



Chambre d'Agriculture

Chambre Professionnelle
des Agriculteurs, Viticulteurs
et Horticulteurs Luxembourgeois

N/Réf.: MG/PR/11-01

Strassen, le 10 novembre 2017

à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de
la Viticulture et de la Protection des
consommateurs

Avis

sur le projet de loi portant modification 1. de la loi modifiée du 18 juin 1982 portant
réglementation du bail à ferme ; 2. de certaines dispositions du Code civil

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 19 juin 2017, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. Celui-ci a pour objet de modifier sur certains points le régime légal des baux de biens immeubles affectés principalement à une exploitation agricole régis par la loi modifiée du 18 juin 1982 portant réglementation du bail à ferme (ci-après la « **Loi de 1982** »).

Après avoir analysé le projet sous avis en assemblée plénière, la Chambre d'Agriculture a décidé d'émettre l'avis qui suit.

I. Importance pour le secteur agricole

Compte tenu de la forte proportion de surfaces agricoles exploitées sous forme de location, le régime légal relatif au bail à ferme est d'une importance primordiale et croissante pour le secteur. L'augmentation de la location a son origine dans la pression foncière extra-agricole qui ne cesse d'augmenter depuis plus de 30 ans ainsi que dans la restructuration de la taille des exploitations. Cette pression sur le foncier a entraîné une forte augmentation des prix des terrains à la vente. Depuis longtemps, ces prix de vente ne sont plus en corrélation avec le rendement agricole qui peut être escompté sur les terrains.

La conséquence de cette pression sur le foncier a été une augmentation constante de la proportion des surfaces agricoles prises en location – au détriment de la superficie détenue

en pleine propriété. La stabilité de cette location est par conséquent devenue un facteur essentiel pour la pérennité de bon nombre d'entreprises agricoles, viticoles et horticoles.

Le projet de loi sous avis se propose essentiellement de modifier les dispositions légales existantes relatives à la durée et à la prolongation des baux. Ces modifications législatives sont accueillies de façon très favorable par la Chambre d'Agriculture étant donné qu'elles donneront aux exploitations agricoles une sécurité accrue quant à leur développement à moyen et long terme.

II. Commentaire des articles

Ad article 1

Cet article vise à mettre à jour la référence relative à la législation applicable aux incapables majeurs. L'ancienne législation (*i.e.* la loi du 21 avril 1970 modifiant le chapitre VII de la loi du 7 juillet 1880 sur le régime des aliénés) ayant été abrogée, il y a lieu de remplacer la référence par la nouvelle loi applicable en la matière (*i.e.* la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux).

La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Ad article 2

Cet article vise à modifier les règles sur la durée des baux portant sur une ferme entière (article 5 de la Loi de 1982) dans le sens d'un allongement de la période de bail. Le premier tiret de cet article vise en effet à augmenter la durée légale minimale des baux portant sur une ferme entière de neuf à quinze ans. Comme ces mesures sont d'ordre public, une durée inférieure à quinze ans ne pourra être prévue par les parties. Au cas où deux parties prévoient un bail portant sur une ferme entière avec une durée inférieure à quinze ans, celle-ci sera automatiquement portée à la durée légale minimale de quinze ans.

Le 2^e tiret prévoit la prorogation automatique du bail à son expiration, ceci non plus pour une période de trois ans, mais dorénavant pour une période entière de quinze ans. La période de préavis minimale à respecter afin de mettre fin à un bail de ferme entière est portée de trois à cinq ans.

Au cas où le preneur de bail, malgré le congé qui lui a été donné, reste et est laissé en possession de la ferme louée pendant une année entière, l'alinéa 3 de l'article 5 de la Loi de 1982 prévoit qu'il s'opère un nouveau bail. Si jusqu'à présent, la durée de ce nouveau bail était de trois ans, le projet de loi sous avis vient l'augmenter à quinze ans.

Le 4^e tiret adapte la disposition de l'alinéa 4 de l'article 5 de la Loi de 1982 aux nouvelles durées de bail adoptées dans les alinéas précédents.

La Chambre d'Agriculture accueille très favorablement les modifications prévues par cet article. En effet, elle estime que le preneur d'un bail portant sur une ferme entière est dans une situation de dépendance complète face à la disponibilité de l'exploitation, et doit par conséquent avoir un maximum de garanties afin de planifier et de pérenniser son exploitation agricole sur une durée suffisamment longue pour, notamment rentabiliser les investissements entrepris. Il est dès lors opportun d'augmenter la durée minimale d'un bail portant sur une ferme entière à quinze ans – et d'augmenter la durée de préavis à respecter pour la dénonciation du contrat à cinq ans. La Chambre d'Agriculture estime que quinze ans avec une période de cinq ans de préavis est actuellement un bon compromis entre les intérêts de l'exploitant et ceux du propriétaire.

