

XXVIIIe Congrès Européen de Droit Rural

Potsdam - 9-12 septembre 2015

XXVIII European Congress of Rural Law

Potsdam - 9-12 September 2015

XXVIII. Europäischer Agrarrechtskongress

Potsdam - 9.-12. September 2015

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec la Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht et l'Université de Potsdam
Organized by the European Council for Rural Law in collaboration with the Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht and the University of Potsdam
Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in Zusammenarbeit mit der Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht und der Universität Potsdam

Commission II – Kommission II

Réforme de la PAC. Espace rural : cadre juridique et mise en oeuvre – GAP-reform Rural areas : legal framework and implementation – GAP-reform – Ländlicher Raum : Rechtsrahmen und Umsetzung.

Rapport belge – Belgian report – Belgischer Bericht

M. HEYERICK, Dr.iur.U.Gent, Ere-Afdelingshoofd Vlaamse Landmaatschappij, Président d'honneur CEDR, Membre de l'Académie d'Agriculture de France.

1. Le droit belge ne définit pas à proprement parler la notion d'espace rural. C'est la législation sur l'aménagement du territoire qui fournit le cadre nécessaire pour les mesures de protection et de restauration de l'espace rural.

Depuis des années les législateurs belges utilisent aussi bien en Wallonie qu'en Flandre la technique du zonage. Ainsi les zones rurales sont délimitées et peuvent être divisées en

- zones agricoles;
- zones forestières;
- zones d'espaces verts parmi lesquelles il peut être distingué :
 - des zones naturelles;

- des zones de parcs;
- des zones d'isolement;

en outre, le plan peut comporter en surimpression à la zone rurale des indications supplémentaires visant :

- les zones d'intérêt paysager;
- les zones rurales d'intérêt touristique ...

2. La Charte Européenne de l'espace rural ¹ en donne la définition suivante :

„L'espace rural s'entend du territoire de la campagne constitué par l'espace agricole, affecté à la culture et à l'élevage, et l'espace foncier non agricole, affecté à d'autres usages que l'agriculture, notamment à l'habitat ou à l'activité des hommes vivant en milieu rural.

Cet espace rural comporte l'espace agricole et l'espace foncier naturel avec lesquels il forme un tout. Il se distingue de l'espace urbain, caractérisé par une forte concentration de population et de constructions horizontales ou verticales.“

En ce qui concerne les distinctions opérables entre espace rural et espace agricole, l'évidence est que le premier englobe le second. Nous l'avons adéquatement souligné en des termes précis visant droit rural et droit de l'agriculture : „La notion de droit rural est plus large que celle de droit agricole ou de droit de l'agriculture ou de droit agraire. Le droit rural belge couvre non seulement l'agriculture au sens le plus large du terme, à savoir chaque activité relative à la production de fruits naturels liée ou non au sol, y compris la sylviculture. Aujourd'hui le droit rural n'est plus tellement lié à la profession d'agriculteur ou à l'activité agricole, mais aussi à la ruralité en général, voir même à toutes les relations juridiques se situant dans l'espace rural. Cette nouvelle approche s'est traduite récemment dans la modification de la dénomination du CEDR dans ses statuts tout au moins en anglais où l'on parle désormais de „rural law“ en non plus de „agricultural law“ et en „allemand où l'on parle désormais de „Agrarrecht und das Recht des ländlichen Raumes“.

Précisons par ailleurs que le règlement 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 définit la „surface agricole“ comme l'ensemble de la superficie des terres arables, des prairies permanentes et des pâturages permanents ou des cultures permanentes tels qu'ils sont définis à l'article 4 du règlement 1307/2013.

Déjà en 1995 nous avons examiné la notion d' „espace rural“ dans différentes législations, telles la loi sur le bail à ferme et la loi sur le remembrement. La conclusion en était que cette appellation n'avait d'autre valeur que celle de qualifier les biens soumis à l'application de ces législations.

