculture », Direction générale Statistique. En ligne : [http://statbel.fgov.be/fr/binaries/FR\\_Kerncijfers%20landbouw\\_2017\\_final\\_tcm326-284197.pdf](http://statbel.fgov.be/fr/binaries/FR_Kerncijfers%20landbouw_2017_final_tcm326-284197.pdf)

<sup>3</sup> Ibidem, page 5

<sup>4</sup> Ibidem, page 3

<sup>5</sup> Villez Juliette (2015). « L'accès à la terre en Wallonie », *Entraide & Fraternité*, pp. 2. En ligne : <https://www.entraide.be/acces-terre-wallonie>

<sup>6</sup> Nature Progrès Belgique (n.d). « Un nouveau bail de location des terres agricoles », en ligne : <http://www.natpro.be/nospublications/nosetudes/favoriserlaccusalaterredenosagriculteurs/unnouveaubaildelocationdes-terresagricoles.html>

sont affectés principalement à son exploitation agricole, à l'exclusion de la sylviculture. Par « exploitation agricole », on entend l'exploitation de biens immeubles en vue de la production de produits agricoles destinés principalement à la vente ». (Art 1, al.1 Code civil, section relative au bail à ferme, 1969)

De 1804 à aujourd'hui, la législation a été modifiée à plusieurs reprises afin de protéger l'agriculteur et lui permettre un usage de la terre à long terme. En effet, la terre est le principal outil de travail de l'agriculteur, elle est nécessaire à la production et aux revenus. L'usage de la terre dans la durée permet à l'agriculteur d'accéder à un crédit et d'investir dans des moyens nécessaires à la production (mécanismes d'irrigation, élevage, fumure, soins animaliers. etc.).

**1804: loi sur le bail, sans précision pour les activités agricoles**

**1929: protection de l'agriculteur pendant une certaine durée d'exploitation c'est-à-dire 9 ans**

**1951: renforcement durée; un prolongement automatique de 9 ans**

**1955: restreint le propriétaire à reprendre sa terre, il doit motiver sa reprise**

**1963: mise en place de la possibilité de préemption pour l'agriculteur lors de la vente de la terre louée. L'achat se fait en priorité pour l'agriculteur**

**1969: la pression sur les terres est importante, le législateur décide de coordonner la loi et précise une série de points**

**1975: mise en place de la «cession du droit de préemption»: le fermier peut s'adresser à un investisseur qui achète la terre pour lui, avec une obligation pour l'investisseur de laisser le bail pour 9 ans à ce fermier.**

**1988: mise en place de baux de longue durée (minimum 18 ans) et la bail de carrière (jusqu'au 65 ans de l'agriculteur). Ces baux permettent une sécurité à l'exploitant agricole et permet au propriétaire de voir la fin de son bail après la période convenue.**

**2014: Dans le cadre de la réforme institutionnelle belge, les compétences liées au bail à ferme ont été régionalisées**



### Les différents types de baux à ferme

#### Le bail à ferme pour une durée minimale de neuf ans

« La durée d'un bail à ferme est fixée par les parties ; elle ne peut être inférieure à neuf ans. Si une durée inférieure a été stipulée, elle est de plein droit portée à neuf ans. A défaut de congé valable, le bail est prolongé de plein droit à son expiration, par périodes successives de neuf ans, même si la durée de la première occupation a excédé neuf ans. » (Art4, Code civil, section relative au bail à ferme)

Depuis 1929, la durée d'un bail à ferme est de minimum 9 ans puis se prolonge automatiquement pour 9 ans et se poursuit de façon indéterminée, à défaut de congé valable. Parmi les motifs qui permettent à un propriétaire de reprendre sa terre, seul le congé pour exploitation personnelle est possible, la jurisprudence ayant condamné la plupart des autres motifs.

#### Le bail de longue durée et le bail dit « de carrière »

En 1988, deux types de baux « long terme » ont été mis en place : des baux de longue durée (27 ans) et des baux dits « de carrière » (jusqu'à la pension de l'agriculteur à 65ans).