Cependant, la Chambre d'Agriculture note que les auteurs du texte, qui ont voulu augmenter la durée de préavis à respecter pour la dénonciation d'un contrat portant sur une ferme entière à un minimum de cinq ans, ont omis de faire le nécessaire afin que cette règle soit applicable à tous les baux de ferme entière. Pour être complet, le projet devrait prévoir le remplacement des termes « neuf mois » par « cinq ans » à l'alinéa 3 de l'article 5 de la Loi de 1982. Ce dernier traite des baux prorogés pour une nouvelle période de quinze ans au cas où le preneur de bail, malgré le congé qui lui a été donné, est resté et a été laissé en possession des biens loués pendant une année entière. Afin de mettre fin à un tel bail, un préavis de cinq ans devrait être respecté – et non pas de neuf mois, comme le prévoit le texte actuellement. La Chambre d'Agriculture demande à ce que cette modification additionnelle soit apportée à la Loi de 1982 afin de la rendre cohérente au niveau des règles de préavis.

Ad article 3

Cet article vise à modifier les règles sur la durée des baux portant sur des parcelles agricoles (article 6 de la Loi de 1982) dans le sens d'un allongement de la période de prorogation de bail pour parcelles.

Jusqu'ici, l'article 6 de la Loi de 1982 prévoyait une durée légale minimale des baux portant sur des parcelles de six ans. A l'issue de ces six ans, et en cas de non dénonciation par l'une des parties avec un préavis de deux ans, le bail se prorogeait de plein droit pour une période de trois ans. Pour mettre fin au bail à l'issue de cette période triennale, les parties devaient dénoncer le bail avec un préavis de neuf mois. Au cas où cette deuxième période ne faisait pas l'objet d'une dénonciation, le bail se prorogeait d'année en année.

L'article sous avis vise à modifier ces règles sur la durée des baux portant sur des parcelles. Le premier alinéa de l'article 6 de la Loi de 1982 reste inchangé, *i.e.* qu'un nouveau bail portant sur une parcelle ne peut être inférieur à six ans. Au cas où le bail n'est pas dénoncé en respectant le préavis légal, il est prorogé automatiquement à son expiration.

Ce sont les règles de prorogation du bail qui sont simplifiées par le premier tiret de l'article sous avis. Dorénavant, toute prorogation d'un bail concernant des parcelles individuelles portera sur une durée de six ans et en parallèle, le préavis est porté à deux ans dans tous les cas. Dans ce sens, l'alinéa 2 de l'article 6 de la Loi de 1982 est modifié et l'alinéa 3 du même article est abrogé.

Au cas où le preneur de bail, malgré le congé qui lui a été donné, reste et est laissé en possession des terrains loués pendant une année entière, l'ancien alinéa 4 (nouvel alinéa 3) de l'article 6 de la Loi de 1982 prévoit qu'il s'opère un nouveau bail. Si jusqu'à présent, la durée de ce nouveau bail était d'un an, l'article sous avis aligne cette durée sur la règle générale c.à.d. six ans.

La Chambre d'Agriculture accueille très favorablement les modifications prévues par cet article. En effet, les anciennes dispositions faisaient en sorte que des terres en location depuis plus de neuf ans étaient de fait passibles d'une résiliation sur une base annuelle. Vu la proportion de plus en plus importante des terres en location dans les exploitations agricoles, cette situation implique un niveau d'insécurité important pour les exploitants quant à la planification de la structure de l'exploitation.

Si la durée du bail pour parcelles individuelles de six ans reste relativement courte pour les besoins économiques des exploitations, on peut considérer qu'elle constitue un bon équilibre entre les besoins des exploitants et les aspirations des propriétaires. Par contre, les règles de prorogation des baux ne correspondaient plus du tout aux nécessités actuelles des exploitants.

Il est dès lors opportun d'augmenter la durée de prorogation des baux portant sur des parcelles agricoles, – et d'uniformiser la durée de préavis à respecter pour la dénonciation du contrat à deux ans dans tous les cas.

