



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural  
Bucarest – 21–24 septembre 2011**

**XXVI European Congress and Colloquium of Rural Law  
Bucharest – 21–24 Septembre 2011**

**XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium  
Bukarest – 21–24 September 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec l'Université  
Ecologique de Bucarest

Organized by the European Council for Rural Law in collaboration  
with University of Ecology Bucharest

Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in Zusammenarbeit mit der  
Universität für Ökologie Bukarest

**Commission II – Kommission II**

Rapport national – National report – Nationaler Bericht

**Belgique – Belgium – Belgien**

**L’AFFECTATION ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE RURAL – USE AND  
PROTECTION OF LAND IN THE COUNTRYSIDE – NUTZUNG UND SCHUTZ DES  
BODENS IM LÄNDLICHEN RAUM**

**M. HEYERICK**, Ere-Afdelingshoofd Vlaamse Landmaatschappij

**R. CONSTANT**, Juge de Paix à Waremme

## **Résumé du rapport belge de la Commission II.**

La première partie du rapport belge de la deuxième commission comprend l'introduction générale et les informations de base. Elle situe le sujet dans le cadre institutionnel du pays. C'est ainsi que la Constitution garantit le droit de propriété, le droit à un environnement sain et depuis 2006 le développement durable. Alors que la Belgique était au 19<sup>e</sup> et pendant la première partie du 20<sup>e</sup> siècle un état centraliste et unitaire, elle est devenue en 1980 un état fédéral composé de ses régions et communautés qui disposent d'une complète autonomie pour les matières qui leurs sont dévolues, ce qui est le cas pour l'aménagement du territoire, l'environnement, l'agriculture et le développement rural. En même temps la Belgique est au cœur du processus européen et joue un rôle important dans les institutions internationales. Vu la densité de la population sur un territoire restreint, l'espace rural et surtout l'espace agricole est limité ce qui a conduit à une intensification des activités agricoles avec les problèmes y afférents.

La deuxième partie traite de l'affectation et de l'exploitation du sol. La technique du zonage divisant la zone rurale en zones agricoles, forestières et autres zones vertes est davantage utilisée dans les nouvelles dispositions régionales et engendre une approche sectorielle très poussée. Les définitions de ces zones rencontrent la notion d'espace rural tel que défini dans la Charte Européenne de l'espace rural.

Le territoire rural est exploité soit en propriété, soit en location. Deux tiers des terres agricoles étant exploités par bail rural, ce régime mérite une attention particulière. Le rapport se limite aux spécificités de la loi belge qui est une loi d'exception et d'ordre impérative et qui est d'application sur tout le territoire et à chaque preneur, qu'il soit professionnel ou non à condition qu'il exploite dans un but économique. Le remembrement rural effectué en propriété et en location a eu une influence bénéfique sur l'exploitation agricole et est actuellement exécuté dans le cadre plus large du développement rural. Le droit de préemption du preneur a servi d'exemple au droits de préemption des pouvoirs régionaux pour des besoins d'intérêt général.

La troisième partie est consacrée à la protection du territoire rural. Dans un premier temps est souligné la nouvelle politique de développement rural qui vise désormais une approche intégrée et multifonctionnelle en respectant le principe de durabilité. Après quelques données sur les administrations ou institution publiques chargées du développement rural, le rapport examine les mesures particulières en région flamande et wallonne, entre autres les contrats de gestion de la nature et autres mesures agro-environnementales. Suite à la directive « Nitrates » de 1991 des mesures drastiques ont été prises pour la protection du sol contre les excédents de lisier et pour l'assainissement du sol en général. Le rapport souligne le lien étroit entre l'eau et la terre et mentionne l'importance des forêts. Il examine enfin l'application des programmes européens : Natura 2000, promotion de la biodiversité, projets interreg et la production et l'utilisation de la bio-énergie. Il termine en relatant quelques autres activités ayant un lien direct avec le territoire : activités touristiques et sportives et jardins familiaux sociaux.