La durée du bail le plus long est celui de carrière, mais celui-ci est peu utilisé car peu connu et ne permet pas la cession privilégiée (aucune transmission possible aux successeurs éventuels). Les baux de 27 ans sont préférés par les agriculteurs locataires car en absence de contestation par l'agriculteur, il est directement reconduit automatiquement en bail à ferme.

Une fois que l'agriculteur locataire a atteint l'âge de pension, le bail de carrière, est reconduit annuellement si le propriétaire ne manifeste pas la volonté de récupérer sa terre. Si au contraire, celui-ci réclame son bien pour devenir lui-même agriculteur ou pour vendre son bien à des fins agri-

coles, le contrat prend fin. Cette insécurité pour les locataires amène des agriculteurs proches de la pension ou en âge avancé à mettre la terre en sous-location sans nécessairement avertir leur propriétaire afin d'avoir un complément de revenu.

« Le preneur de biens ruraux ne peut sous-louer en tout ou en partie le bien loué ou céder son bail en tout ou en partie sans l'autorisation du bailleur. Cette autorisation doit, à peine de nullité, être préalable à la sous-location ou à la cession et être donnée par écrit. L'autorisation de cession de bail ne peut valoir comme autorisation de sous-location. Ne sont pas considérés comme des sous-locations, les échanges portant sur la culture des biens loués, réalisés par les preneurs. Ces échanges n'affectent pas les droits et obligations, ni des preneurs ni des bailleurs. Il en est de même de l'exploitation en commun d'un bien rural donné à bail à un des co-exploitants, à condition que ce dernier reste seul titulaire du bail et participe activement, à titre d'occupation principale, à l'exploitation. » (Art.30, Code civil relatif au bail à ferme)

Cette pratique de sous-location est interdite sauf pour les descendants ou enfants adoptifs du locataire ou à ceux de son conjoint (ou aux conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs. (Art 31, Code civil section relative au bail à ferme).

Notons ceci d'important que le preneur peut céder son bail à ses descendants sans autorisation nécessaire du bailleur, le fermier doit néanmoins le prévenir.

« Si le preneur ayant atteint l'âge de la pension, bénéficie d'une pension de retraite ou de survie et ne peut indiquer aucune des personnes mentionnées à l'article 34 comme pouvant poursuivre son exploitation, le bailleur peut mettre fin au bail en vue d'exploiter lui-même tout en partie du bien loué ou d'en céder l'exploitation à son conjoint, à ses descendants ou enfants adoptifs ou à ceux de son conjoint, ou aux

conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs ». (Art 8 bis, Code civil, section relative au bail à ferme)

Pour les propriétaires, cette situation de quasi-perpétuité due à la cession privilégiée est fortement critiquée car ils ne voient pas « le bout du tunnel ». Pour les preneurs, une absence de régime privilégié amènerait le repreneur-descendant à renégocier son bail avec un risque de concurrence vers un plus offrant, et la possibilité de voir sa ferme – héritage familial – partir.

## ► Le droit de préemption

Le droit de préemption signifie qu'en cas de vente de la terre louée, l'agriculteur locataire peut l'acheter en priorité, sauf en cas de vente entre parents et enfants, ou encore en cas de cession entre copropriétaires. (Art.52, Code civil, section relative au bail à ferme).

### Cas de cession de baux pour les sociétés :

Depuis une trentaine d'années, de nombreux agriculteurs créent leur société d'exploitation agricole essentiellement pour des raisons fiscales. On ne peut céder son droit de bail à une société (S.A., S.P.R.L.) sans l'accord du propriétaire sauf dans le cas des « sociétés agricoles », définies par la loi de 1979, spécifiques au monde des agriculteurs. La loi indique que celui qui exploite en société agricole est sensé exploiter à titre personnel et donc de ce fait, le bail est conclu au nom du fermier et non au nom de la société. La cession se fait alors de manière traditionnelle. (Terre-en-Vue, 2012)

Le propriétaire et l'acheteur potentiel doivent convenir des modalités de la vente. Ensuite, le propriétaire demande à son locataire s'il désire ou non se substituer à l'acheteur. Par conséquent, « le propriétaire du bien loué reste maître de la fixation du prix et des conditions de la vente. Mais ses prérogatives sont réduites en ce qu'il n'est plus libre de décider définitivement

du choix de son acheteur, étant tenu, après détermination de celui-ci, de faire offre d'abord à son fermier »<sup>7</sup>.