Cependant, la Chambre d'Agriculture note de nouveau que les auteurs du texte, qui ont voulu avoir la même durée minimale de deux ans en tant que préavis à respecter pour la dénonciation d'un contrat de bail portant sur une parcelle, ont omis de faire le nécessaire afin que cette règle soit applicable à tous les baux de parcelles. Pour être complet, le projet devrait prévoir le remplacement des termes « neuf mois » par « deux ans » à l'ancien alinéa 4 (nouvel alinéa 3) de l'article 6 de la Loi de 1982. Ce dernier traite des baux prorogés pour une nouvelle période de six ans au cas où le preneur de bail, malgré le congé qui lui a été donné, est resté et a été laissé en possession des parcelles loués pendant une année entière. Afin de mettre fin à un tel bail, un préavis de deux ans devrait être respecté – et non pas de neuf mois, comme le prévoit le texte actuellement. La Chambre d'Agriculture demande à ce que cette modification additionnelle soit apportée à la Loi de 1982 afin de la rendre cohérente au niveau des règles de préavis.

Ad articles 4, 5 et 7

Ces articles viennent modifier les articles 7, 15 et 23 de la Loi de 1982 afin d'assimiler le partenariat au mariage. L'article 7 de ladite loi autorise le bailleur, par dérogation aux articles 5 et 6, à prévoir dans le contrat de bail la faculté de résilier le contrat avant son échéance normale en cas de besoin personnel dans le chef du conjoint resp. des descendants du bailleur. L'article 15 prévoit le transfert du bail au conjoint resp. aux descendants survivants du preneur lorsque ceux-ci ont participé à l'exploitation. Finalement l'article 23 reconnaît au preneur le droit de céder son bail au conjoint sans devoir obtenir l'accord du bailleur. Les articles sous avis étendent ces possibilités au profit du partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Ad article 6

Cet article vient ajouter au niveau de l'article 16 alinéa 4 de la Loi de 1982 la référence à l'article 815-1 du Code civil, juste après celle de l'article 815. Ces deux articles relatifs à l'indivision et à l'action en partage de succession ont été modifiés par la loi du 8 avril 1993, sans que les références dans la Loi de 1982 n'aient été mises à jour.

La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Ad article 8

Cet article vient modifier l'article 26 de la Loi de 1982 relatif aux modalités de révision du prix au cas où les parties n'ont pas stipulé de critères spécifiques dans leur contrat de bail. L'échéance permettant de demander une révision du fermage est portée à cinq ans. Actuellement le texte prévoit une telle possibilité de révision après seulement trois ans.

La Chambre d'Agriculture accueille positivement cette modification. Même si légalement, le preneur d'un bail pourrait demander une diminution du prix après l'échéance légale, en pratique ce sera toujours le bailleur qui profite de cette possibilité pour demander une augmentation du prix. L'allongement de cette échéance à cinq ans protégera à l'avenir d'avantage le preneur de bail qui aura la certitude que le fermage ne pourra augmenter pendant cette période.

Ad article 9

L'article 35 de la Loi de 1982 prévoit au niveau de son premier alinéa l'interdiction de toute clause restreignant la liberté du preneur quant au mode de culture des terres louées resp. quant à sa disposition des produits de la ferme. Une seule exception est actuellement prévue à ce principe : celle de la validité des clauses du bail relatives à la restitution du bien loué dans un état d'assolement, de fertilité et de propreté équivalent à celui existant lors de l'entrée en jouissance (alinéa 2 de l'article 35).

Selon la Chambre d'Agriculture, le locataire exploitant doit garder pleine liberté quant aux méthodes de production qu'il va employer sur les terres louées. Ce principe doit être garanti par la loi. Aucune autre exception que celle actuellement prévue au niveau de l'alinéa 2 de l'article 35 de la Loi de 1982 ne pourrait être acceptée par les ressortissants de la Chambre d'Agriculture.

Or, l'article sous avis prévoit d'autoriser dans un contrat de bail les clauses relatives à l'exploitation des cultures permanentes. Quelle est la finalité des auteurs du texte sous avis expliquant la volonté d'élargir le champ d'application de cette exception ? Selon le commentaire des articles, « *Cet ajout permet aux parties de fixer les modalités de l'exploitation de ces cultures, c'est-à-dire des cultures pérennes telles que les pépinières, les vignes et les vergers.* ».

La Chambre d'Agriculture ne comprend pas la plus-value générée par l'ajout de cette partie de phrase : elle pourrait supposer que l'intention de cet ajout serait de caractériser la présence sur le terrain à louer de cultures pérennes (*telles que les pépinières, les vignes et les vergers*) afin de garantir en fin de bail une restitution du terrain y inclus les cultures pérennes dans un état équivalent au début du bail. Dans ce cas, la formulation choisie « *clauses relatives à l'exploitation des cultures ...* » n'est pas adéquate. En effet, ce n'est pas l'*exploitation* qui est visée (par ex. bio ou conventionnelle, méthodes de production, ...), mais la présence sur le terrain par exemple en viticulture de x plants d'un tel cépage, afin de retrouver une situation équivalente en fin de bail. Si c'est cela l'intention du législateur, la Chambre d'Agriculture peut accepter cette idée, mais il faudra le cas échéant adapter le texte.