M. HEYERICK & R. CONSTANT

## I. Introduction et informations de base

1. Le sujet de cette commission a dans le passé déjà été traité à plusieurs reprises par le CEDR, soit indirectement en 1993 lors du colloque à Interlaken sur les nouvelles fonctions de l'agriculture, soit directement en 1995 lors du colloque à Oxford sur la conservation et la restauration de l'espace rural, suivi la même année par le colloque organisé à Strasbourg à l'occasion de l'Année Européenne pour la conservation de la nature, avec la collaboration de Ruralité - Environnement - Développement (RED) et le soutien du Conseil de l'Europe et de la DG Environnement de l'Union Européenne, sur le thème Espace rural, Environnement et Agriculture. Enfin en 1997 à Bonn et en 1999 à Amsterdam cette problématique a été à nouveau traitée sous différents aspects. Depuis lors l'importance de l'affectation, de la protection et de la restauration du territoire rural n'a cessé de s'accroître tant au niveau national, qu'europpéen et international.

Depuis lors aussi la notion de ruralité a reçu une toute autre dimension, beaucoup plus large bien sûr, que la notion d'agriculture. Depuis le début de l'étude du droit rural comme science autonome et depuis l'envol de celle-ci grâce entre autres à l'œuvre scientifique du Professeur G. BOLLA (1882-1972) de Florence, des agraristes se sont intéressés à délimiter le champ d'application de ce droit se limitant modestement à l'agriculture. Des auteurs comme J. MEGRET et W. BRUSSAARD<sup>1</sup> reconnaissaient déjà que des lois non purement agricoles, comme celles sur l'aménagement du territoire et en matière d'environnement, avaient une telle répercussion sur l'agriculture, que l'étude de ce droit devait nécessairement s'élargir. Au fil des années le droit agricole ou agraire a évolué vers le droit rural dans ce sens qu'il 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 ».

### 2. Situation du sujet dans le cadre institutionnel de la Belgique

2.1. La constitution belge est la norme juridique suprême qui trouve son origine dans le décret du Congrès national du 7 février 1831. Elle a un caractère parlementaire, libéral, démocratique et depuis 1980 fédéral. Les dispositions des traités internationaux directement applicables occupent dans la hiérarchie des normes une place supérieure aux lois nationales. La loi du 8 août 1980, dite « loi spéciale » parce que votée à majorité spéciale, a dévolu des compétences importantes aux Régions qui ont en la matière un pouvoir législatif exclusif. Les décrets de ces Régions ont force de loi et la Cour Constitutionnelle est garante de leur respect.

Pour le sujet qui nous occupe l'on peut citer en premier lieu l'article 16 de la Constitution reprenant l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et consacrant le droit de propriété. Depuis la régionalisation, la Constitution prévoit le droit à la protection d'un sain environnement (art. 23).

En 2006 le développement durable a fait son entrée dans les objectifs de la Constitution. L'art. 7bis énonce que : « dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

« Les trois sommets du triangle du développement durable y sont énoncés : la conciliation entre le développement économique, l'équité sociale, la protection d'un environnement équilibré, laquelle devra être compatible avec la vision intergénérationnelle du

---

<sup>1</sup> J. MEGRET, Le Droit Rural, Paris, P.U.F., 1969

W. BRUSSAARD, Hoofdlijnen van het Agrarisch Recht, Zwolle, Tjeenk Willink, 1993

développement. Ainsi, dans la grammaire de l'article, sont prises en considération, les trois formes d'articulation entre l'économique, le social et l'écologique contenues dans la définition du rapport Bruntland<sup>2</sup> ».

2.2. Depuis la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée à plusieurs reprises appartiennent aux Régions :

- l'urbanisme et l'aménagement du territoire
- la politique foncière
- la rénovation urbaine
- la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit
- la politique des déchets
- la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

En matière de droit rural la loi de 1980 avait précisé les compétences régionales : rénovation rurale, remembrement, conservation de la nature, forêts, chasse, pisciculture, hydraulique agricole, polders et waterings. Depuis lors ces compétences se sont élargies successivement de cette façon qu'actuellement toute l'agriculture est du pouvoir des Régions.