« Le propriétaire ne peut vendre le bien de gré à gré à une personne autre que le preneur qu'après avoir mis celui-ci en mesure d'exercer son droit de préemption. A cet effet, le notaire notifie au preneur le contenu de l'acte établi sous condition suspensive de non-exercice du droit de préemption, l'identité de l'acheteur exceptée. Cette notification vaut offre de vente. » (Art.48, all. Code civil, section relative au bail à ferme)

Ainsi, le propriétaire peut mener une procédure visant à vendre au plus offrant mais le locataire, titulaire du droit de préemption, peut se substituer à l'acquéreur. Toutefois, le preneur qui a fait usage de son droit de préemption ne peut, pendant une période de 5 ans à dater de l'acquisition, céder le bien ni son exploitation à des personnes autres que son conjoint, ses descendants ou enfants adoptifs ou ceux de son conjoint ou aux conjoints desdits descendants ou enfants adoptifs. (Art. 54, Code civil, section relative au bail à ferme). Il a été constaté que l'existence d'un droit de préemption rebute souvent les candidats acquéreurs à déposer une offre et s'avère dès lors peu intéressante pour le propriétaire. En effet, si le potentiel acheteur n'est pas agriculteur ou n'a pas l'intention d'exploiter la terre de façon agricole, celui-ci ne pourra pas rompre le bail - fait au préalable avec l'agriculteur-locataire - ou le vendre à une autre personne. De ce fait, la vente d'une terre sous bail entraîne une moins-value de l'ordre de 30 - 40%.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ponchaut Alexandre (2017). « Bail à ferme : exception au droit de préemption du locataire », *Union des villes et communes de Wallonie*. En ligne : <http://www.uvcw.be/articles/3,30,2,0,6942.htm>

<sup>8</sup> *Op.cit.* « Un nouveau bail de location des terres agricoles »

## › L'établissement des montants du fermage

Jusqu'en 2016, l'établissement des fermages - c'est-à-dire des loyers - faisait l'objet d'une loi spécifique datant du 4 novembre 1969 visant à limiter les fermages. Cette loi indiquait que tous les trois ans, des commissions de fermage (une par Province) constituées par trois propriétaires et trois locataires devaient négocier le montant de « coefficient de fermage » sur base de la rentabilité moyenne des exploitations.

Ce coefficient était ensuite multiplié par le revenu cadastral (non indexé) pour donner le montant du fermage. Ce montant variait en fonction des régions et du type de culture (cultures ou prairies). Il pouvait être majoré également dans certains cas, comme par exemple le bail de carrière (jusqu'aux 65 ans de l'agriculteur). A titre indicatif, aujourd'hui en Wallonie, le fermage moyen équivaut à plus ou moins 200 euros/ha/an.<sup>9</sup>

- Pour les agriculteurs, un fermage élevé peut compromettre la viabilité des fermes, notamment celles qui ont peu de revenus par hectare, comme celles qui s'adonnent à l'élevage par exemple.
- Pour les propriétaires, le fermage actuel est insuffisant. Il ne permet pas de couvrir les frais encourus pour la propriété de la terre (taxes sur le fermage, précompte immobilier, droits de succession).

Les fermages de 2016 ont clôturé l'ancien régime (1969). Dorénavant, c'est le Gouvernement wallon qui fixe annuellement les coefficients selon une procédure définie par le Décret limitant les fermages (M.B. du 31-10-2016).<sup>10</sup>

La modification de la loi a amené de nombreuses réactions de la part des syndicats agricoles et ruraux. Dans certaines Pro-

vinces, les coefficients étaient fixés parfois avec retard (jusqu'à 15 mois !) par rapport au calendrier réglementaire créant de ce fait un vide juridique et un préjudice financier aux parties. Toutefois, la démarche simplificatrice de déterminer un coefficient moyen par région agricole peut aussi apporter préjudice à certains bailleurs et preneurs. En effet, qui dit « moyenne » dit un jeu d'équilibre, ne répondant pas toujours aux réalités, essentiellement des plus précarisés<sup>11</sup>.