De la division du territoire en zones il appert que l'espace rural tel que défini dans la charte européenne comprend en droit belge non seulement les zones agricoles et naturelles mais également les zones d'habitat à caractère rural, voir même les zones d'extension d'habitat et toute autre zone n'ayant pas encore reçu sa destination finale.

L'on peut en déduire aussi une approche sectorielle très poussée. Ainsi l'on peut citer dans les zones agricoles des zones réservées à l'implantation de cultures en serres, ce qui suite

¹ Recommandation 1296, 23 avril 1996, Conseil de l'Europe

au regroupement parcellaire réduit sensiblement les frais de production, et des zones réservées aux exploitations d'engraissement et d'élevage industriel qui quant à eux doivent répondre aux exigences environnementales.

3. La Belgique est en ce qui concerne la superficie, à quatre pays près, le plus petit de l'U.E. (30.528km²) mais en ce qui concerne la densité de la population (11 millions d'habitants) elle se trouve à la deuxième place avec en moyenne 350 habitants par km². La conséquence en est que l'espace rural est limité et que l'agriculture s'y exerce sur une superficie réduite et d'une manière intensive.

Grosso modo il y a 1.365.000ha de terres de culture (619.000ha en Flandre et 746.000ha en Wallonie), 7.000km² de forêts et 6.000 km² de terres bâties. La superficie agricole ne fait que diminuer partout en Europe. Les dernières dix années cette superficie a diminué de 1,7% en Belgique.

La régression de la superficie se manifeste d'avantage dans un pays à forte densité de population. Dès 1960 (les golden sixties) les citadins s'installèrent en masse dans les campagnes, chaque commune devait disposer de son parc industriel, les grands travaux d'infrastructure allaient saccager impitoyablement les campagnes. À cette atteinte un terme semble avoir été fait.

L'exode des citadins vers la campagne a diminué grâce à la rénovation urbaine et particulièrement en rendant à la ville sa fonction primordiale, celle d'y habiter. Ainsi depuis vingt cinq ans des anciennes usines et sites industriels construits en pleine ville au 19e siècle sont transformés en habitations. Dès 1970 les plans de secteur prévoyant la technique du zonage ont mis un frein aux atteintes inconsidérées sur l'espace rural.

Aujourd'hui heureusement tous les acteurs dans cet espace rural sont conscients de la nécessité de la conserver.

En particulier l'agriculteur doit avoir la garantie de préserver son capital foncier s'il veut être en mesure d'accomplir ses tâches de produire la nourriture, de conserver la nature et de fournir les matières premières pour l'énergie verte.

Le nombre d'exploitations agricoles (actuellement 40.000, 27.000 en Flandre, 13.000 en Wallonie) diminue chaque année de 4%, les exploitations restantes devenant plus grandes. En Flandre la superficie moyenne d'une exploitation est de 25ha, en Wallonie de 30ha. L'exploitation se fait pour 30% en propriété pour 64% en bail.

4. Hormis les dispositions de l'aménagement du territoire, les législations sur le bail à ferme et le remembrement favorisent également la stabilité de l'exploitation. Vu le lien étroit entre le territoire rural et urbain en Belgique le développement économique du territoire rural a subi une évolution favorable.

Des mesures particulières pour certaines régions ont été prises grâce aux aides européennes accordées dans le cadre de l'art. 20 du Règlement 1305/2013 du parlement européen et du conseil.

5. Dès 1980 la protection et la restauration de l'environnement ont fait leur entrée dans la législation purement agricole.

Ainsi en 1978 la loi a prévu que le remembrement devait aller de pair avec des mesures et des travaux de protection et de restauration de la nature tandis qu'en 1988 la loi sur le bail à ferme a instauré également des obligations d'ordre écologique dans le chef de l'exploitant. La protection de la nature, du sol, des eaux et des forêts a fait l'objet de législations particulières.

Ainsi en matière de conservation de la nature le décret du 21 octobre 1997 a remplacé en

Flandre la loi de 1973 sur la conservation de la nature. Il prévoit des projets d'aménagement de la nature afin de conserver, de restaurer et de gérer la nature dans les régions déterminées comme prévues dans les destinations vertes des plans de secteur. La Wallonie a déjà été dotée le 16 juillet 1985 d'un décret relatif aux parcs naturels.