Le texte pose également problème sous un autre aspect : tel qu'il est libellé dans le projet, il ne porte pas seulement sur les cultures pérennes (arbres, plants de vigne, ...) mais le terme « *cultures permanentes* » englobe également les prairies et pâturages permanents. Selon les derniers chiffres disponibles¹, plus de 67.000 hectares de prairies et pâturages permanents ont été exploités pour l'année 2016, sur un total de 130.000 hectares de surface agricole utilisée. Les prairies et pâturages permanents représentent donc plus de 50% de la surface agricole utile luxembourgeoise, et il est tout à fait inconcevable d'octroyer la possibilité au bailleur de pouvoir définir le mode d'exploitation de cette culture permanente.

La Chambre d'Agriculture invite donc les auteurs du projet de loi à reconsidérer le texte de l'article 9, voire après réflexion, à le supprimer afin de laisser l'article 35 de la Loi de 1982 dans sa rédaction actuelle.

Ad article 10

¹ Chiffres pour l'année 2016 publiés par le Service d'économie rurale du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs

Cet article introduit une nouveauté dans la Loi de 1982 en prévoyant un nouveau chapitre VIII intitulé : « *De la vente du bien loué* ». Ce chapitre compte un seul nouvel article : l'article 35bis.

Tout d'abord, la Chambre d'Agriculture tient à rappeler qu'un article *bis* est normalement le corollaire de l'article de base et donc intimement lié à ce dernier. Or le nouvel article 35bis n'a strictement rien à voir avec l'actuel article 35, de sorte qu'il serait plus approprié de faire rentrer le contenu de l'article 35bis dans un nouvel article 36 et d'adapter en conséquence la numérotation des articles suivants.

Quant au fond, la Chambre d'Agriculture note que l'article sous avis prévoit l'obligation pour le bailleur d'informer le preneur en cas de vente du bien loué et de lui communiquer « *le cas échéant* » le prix de vente. Dans ce cas, le texte prévoit que le preneur dispose d'un mois pour réagir et faire une offre d'achat au bailleur. Selon le texte, l'absence de signification ou de notification entraîne la nullité de la vente.

Cette disposition n'est pas applicable dans le cas où le bailleur aura décidé de recourir à une vente publique immobilière resp. dans le cas d'une vente forcée sur saisie immobilière étant donné que, dans ce cas, l'intention de vendre dans le chef du bailleur fait défaut.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette nouvelle mesure même si son exécution pose un grand nombre de questions.

Cette disposition ne constitue qu'une simple obligation d'information de la part du bailleur et ne saura en aucun cas donner une quelconque garantie d'acquisition au preneur. Elle permettra néanmoins de garantir l'information du preneur. Ce dernier pourra, en cas d'intérêt, faire une offre d'achat qui sera acceptée ou refusée par le bailleur.

Dans ce contexte, la Chambre d'Agriculture estime que le fait de devoir « *communiquer le prix demandé* » peut prêter à confusion. D'ailleurs les auteurs du commentaire des articles ont déjà donné une interprétation qui ne se retrouve pas en tant que telle dans le texte du projet. En effet, ils parlent de « *prix de vente lorsque le prix est connu* ». Si on peut supposer que le propriétaire sache quel prix il veut demander (=texte de l'article), le *prix de vente* ne peut pas être connu à ce stade étant donné qu'il n'y a pas encore eu de vente et que le locataire ne connaît ni l'acheteur éventuel, ni les négociations y relatives.

Un deuxième élément de réflexion par rapport à l'exigence de communiquer le prix demandé, est le danger de provoquer une situation concurrentielle qui pousse le prix à la hausse au détriment du locataire. Comme le nom de l'acquéreur potentiel, concurrent du locataire, n'est pas connu, le propriétaire peut profiter de la situation en annonçant des prix très élevés, pour lesquels il n'a pas de client réel.

Pour la Chambre d'Agriculture, le fait d'obliger le propriétaire d'informer son locataire de son intention de mettre en vente les terrains en question, constitue une réelle avancée et un avantage pour le locataire. Par contre, elle demande à réfléchir encore une fois sur l'opportunité d'introduire une notion de prix dans cet article. Il se pourrait que le fait d'obliger le propriétaire à communiquer un prix joue en défaveur du locataire-acheteur potentiel.