La loi précise que les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale se concertent pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes, relatives à la politique agricole.

Le droit rural trouvant sa place dans le Code civil (droit des biens, régime des baux ruraux...) reste toutefois matière fédérale. Dans le cadre du débat communautaire belge il est prévu de régionaliser également le régime des baux ruraux.

### 3. Nature juridique du droit rural belge

À cet égard citons les considérations de J. HUDAULT qui valent tout aussi bien pour le droit rural belge :

« ... issu originellement du Code civil, le droit rural contemporain est devenu depuis ces lois un droit mixte, dans la mesure où il s'est éloigné des fondements libéraux sur lesquels il reposait à son origine. Sans atteindre une socialisation totale et autoritaire, à laquelle, dans sa plus grande part, le monde paysan se refuse..., le droit rural aujourd'hui se caractérise par la combinaison de trois facteurs qui contribuent à lui donner sa physionomie originale : l'omniprésence de l'État ; la mise à l'écart d'un certain nombre de règles de droit privé ; l'instauration, pour les remplacer, d'une réglementation d'ordre public et, souvent même, de droit public... »<sup>3</sup>.

Rappelons par ailleurs que le droit civil belge appartient à la famille du Code Napoléon ce qui a ses conséquences sur le droit rural foncier qui reste un des piliers de l'agriculture moderne qu'elle soit liée ou non au sol et qui se manifestent tant en matière de propriété qu'en matière de location. Nous y reviendrons dans la partie consacrée à l'exploitation du territoire rural.

### 4. La Belgique et les institutions internationales et européennes

La Belgique est membre de l'ONU depuis sa création en 1945. Sa représentation permanente auprès de cette organisation mondiale joue un rôle important dans le sujet qui nous occupe. Une des constatations ahurissantes est bien que devant la population mondiale en pleine croissance, surtout en Asie et en Afrique, notre planète risque de ne plus pouvoir garantir l'approvisionnement en nourriture ni en énergie renouvelable pourtant indispensable afin de nous rendre moins dépendant des carburants fossiles, ceci suite à un manque de terres arables. Préserver notre territoire rural aussi bien

<sup>2</sup> J. MINATCHY, Le Développement durable, entériné dans la Constitution belge

<sup>3</sup> J. HUDAULT, Le Code Napoléon et le droit rural, Rev.Dr.Rur.2005, 196

quantitativement que qualitativement est pour nous tous donc une obligation primordiale. En tant que tel la Belgique a donc adhéré à tous les textes internationaux contraignants : Charte des Nations Unies de 1945, Convention sur les changements climatiques de 1992, Convention sur la diversité biologique de Rio de Janeiro de 1992...<sup>4</sup>.

Fondé en 1949, le Conseil de l'Europe dont la Belgique est membre fondateur, joue un rôle important pour préserver le patrimoine culturel et naturel. Citons ici<sup>5</sup> la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 novembre 1979, appelée convention de Berne sur la protection des habitats et la conservation des espèces. Le 20 octobre 2000 a été signée à Florence la Convention européenne du paysage. Suite à cette convention les mesures à mettre en œuvre au niveau national sont :

1. La reconnaissance juridique du paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun, culturel et naturel, et fondement de leur identité.
2. La définition et la mise en œuvre des politiques du paysage visant à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages.
3. Des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage.
4. L'intégration du paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

La Belgique a pleinement rempli les obligations résultant de cette convention.

Citons aussi la Charte européenne de l'espace rural (voir infra).

Dans le cadre de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe a été créée en 2008 la Commission du développement territorial durable succédant ainsi au Centre Européen d'intérêt rural et environnemental<sup>6</sup>. Le CEDR étant membre de la commission, il n'y a pas lieu de développer ici d'avantage ces travaux.

La Belgique, un des six membres fondateurs de l'Union Européenne, a toujours été au cœur du débat européen. Après le traité de Rome de 1957 fut mis en place la politique agricole commune (PAC), première politique européenne intégrée. En même temps le CEDR fut créé<sup>7</sup>.