Ancien régime (-> fin 2016)	Nouveau régime (fermages 2017)
Négociations des Commissions de fermages dans chaque province.	Fixation automatique
Evolution des coefficients négociée par 3 représentants des bailleurs et 3 représentants des preneurs sous la présidence d'un fonctionnaire de l'administration.	Evolution déterminée mathématiquement <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour 50% par l'évolution du revenu du travail agricole</li> <li>• Pour 50% par l'évolution de l'index des prix à la consommation</li> </ul>
Adaptation des fermages tous les trois ans	Adaptation annuelle
Parution au Moniteur Belge aléatoire au gré des accords des commissions provinciales.	Parution systématique au Moniteur Belge vers le 15 décembre de l'année précédent leur application.
Coefficients différents pour une même région agricole selon la province.	Un seul coefficient par région agricole. Disparition de la différence selon la province.

Tableau de NTF-Propriétaires ruraux de Wallonie- Février 2017

La nouvelle loi ne modifie toutefois pas les majorations pour les baux de longue durée (27 ans) et de carrière. Lors de la séance publique de la Commission de l'agriculture, tourisme et patrimoine au Parlement Wallon le 27 octobre dernier, le fermage a été sujet à de nombreuses discussions houleuses. Certains sont d'avis qu'il faudrait une augmentation du fermage par rapport à la périodicité du bail (NTF- Propriétaires ruraux de Wallonie).<sup>12</sup> La question de la li-

<sup>9</sup> Propriétaires ruraux de Wallonie (2017). « Bail à ferme. Location des terres agricoles. Qui sont les puissants ? ». En ligne : <http://ntf.be/bail-ferme>

<sup>10</sup> Région Wallonne (2016). « Décret limitant les fermages - 20 octobre 2016 », Moniteur belge. En ligne : [http://ntf.be/sites/default/files/media/20-10-2016\\_-\\_decret\\_limitant\\_les\\_fermages\\_-\\_mb\\_31-10-2016.pdf](http://ntf.be/sites/default/files/media/20-10-2016_-_decret_limitant_les_fermages_-_mb_31-10-2016.pdf)

<sup>11</sup> Op.cit., « Bail à ferme. Location des terres agricoles. Qui sont les puissants ? »

<sup>12</sup> Parlement Wallon (2017). « Compte rendu avancé. Séance publique de la Commission de l'agriculture, du tourisme et du patrimoine. C.R.A.C. N° 22 (2017-2018) 5e session de la 10e législature », pp.19. En ligne : [https://gallery.mailchimp.com/9ec6068fba4b047b0d6c99b52/files/37203734-2ee2-4e54-872d-333c48a32258/Bail\\_%C3%A0\\_feme\\_Auditions\\_commission\\_agriculture\\_23octobre\\_2017.pdf](https://gallery.mailchimp.com/9ec6068fba4b047b0d6c99b52/files/37203734-2ee2-4e54-872d-333c48a32258/Bail_%C3%A0_feme_Auditions_commission_agriculture_23octobre_2017.pdf)

béralisation du fermage a été également évoquée, c'est-à-dire la possibilité qu'un propriétaire et un locataire se mettent d'accord sur un prix. Toutefois, cette libéralisation peut avoir l'effet négatif de favoriser les grosses fermes capables de payer un loyer plus élevé au détriment des plus petites exploitations ou encore des jeunes souhaitant s'installer.

#### La pratique du Chapeau

Le bail à ferme est devenu une valeur qui se monnaie. Afin de donner un accès au bail à son successeur, le locataire « vend » son accès via le paiement de ce qu'on appelle « un chapeau », montant payé au noir pouvant atteindre, dans certaines régions, 10 000 euros/ha. Cette pratique de paiement entre nouveau et ancien locataire constitue un frein pour la nouvelle génération d'agriculteurs qui n'ont pas nécessairement connaissance de la pratique et ne possède pas les ressources financières suffisantes. (Terre en Vue, 2012)

### › Les préoccupations environnementales ou sociales

Actuellement, la loi sur le bail à ferme autorise l'agriculteur à cultiver les terres louées comme il l'entend - à condition toutefois qu'il respecte les autres normes légales.