La Chambre d'Agriculture note que l'information à l'adresse du locataire devra être faite par exploit d'huissier ou par lettre recommandée selon les formes de l'articles 38. Elle se demande cependant s'il n'aurait pas été opportun de prévoir que l'offre d'achat doive se faire dans les mêmes formes. Par ailleurs, que se passe-t-il après l'offre d'achat du preneur de bail ? L'article 35bis reste muet à ce sujet. Selon la Chambre d'Agriculture il faudrait

prévoir une disposition supplémentaire relative au délai et à la forme selon laquelle il y a lieu d'arrêter un accord resp. un non-accord entre les parties.

Ad articles 11 à 14

Ces articles viennent procéder à quelques adaptations et renumérotations au niveau de la Loi de 1982 rendues nécessaires suites aux modifications du projet sous avis.

La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif.

Ad articles 15 et 16

Ces articles ont trait à l'application de la Loi de 1982 dans le temps resp. aux dispositions transitoires du projet de loi sous avis. L'article 15 prévoit la modification (le remplacement du texte) de l'article 41 – et l'article 16 l'abrogation des articles 42 et 43 de la Loi de 1982. Ces trois articles incluent les dispositions transitoires de la Loi de 1982 telles qu'elles étaient applicables à l'époque.

Les auteurs du texte prévoient donc d'insérer les dispositions transitoires du projet de loi sous avis (qui entrera en vigueur en 2017 resp. en 2018) au niveau de l'article 41 de la Loi de 1982 – tout en supprimant les dispositions incluses dans ce texte qui n'ont plus lieu d'être.

Selon la Chambre d'Agriculture, il faut veiller à laisser la possibilité à chaque bailleur et à chaque preneur de bail de mettre fin au bail en cours encore une fois selon les anciennes dispositions et les anciens délais de préavis. Dès lors elle est d'avis qu'il faut inclure cette possibilité en tant que disposition transitoire au niveau de la nouvelle loi (dont le projet est sous avis) - et non pas au niveau des dispositions transitoires de la Loi de 1982.

C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture propose d'inclure les dispositions du nouvel article 41 prévu non au niveau de la Loi de 1982, mais au niveau de la loi sous avis dans un nouveau chapitre 3 intitulé « *dispositions transitoires* ». Une renumérotation des articles devra être faite afin d'insérer ces dispositions à la fin du projet de loi (*i.e.* après les articles 17 à 20).

La Chambre d'Agriculture note aussi que le texte sous avis prévoit qu'en cas d'absence de congé donné par l'une des parties à l'autre « *deux ans, respectivement neuf mois* » avant l'expiration du bail, un nouveau bail se crée. Quid des baux portant sur une ferme entière existants ? Selon l'article 5 alinéa 2 de la loi de 1982, un préavis minimum de trois ans doit être respecté afin de donner congé au preneur de bail. Ce préavis n'a pas été pris en compte par les auteurs du texte. Selon la Chambre d'Agriculture, le nouvel article devrait être rédigé de la façon suivante :

« Le bail en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continue à produire ses effets suivant les conditions convenues par les parties jusqu'à son expiration ou à l'expiration de la période de bail en cours.

Faute par l'une des parties d'avoir donné congé à l'autre ~~deux ans, respectivement neuf mois~~ avant le délai de préavis minimum applicable avant l'expiration du bail ou de la période de bail en cours, un nouveau bail est censé avoir été conclu par les parties, à l'expiration du bail ou de la période du bail en cours pour une durée de respectivement quinze et six ans et suivant les dispositions de la présente loi.»

Ad articles 17 à 20

Ces quatre articles prévoient de modifier les articles 815-1, 815-6, 2°, 832-1, 3° et 5° et 832-2, 1° et 4° du Code civil afin d'assurer au partenaire de l'exploitant agricole la même protection que celle actuellement prévue au bénéfice du seul conjoint survivant.

La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif. Elle tient cependant à observer qu'il n'est pas approprié de remplacer un article dans son intégralité, s'il n'est envisagé que de procéder à des changements textuels mineurs.

III. Conclusions

La Chambre d'Agriculture félicite les auteurs du texte sous avis pour la plupart des modifications proposées à la Loi de 1982. Celles-ci sont destinées à conférer une meilleure protection au preneur dans le cadre d'un bail à ferme et constituent ainsi une réelle plus-value pour tout le secteur agricole. Même si le projet de loi ne vient pas résoudre le problème de la pénurie foncière au Grand-Duché de Luxembourg, il contribue néanmoins à augmenter la sécurité en termes de planification au niveau des exploitations agricoles.

C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture approuve le projet de loi sous rubrique. Elle demande cependant à ce que toutes ses remarques formulées dans le présent avis soient prises en compte.

* * *

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Pol Gantenbein
Secrétaire général