La PAC dépense l'argent pour promouvoir une alimentation sûre et de qualité pour tous, tout en respectant l'environnement, la flore ainsi que la santé et le bien-être animal. C'est une politique principalement financée par le budget européen. Les dépenses européennes remplacent les dépenses nationales. Sans la PAC, les États membres continueraient à soutenir leurs agriculteurs.

Nous estimons pas devoir évoquer ici l'historique et les réformes successives, ni l'avenir de la PAC après 2013<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> M. DÉJEANT – PONS et M. PALLEMAERTS, Droits de l'homme et environnement, Recueil d'instruments et autres textes internationaux, Conseil de l'Europe, 2002

<sup>5</sup> Pour un aperçu total des textes émanant du Conseil de l'Europe, voir M. DÉJEANT – PONS et M. PALLEMAERTS, op.cit.

<sup>6</sup> <http://sustainabledevelopment.unblog.fr>  
<http://www.coe.int/>

<sup>7</sup> CEDR, Les 50 ans de la PAC et du CEDR, Paris, L'Harmattan, 2008

<sup>8</sup> - <http://ec.europa.eu/agriculture/>  
- D. BIANCHI, La Politique Agricole Commune, toute la PAC, rien d'autre que la PAC !..., Bruxelles, Bruylant, 2006.  
- D. BIANCHI, Une longue réforme tranquille. 1962 – 2012 : 50 ans de politique agricole commune à l'horizon 2020. Rev.Dr.Rur. 2011, nr. 2

Nous y reviendrons dans le cadre du développement rural.

##### 5. La notion d'espace rural

« L'Aménagement du territoire vise, comme son nom l'indique, l'organisation du territoire » ; Il est « l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société<sup>9</sup> ».

L'aménagement du territoire est organisé par des plans d'aménagement dont la fonction principale – mais non exclusive – est de préciser les affectations qui peuvent être données à chaque parcelle du territoire.

Le développement rural est la réalisation de l'aménagement dans l'espace rural. Le droit belge ne définit toutefois pas l'espace rural.

La Charte Européenne de l'espace rural 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<sup>10</sup>. ».

##### 6. Quelques données sur l'étendue du territoire rural

La Belgique est en ce qui concerne la superficie, à quatre pays près, le plus petit de l'U.E. (30.528km<sup>2</sup>) 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 km<sup>2</sup>. 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 746.000 ha en Wallonie), 7.000km<sup>2</sup> de forêts et 6.000km<sup>2</sup> de terres bâties. La superficie agricole ne fait que diminuer ce qui amène certains à dire que tout au moins en région flamande le « plat pays qui est le mien » de J. BREL est en voie de disparition, ce à quoi les organisations agricoles et environnementales répondent que les statistiques de l'OCDE et de Eurostat doivent être nuancés et que nos régions rurales restent consistantes. En 2010 le nombre des exploitations agricoles a diminué à 42.917 (44.381 en 2009)<sup>11</sup>.

L'emploi dans le secteur agricole a diminué à 80.722 unités temps plein (83.865 en 2009). Les chiffres de production tant dans la production de culture que dans la production animale démontrent l'intensification de celle-ci provoquant ainsi des problèmes environnementaux.

##### 7. Pressions sur le territoire rural

Partout en Europe le territoire rural est en régression. Ce phénomène se manifeste d'avantage dans un pays à forte densité de population.

<sup>9</sup> M. WATHELET, Le guide de l'aménagement du territoire, 1984

<sup>10</sup> - Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 23 avril 1996  
- J. HUDAULT, La protection juridique du territoire rural, Communication faite à la conférence de droit rural à Taragona, 2010

<sup>11</sup> - L'Agriculture dans l'Union européenne  
Informations statistiques et économiques 2010  
- Eurostat, Agricultural statistics, édition 2010  
- LARA, Landbouwrapport 2010, Vlaamse overheid, Departement Landbouw en Visserij

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 19<sup>e</sup> 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 le 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.