6. Dans le cadre des contrats de gestion de la nature, il faut souligner qu'il s'agit d'un contrat conclu entre le pouvoir public (en l'occurrence la Société Terrienne Flamande en Flandre et le Ministre compétent en Wallonie) et l'agriculteur-gestionnaire, propriétaire ou locataire dans lequel ce dernier s'engage à gérer les terres de son exploitation conformément aux normes établies en faveur de la nature et du paysage et ceci moyennant une indemnité convenue.

Ces normes diffèrent selon le type de contrat (entretien de petits paysages, protection des oiseaux, entretien des limites de parcelles, mesures contre l'érosion...). Les indemnités allouées par ha sont les mêmes dans toute l'Union Européenne. Ces contrats rencontrent un vif succès : actuellement en Flandre 1 sur 6 agriculteurs fait usage de cet instrument mis volontairement à leur disposition.

En Wallonie l'arrêté du 24 avril 2008 accorde des subventions agro-environnementales pour des demandes relatives à des haies et bandes boisées, des arbres, arbustes, buissons, bosquets isolés, arbres fruitiers hautes tiges, à des mares, prairie naturelle, bordures herbeuses extensives, tournières enherbées en bordure de culture, bande de prairies extensives, couverture du sol pendant l'interculture, culture extensives de céréales, détention d'animaux de races locales menacées.

7. La directive „Nitrates“ de 1991 est l'une des toutes premières mesures législatives de l'U.E. visant à réduire la pollution et à améliorer la qualité de l'eau.

Elle vise à protéger la qualité de l'eau à travers l'Europe en prévenant la pollution des eaux souterraines et superficielles par les nitrates provenant de sources agricoles et en promouvant l'usage des bonnes pratiques agricoles.

En Belgique ce sont surtout les autorités flamandes qui dès 1991 ont dû intervenir avec des mesures drastiques suite à la concentration d'exploitations d'élevage à l'échelle industrielle (6.300.000 porcs sur une superficie réduite). Actuellement le décret du 6 mai 2011 et ses nombreux arrêtés d'exécution règlent le problème, mais un nouveau décret est en voie d'élaboration entérinant les accords avec la Commission européenne.

Sur un plan plus général il faut mentionner les Codes flamand et wallon sur l'environnement qui prévoient des règles d'évaluation des incidences sur l'environnement que le projet est susceptible d'avoir.

8. L'exploitation de la terre détermine la quantité d'eau utilisée. Il y a donc un lien direct entre l'eau et la terre. Les eaux souterraines et de surface sont protégées dans les 2 régions. En Flandre un décret sur la gestion intégrale de l'eau a vu le jour en 2003 visant à améliorer la qualité de l'eau de surface, à gérer les réserves d'eau, à éviter et remédier aux inondations. En Wallonie les sources d'eau représentent une richesse de tout premier ordre.

En Belgique 23% du territoire est couvert de forêts, 545.000ha en Wallonie, 145.000ha en Flandre et 1735ha en Région Bruxelloise (Forêt de Soignes).

Alors qu'en Flandre la forêt a une fonction plutôt écologique, elle est en Wallonie un des grands piliers de l'économie. La loi du 19 décembre 1854 contenant le code forestier a été abrogée et remplacée par le décret du 13 juin 1990 pour la Région flamande et par celui du

15 juillet 2008 pour la Région wallonne, l'ancienne loi subsistant uniquement en Région de Bruxelles. Actuellement chaque forêt fait l'objet d'un plan de gestion durable. Des efforts considérables sont fait afin de créer des zones vertes et boisées aux alentours des villes. Le réseau Natura 2000 a été créé en 1992 par l'adoption de la directive Habitats, qui, avec la directive Oiseau (1979) constitue la pierre angulaire de la politique communautaire en matière de conservation de la nature.