« Sont réputées inexistantes, toutes clauses conventionnelles restreignant la liberté du preneur quant au mode de culture des terres louées ou quant à la disposition des produits de la ferme ». (Art. 24, Code civil, section relative au bail à ferme)

Or, de nombreux propriétaires souhaitent que leur terre soit gérée selon certains choix environnementaux et sociaux et souhaiteraient par exemple insérer des clauses telles que l'interdiction de l'utilisation d'OGM, de pesticides et engrais chimique de synthèse, l'interdiction de labourer des prairies permanentes ou encore d'abattre

les arbres et les haies.

Du côté des agriculteurs locataires, ces clauses représentent des contraintes supplémentaires à celles déjà supportées avec difficulté, obligations qui peuvent avoir une influence in fine négative sur leurs revenus déjà maigres.

« Sur le point relatif aux clauses environnementales, la Fédération wallonne de l'agriculture est totalement contre des clauses qui pourraient être pro-environnement ou, en tout cas, qui surfent sur la vague sociétale, par exemple, interdire un bailleur qui interdirait, dans le bail écrit, l'utilisation d'OGM, de pesticides chimiques de synthèse, d'engrais chimique, toute une série de clauses environnementales. En ce qui nous concerne, nous considérons que c'est contraire à un principe important qui est garanti par la loi sur le bail à ferme, depuis plusieurs années, qui est : la liberté de culture. Nous considérons à juste titre que les agriculteurs sont déjà lourdement chargés, au niveau environnemental, qu'il ne faut pas charger supplémentaires le preneur. » (Propos de Mme Janssens, Juriste au Service d'études de la Fédération wallonne de l'agriculture (FWA-UAW lors de la séance ouverte de la Commission de l'agriculture, tourisme et patrimoine au Parlement Wallon le 27 octobre dernier).<sup>13</sup> Les agriculteurs, quant à eux, souhaitent qu'on puisse leur faire confiance dans la gestion de la terre et des cultures. Les clauses devraient pouvoir être conclues en commun accord, en prenant en compte les considérations des deux parties.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Op.cit., « Compte rendu avancé. Séance publique de la Commission de l'agriculture, du tourisme et du patrimoine. C.R.A.C. N° 22 (2017-2018) 5<sup>e</sup> session de la 10<sup>e</sup> législature », pp.9.

<sup>14</sup> Op.cit., « Un nouveau bail de location des terres agricoles »

## Conclusion : quel bail défend्रे pour une agriculture familiale durable ?

Une régulation du marché foncier locatif est indispensable pour éviter des investissements trop importants aux agriculteurs locataires mais aussi pour assurer une sécurité et un revenu équitable, encadrés par la loi, aux propriétaires. Actuellement, le bail à ferme est pour l'agriculteur le principal moyen d'accéder à la terre et de transmettre son outil de travail à un repreneur (descendant, conjoint, nouvelle installation) selon des modalités idéalement négociées avec le propriétaire. Force est de constater que de nombreux propriétaires sont de plus en plus réticents à mettre en location leur terre à travers le bail à ferme. Les propriétaires choisissent soit de vendre, soit de conclure un contrat précaire (contrat annuel ou contrat de commodat) amenant l'agriculteur en situation d'insécurité, ou encore de faire gérer leur terre par des sociétés de gestion. En conséquence, la disponibilité des terres pour les exploitations agricoles familiales est aujourd'hui sur la sellette.

Par ailleurs, sous sa forme actuelle, le bail à ferme rend particulièrement difficile l'installation de candidats non-issus du milieu agricole.

La nécessité d'une réforme du bail à ferme fait consensus parmi les nombreuses parties prenantes. La volonté de préserver les terres agricoles est une préoccupation clairement identifiée dans les différents textes adoptés par le Gouvernement wallon : Code wallon de l'Agriculture (2014), Code du Développement Territorial (2017).

Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer dans la régulation de l'accès à la terre et son contrôle et ce, dans l'objectif de renforcer et soutenir une agriculture familiale wallonne : ancrée sur le territoire, fournisseuse d'emplois, garantissant de bons produits et un revenu décent aux agriculteurs et agricultrices tout en respectant l'environnement.