#### 8. Organes administratifs et judiciaires dans le domaine rural

Dans l'organisation administrative il faut citer d'emblée au niveau des régions pour la région flamande le Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Landbouw en Visserij & Departement Natuur, dépendant de deux ministres, celui de l'agriculture et de la politique rurale et celui de l'environnement et de la nature. Pour la région wallonne il y a un seul ministre compétent pour l'Infrastructure, l'Agriculture, la Ruralité, la Nature, la Forêt et le Patrimoine. Le ministère compétent dispose de plusieurs départements. Ces administrations sont assistées de plusieurs institutions publiques ou agences compétentes en la matière.

Dans le domaine agricole et rural les dix provinces jouent un rôle important ; il y a dans chaque province un député permanent (membre exécutif de la province) chargé de l'agriculture et de la ruralité.

Enfin il faut citer les communes dont celles situées en région rurale disposent d'un échevin compétent en la matière. La fusion de communes de 1976 a eu des conséquences pour les communes rurales fusionnées avec des entités plus grandes, mais ces problèmes ont été solutionnés tant bien que mal.

En matière d'organisation judiciaire, la Belgique ne connaît pas de juridictions spécialisées ni pour le contentieux rural en général, ni pour certaines matières particulières.

Les juridictions qui prennent connaissance du contentieux rural sont surtout les justices de paix et les tribunaux de première instance.

Une certaine spécialisation en droit rural s'est instaurée de fait chez les juges de paix des cantons ruraux et au sein des chambres civiles des tribunaux de première instance.

La procédure rurale est en général celle du droit commun ; ce n'est qu'en matière d'expropriation et de remembrement qu'il y a une procédure particulière. L'appel en conciliation préalable est obligatoire pour certaines matières.

Dans le domaine rural, l'expertise judiciaire est importante et l'expert judiciaire joue un rôle souvent décisif.

La jurisprudence rurale exerce une grande influence sur le droit rural et la contribution des juridictions sur l'existence et le développement du droit rural est considérable<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> CEDR, La Juridiction Agricole, 2<sup>e</sup> Symposium Européen de droit rural, Chartres, 1985, Conclusions et Thèses principales développés dans le rapport belge (M. HEYERICK)

## II. Affectation et exploitation du sol

### 1. L'affectation du territoire rural

#### 1.1. Législation

Pendant plusieurs décennies la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 fut la référence légale par excellence en la matière. La réforme de l'état en 1980 n'a pas eu pour conséquence que cet instrument légal fut bouleversé de fond en comble par les législateurs régionaux. La loi organique et ses arrêtés d'exécution restèrent encore de nombreuses années en vigueur quitte à ce que les régions modifièrent et complétèrent ces textes selon les besoins régionaux. Cette technique eut au fil du temps pour effet une législation difficilement lisible voir accessible.

Déjà par arrêté du 14 mai 1984 la Région wallonne a coulé la réglementation dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), code qui depuis lors a connu maintes modifications. En Région flamande un arrêté du 22 octobre 1996 a coordonné toute la réglementation avant d'en modifier le contenu.

Aujourd'hui encore les grands principes de la loi organique de 1962 et de son arrêté d'exécution du 28 décembre 1972 qui consacre la division du territoire en zones restent la base des décrets régionaux. Il s'agit des permis de bâtir et de lotir, des actes soumis à permis et surtout, en ce qui concerne notre matière, des règles déterminant l'affectation et l'usage du territoire. Ces principes se retrouvent dans le décret flamand du 18 mai 1999 modifié depuis lors ainsi que dans les modifications successives au CWATUP.

#### 1.2. Division du territoire rural.

Dans les rapports belges présentés aux Colloques du CEDR en 1995, 1997 et 1999 il a été fait largement écho à la technique de zonage utilisé depuis l'arrêté susmentionné du 28 décembre 1972<sup>13</sup>. Pour une bonne compréhension nous reprenons ici l'article 2 de cet arrêté.