Il constitue l'initiative la plus ambitieuse jamais prise pour préserver la richesse du patrimoine naturel européen. En Belgique nous comptons 457 sites Natura 2000 sur une superficie de 5.155.58 km² couvrant ainsi 12,75% de la superficie terrestre.

9. Le changement climatique nuit à la biodiversité et il s'accélérera davantage si la diversité biologique et les écosystèmes ne sont pas protégés efficacement. „Il existe un risque que les mesures mises en place pour réduire les émissions de gaz à effet de serre génèrent des délocalisations de production, avec des impacts sociaux, économiques et démographiques importants. Des mesures discriminantes pour les populations rurales ou leurs activités économiques pourraient conduire à l'abandon de nombreuses zones moins favorables ou moins accessibles.

Les changements climatiques, comme les activités humaines, pèsent sur la biodiversité et les écosystèmes, du fait de la dégradation des habitats, des migrations trop rapides et des espèces invasives. Pour les activités économiques en milieu rural qui dépendent fortement de la nature, il est important de renforcer la résistance des écosystèmes et d'en faciliter l'adaptation.

Les mesures d'adaptation dans les activités rurales, dont la gestion des terres agricoles, les pratiques de chasse et de gestion forestière durable, peuvent atténuer les impacts et contribuer à un meilleur maillage écologique².

Grâce à l'initiative européenne Leader + dans plusieurs régions des partenaires économiques et sociaux, associations et pouvoirs publics travaillent en partenariat à une stratégie de développement.

Il nous faut aussi mentionner les projets interrégionaux (Interreg). (Flandre, Pays-Bas, Wallonie, France, Luxembourg, Allemagne) soutenus par la Commission européenne. La Belgique participe activement à ces projets.

10. Dans le cadre de l'élaboration du Règlement n° 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural, il y a lieu de souligner surtout les travaux du mouvement européen de la Ruralité (MER). Depuis 2002 le CEDR est membre du MER qui est une plate-forme d'ONG internationales réunies dans un esprit de partenariat constructif autour d'une communauté d'intérêts exprimée à travers d'une charte. Dans cette charte les signataires s'engagent à :

- „ - promouvoir une politique intégrée de développement rural sachant mobiliser et conjuguer tous les intérêts sectoriels;
- se mettre en situation de dialogue utile avec les institutions internationales, et plus particulièrement celles de l'Union Européenne, afin de défendre les intérêts communs de tous les secteurs socio-économiques liés à la ruralité, notamment dans l'application des politiques communautaires;
- défendre la multifonctionnalité économique et sociale de l'espace rural dans une

² Ruralité – Environnement – Développement – www.ruraleurope.org

relation positive avec les zones urbaines;

- contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie, au sens large, des populations rurales et préserver leur autonomie d'action;
- veiller à ce que les droits et usages attachés aux propriétés publiques et privées génèrent une contribution positive à la gestion socio-économique et environnementale des espaces ruraux;
- rapprocher les espaces ruraux des espaces urbains en veillant à ce que les uns et les autres se trouvent associés sur un pied d'égalité dans l'élaboration et la conduite des politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire“.

11. Dès 2010 le MER a oeuvré pour une nouvelle politique de développement rural avec comme ambition de „faire des territoires ruraux de véritables pôles de développement, en interrelation forte et équilibrée avec les pôles urbains, pour mobiliser et valoriser, au profit de la stratégie 2020, les atouts et le potentiel des territoires ruraux.

La reconnaissance des territoires ruraux en pôles de développement, et non plus uniquement comme espaces naturels et agricoles, étant un préalable pour libérer le potentiel et la mobilisation des acteurs ruraux“.