« ... 4.0. La zone rurale peut être divisée en :

- 4.1. zones agricoles ;
- 4.2. zones forestières ;
- 4.3. zones d'espaces verts parmi lesquelles il peut être distingué ;
- 4.3.1. des zones naturelles ;
- 4.3.2. des zones naturelles d'intérêt scientifique ou réserves naturelles ;

4.4. des zones de parcs ;

4.5. des zones d'isolement ;

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

4.6.1. les zones d'intérêt paysager ;

4.6.2. les zones rurales d'intérêt touristique...

Suit la définition de ces différentes zones :

« art. 11. 4.1. les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les

<sup>13</sup> Ces rapports ont été publiés dans la Rev.Dr.Rur. 1995, 232 ; 1998, 14 ; 1999, 203.



constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que des installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles. Les constructions destinées aux exploitations agricoles non liées au sol, soit à caractère industriel ou soit d'élevage intensif, ne peuvent être établies à moins de 300 mètres d'une zone d'habitat ou à moins de 100m d'une zone d'extension de l'habitat sauf s'il s'agit d'une zone d'habitat à caractère rural. Les distances de 300m et de 100m ne s'appliquent cependant pas à l'extension d'exploitations existantes. La reconversion en zone forestière est admise conformément aux dispositions de l'article 35 du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières.

art. 12. 4.2. Les zones forestières sont les zones boisées ou à boiser destinées à l'exploitation. Elles peuvent comporter des constructions indispensables à l'exploitation et à la surveillance des bois ainsi que les refuges de chasse et de pêche, à la condition que ces derniers ne puissent être utilisés pour servir de résidence, même à titre temporaire.

La reconversion en zone agricole est admise conformément aux dispositions de l'article 35 du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières.

Art. 13. 4.3. Les zones d'espaces verts sont destinées au maintien, à la protection et à la régénération du milieu naturel.

4.3.1. Les zones naturelles comprennent des bois, des forêts, des fagnes, des bruyères, des marais, des dunes, des rochers, des alluvions, des plages et d'autres territoires de même nature.

Dans ces zones peuvent être édifiés des refuges de chasse et de pêche, pour autant qu'ils ne puissent servir de résidence, même à titre temporaire.

4.3.2. Les zones naturelles d'intérêt scientifique ou réserves naturelles sont destinées à être maintenues dans leur état en fonction de leur intérêt scientifique ou pédagogique. Dans ces zones ne sont admis que les actes et travaux nécessaires à la protection active ou passive de la zone.

Art. 14. 4.4. Les zones de parc sont à maintenir dans leur état ou destinées à être aménagées afin qu'elles puissent remplir dans les territoires urbanisés ou non leur rôle social.

4.5. Les zones tampons sont destinées à être maintenues dans leur état ou aménagées en zone verte afin de constituer une transition entre des zones dont les destinations sont incompatibles entre elles ou qu'il est nécessaire de séparer pour réaliser un bon aménagement des lieux.

Art. 15. 4.6. La zone rurale peut faire l'objet des indications supplémentaires suivantes :

Dans ces zones peuvent être accomplis tous les actes et travaux correspondant à la destination donnée par la teinte de fond pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage.

4.6.2. Les zones d'intérêt touristique sont des zones qui, tout en respectant la vocation rurale, peuvent recevoir des équipements récréatifs et touristiques, à l'exclusion de tout équipement de séjour... »

Dans le rapport de 1995 nous avons également examiné la notion d'« espace rural » et de « bien 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 la zone rurale, 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<sup>14</sup>, ce qui suite 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.

### 1.3. Particularités régionales.

#### 1.3.1. Région flamande

Nous venons de voir qu'en Région flamande le décret du 18 mai 1999 a repris les grands principes de la loi de 1962, mais il nous faut souligner également quelques grandes nouveautés.

Tout d'abord le décret a redéfini l'aménagement du territoire dans son article 4. Les éléments clés en sont le développement durable de l'espace, la recherche de l'équilibre entre les différentes activités dans cet espace, la prise en compte de ce qui est supportable pour l'espace eu égard à l'environnement, aux conséquences culturelles, économiques, esthétiques et sociales. Ensuite il y a lieu de souligner la nouvelle philosophie qui anime désormais la matière : l'aménagement du territoire ne signifie pas, comme la loi de 1962 et ses arrêtés d'exécution pouvaient le faire croire, une donnée statique, un clivage définitif entre les zones, mais engendre au contraire une dynamique que l'on retrouve d'emblée dans les schémas de structure d'aménagement, déjà introduits par décret du 24 juillet 1996, et les plans d'exécution qui se situent sur les trois niveaux (régional, provincial, communal) et qui sont sujets à révision tous les cinq ans.

Les schémas de structure sont des documents officiels établissant la politique d'aménagement tout en respectant le principe de subsidiarité. Les plans d'exécution prévoient les règles d'urbanisme qui concernent directement les citoyens.

L'élaboration de ces plans est réglée par décret, la consultation de tous les intéressés étant garantie. Dans le cadre des permis d'urbanisme l'on accentue aussi l'usage que l'on fait du bien.

Ainsi un permis d'urbanisme est nécessaire dès que la fonction primaire du bâtiment est modifiée, ceci nonobstant un permis éventuel d'exploitation. En zone rurale une concertation étroite est prévue entre l'administration de l'urbanisme et celle compétente pour l'agriculture et la ruralité.

Le décret du 18 mai 1999 a été revu à nouveau par décret du 27 mars 2009 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2009 qui a innové en matière de permis, de planologie et de mesures de sanctions, tout ceci devant déboucher sur plus de simplification, de transparence et de sécurité juridique. Plus particulièrement il s'ensuit une approche sectorielle encore plus poussée, la destination « agriculture » étant subdivisée en plusieurs zones comme celles destinées à l'agriculture professionnelle, aux exploitations agraires comme les cultures en serre, etc...

Enfin, par arrêté du 15 mai 2009 le Gouvernement flamand a coordonné toute la réglementation dans le Code flamand Aménagement du Territoire entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2009.

De la combinaison de la législation nationale reprise dans la réglementation régionale et des modifications successives de celle-ci il résulte que la Région flamande se situe toujours dans une période de transition, les anciens instruments de planification de la loi de 1962 restant encore en vigueur aussi longtemps que les nouveaux instruments

---

<sup>14</sup> M. HEYERICK, Les cultures en serres en Belgique. Quelques aspects juridiques, Rev.Dr.Rur. 1994, 70.

ne soient pas opérationnels<sup>15</sup>. Actuellement une grande partie de la zone destinée à l'agriculture sur les plans de secteur de 1972 a été reconfirmée comme zone agraire. En pratique les tensions se situent surtout entre les besoins dans la zone rurale pour l'agriculture d'une part et pour la nature et la forêt d'autre part.

- 1.3.2. En Région wallonne le CWATUP a été profondément modifié par le décret du 18 juillet 2002 prévoyant de nouvelles règles de procédure.

## 2. Exploitation du territoire rural

Comme déjà souligné, le droit belge appartient à la famille de droit romano-germanique, plus particulièrement à la famille du Code Napoléon. De tous les pays qui ont repris le Code civil français de 1804, la Belgique est d'ailleurs le seul qui ne l'ait pas remplacé par un propre code. Ceci se reflète clairement dans le régime d'exploitation tant dans le faire valoir direct (propriété) que dans le faire valoir indirect (location).

### 2.1. Exploitation en faire valoir direct. La propriété.

C'est PORTALIS, célèbre juriste et membre de la Commission préparatoire du Code civil français, qui, défendant avec sagesse la notion de propriété, écrivait : « L'homme n'eût jamais bâti, semé ni planté, s'il eût été sûr de conserver la propriété de ce qu'il acquerrait par le travail<sup>16</sup> ».

Le définition du droit de propriété de l'art. 544 du Code civil est bien connue de tous les juristes. Si tout le monde est d'accord de reconnaître l'origine des notions « droit de jouir et de disposer des choses pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements » le flou persiste quant à la notion « de la manière la plus absolue ». En effet, l'on retrouve les premières notions chez le célèbre juriste italien BARTOLUS (1313-1357), notions reprises dans l'ancien droit français.