Cette ambition devraient se concrétiser par les objectifs suivants :

- „
- la consolidation des économies locales par la sauvegarde et la création d'activités et d'emplois, de préférence endogènes;
 - l'inscription, sur un territoire donné, des actions publiques et privées dans une stratégie de développement organisée autour d'objectifs partagés;
 - la cohésion territoriale par la réduction des disparités, par le maintien et l'amélioration des services d'intérêt public et des infrastructures de transport et de communication;
 - la création et/ou le renforcement de réseaux d'échange de savoir entre les régions rurales;
 - le redéploiement d'une agriculture multifonctionnelle en phase avec la société, avec une rémunération équitable des services rendus et un aménagement intégré des structures agricoles;
 - la préservation de la biodiversité, de l'environnement et de l'espace dans une perspective durable;
 - la lutte contre le réchauffement climatique et les catastrophes naturelles;
 - la valorisation du patrimoine et des cultures rurales dans leur diversité;
 - le renforcement de la participation citoyenne par des modes de gouvernance ascendants;
 - le développement de la capacité d'initiative des institutions et des populations locales;
 - l'insertion des jeunes et des femmes dans le marché de l'emploi salarié ou indépendant“.

Ces objectifs ont évidemment fait l'objet de messages et d'auditions auprès du Commissaire européen à l'agriculture.

12. En Belgique le développement rural se fait à partir des régions. Des mesures proposées par la PAC, ont été choisies celles qui signifient pour notre pays une plus-value pour l'agriculture et l'espace rural :

- investissement dans l'innovation, le transfert de connaissance, l'organisation de la chaîne alimentaire, dans les jeunes agriculteurs, dans l'amélioration des structures, de la

qualité et des normes afin de renforcer la force concurrentielle du secteur;

- stimuler les agriculteurs à atteindre les objectifs environnementaux, le maintien de Natura 2000 et du développement multifonctionnel de l'espace rural;
- contribuer à la diversification des activités agricoles, le tourisme, le développement des villages et l'emploi en milieu rural³.

13. En ce qui concerne le soutien aux jeunes agriculteurs afin de garantir l'avenir du secteur agricole celui-ci se chiffre à 1.400.000 euro pour la période 2014-2020.

De plus le soutien pour la reprise par les jeunes afin de rajeunir la génération est maintenu.

Dans le cadre des aides au boisement et la création de surfaces boisées pour la période 2007-2014 en région flamande 788ha de terres agricoles ont été boisées.

En général l'on peut dire que toutes les mesures prises en Belgique contribuent à la réalisation des priorités du règlement européen relatif au développement rural : soutien aux investissements dans les exploitations, mesures agro-environnementales, soutien pour les jeunes agriculteurs.

L'agriculture multifonctionnelle est également garantie par l'agro-tourisme, contrats de gestion de la nature, l'intégration des exploitations dans un plan d'intégration des paysages, l'accueil et l'aide aux personnes moins valides.

L'agriculture ne suffit pas pour développer les régions rurales. Elle y reste l'élément constitutif mais le secteur tertiaire et le secteur industriel y sont tout aussi importants. Le développement des communes et villages, de leur infrastructure, de leurs services de base est garanti vu la structure de l'espace rural en Belgique.

14. En Flandre un nouveau décret sur l'aménagement rural a vu le jour le 28 mars 2014.

Cette nouvelle législation a pour but de fournir aux plans d'aménagement rural les instruments nécessaires afin d'atteindre une réalisation rapide sur le terrain. De trop longues périodes d'inactivité sur le terrain nuisent à la crédibilité du projet. Mais la notion de „délai raisonnable“ est aussi une notion juridique trouvant son fondement dans l'art. 1, al.1 du premier protocole additionnel de la Convention Européenne des droits de l'homme afin d'éviter une trop longue période d'incertitude juridique. Notons tout d'abord que le nouveau décret ne déroge en rien aux autres instruments existants avec une procédure formelle comme le remembrement rural et l'aménagement de la nature qui restent d'application en vertu de leur spécificités. Parmi ces instruments citons les travaux d'aménagement, les servitudes d'utilité publique, les indemnités pour perte de valeur de terrain, les contrats de gestion et de prestation de services, la mobilité des terres, le droit de préemption, les différentes formes de remembrement et d'échange.

15. Une nouveauté importante est qu'en cas de remembrement, la valeur d'échange est fixée en fonction de la superficie, de la situation du lieu, de la destination du bien dans le cadre de l'aménagement du territoire, des constructions, de la valeur culturelle, de l'existence d'un bail ou de servitudes, en d'autres termes de facteurs objectifs qui influencent la valeur de la terre.

La valeur d'exploitation est fixée en fonction de l'aptitude de la parcelle pour l'usage actuel en tenant donc compte de facteurs comme la qualité du sol, la classe de drainage, les limites réglementaires comme les normes d'épandage d'engrais.

Dans le cadre du décret sur l'aménagement rural, le remembrement et l'échange se font donc selon la valeur vénale. Un relotissement avec échange planologique peut par ailleurs se faire en échangeant la destination du bien (échange de terre agricole en terrain à bâtir).

³ LARA, Landbouwrapport 2014

Le décret prévoit également des mesures et des indemnités en cas de déplacement de l'exploitation, de cessation volontaire de l'exploitation et de la reconversion volontaire de l'exploitation.

Un projet d'aménagement rural est préparé et exécuté par une approche participative intégrée et territoriale. Ceci signifie que les différentes fonctions et qualités du territoire sont prises en considération pour déterminer les mesures et instruments à prendre. Le décret prévoit une place importante à la banque foncière et aux droits de préemption⁴.

16. En Wallonie le programme wallon de développement rural 2014-2020 est en pleine exécution et contient en relation avec le territoire rural des indemnités compensatoires pour les régions défavorisées, toutes situées en Région wallonne.

Il contient en particulier des mesures d'amélioration de l'environnement et de l'aménagement de l'espace rural ainsi que des mesures de conservation et de mise en valeur du patrimoine rural.

Le 26 mars 2014 a vu le jour le décret relatif au code wallon de l'agriculture qui contient à ce jour les dispositions concernant l'aménagement de biens ruraux, la politique foncière et la gestion de l'espace agricole et rural. Y sont traités en particulier les voiries agricoles, la protection contre l'érosion et la lutte contre les inondations, la gestion foncière, les droits de préemption. L'aménagement foncier de biens ruraux remplace les législations existantes sur le remembrement volontaire et légal mais y ajoute un objectif important à savoir la préservation, voire l'amélioration de la valeur paysagère et des services environnementaux, y compris le maintien et, le cas échéant, le développement de la biodiversité des biens concernés.

17. Le questionnaire établi par le rapporteur général, monsieur le professeur Janos Ede SZILAGYI de l'université de Miskolc en Hongrie, demande notre attention particulière sur „l'acquisition transfrontalière ou non-agricole des terres agricoles“ ou plus exactement en anglais “cross-border acquisitions and acquisitions by non-agricultural capital of agricultural land“. Il s'agit ici du phénomène du „land grabbing“, qui implique que de grandes superficies de terres agricoles sont achetées ou louées par des investisseurs étrangers sans tenir compte des droits de propriété ou d'exploitation des populations locales. Il s'agit surtout de grands pays comme la Chine ou l'Inde connaissant peu de garantie à une alimentation sûre ou de grands investisseurs privés qui veulent exporter la production. Land grabbing est la conséquence de la pénurie de terres agricoles et pourrait selon leurs promoteurs mener à une production plus élevée et à des prix plus stables. Les contrats de vente ou de leasing portant sur des terres d'environ 203 millions d'hectares situés pour la moitié en Afrique sont destinées surtout à la bio-industrie. En fait il s'agit ici d'un problème d'économie agricole mondial à débattre au sein de la FAO.

18. En Belgique il y a un phénomène comparable, mais tout de même marginal, à savoir l'achat et la location de terres par des agriculteurs dans les pays voisins, surtout en France où le prix de la terre est moins élevé qu'en Belgique, mais il ne s'agit pas à proprement parler de land grabbing. Cette situation ne présente pas non plus de graves problèmes juridiques. En principe joue la territorialité de la loi ce qui implique que la loi française est applicable aux biens immobiliers situés en France sauf si ces biens font partie d'une exploitation agricole dont le siège est situé en Belgique auquel cas la loi belge sur le bail à ferme devrait s'appliquer.

⁴ M. HEYERICK, Rev.Dr.Rur. 2015, 3-11