Quelle que soit l'origine de la dernière notion, l'on constate que la dualité dans la définition n'est qu'apparente et remonte à une longue tradition d'avant la Révolution<sup>17</sup>.

La portée de l'art. 544 Code civ. et les limites au droit de propriété au 19<sup>e</sup> siècle ont fait l'objet d'une analyse critique de R. DERINE<sup>18</sup>. Contrairement à ce que beaucoup d'auteurs ont soutenu à priori ou sur base d'éléments incomplets, la notion de propriété en 1804 ne fut certainement pas celle de la liberté totale et l'examen du droit au 19<sup>e</sup> siècle démontre l'importance des mesures interventionnistes limitant le droit de propriété.

Au 20<sup>e</sup> siècle ces mesures se multiplient avec l'aménagement du territoire, le remembrement, la protection et restauration de la nature, les moyens de la politique foncière (expropriations, droits de préemption). Toutes ces mesures relèvent de la

<sup>15</sup> Pour une synthèse du décret du 18 mai 1999, voyez les rapports présentés à la journée d'étude de l'ABDR en 2000, Rev.Dr.Rur., 2000, 216.

Pour une analyse complète du Code flamand actuel, voyez entre autres Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw, Brugge, die Keure, 2010.

Consultez également [www.ruimtelijkeordening.be](http://www.ruimtelijkeordening.be)

<sup>16</sup> E. LEDUC, Portalis 1746-1807, Paris, Collection Panthéon, 1990.

<sup>17</sup> J. GILISSEN, Introduction historique au Droit, Bruxelles, Bruylant, 1979.

<sup>18</sup> R. DERINNE, Grenzen van het eigendomsrecht in de negentiende eeuw, Antwerpen, De Sikkel, 1955.

fonction sociale de la propriété<sup>19</sup>.

En matière d'accès à la propriété foncière par cession entre vifs, la vente est parfaite entre parties et la propriété est acquise dès qu'on ait convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé (consensualisme). Ce n'est que vis-à-vis des tiers que la transcription de l'acte notarié au bureau des hypothèques est exigée, ceci contrairement au système du droit allemand où l'inscription de l'acte au livre foncier (Grundbuch) est constitutif de droit. Certains auteurs belges prônent également l'instauration de ce système<sup>20</sup>.

## 2.2. Exploitation en faire valoir indirect – Statut du bail rural

L'on estime que deux tiers des terres agricoles sont exploités sous le régime du bail rural. C'est dire l'importance de ce régime que depuis 1929 jouit d'un statut protégé dans notre code civil, livre III, titre VIII contrat de louage, chapitre II, louage des choses, section III, règles particulières aux baux à ferme.

La législation actuelle date du 4 novembre 1969, modifiée profondément par la loi du 7 novembre 1988 et depuis lors encore quelques fois d'une manière plus partielle.

\_ noter donc que cette législation trouve sa place dans le code civil et que, avant tout, les dispositions générales relatives aux baux de biens immeubles sont d'application (art. 1714 et suiv.). En effet les règles applicables aux baux ruraux sont des règles particulières (lex specialis) qui dérogent du droit commun<sup>21</sup> et qui sont d'ordre impérative. Ces règles dérogatoires concernent la preuve du bail, sa durée et les congés, plus particulièrement le congé par le bailleur pour exploitation personnelle, l'exploitation du bien, la réglementation en cas de constructions, plantations, travaux et ouvrage, la sous-location et cession, les indemnités de sortie, l'aliénation du bien et le fermage.

Il est impossible d'examiner ici tous ces éléments, mais soulignons d'emblée que la loi particulière s'applique aux baux des biens affectés principalement à l'exploitation agricole et que celle-ci s'entend par la production de produits agricoles destinés principalement à la vente. Sans analyser d'avantage cette définition, il s'en déduit que la loi ne protège non seulement l'exploitant professionnel, mais aussi celui qui exploite à titre occasionnel à condition qu'il le fasse dans un but économique et non pour ses propres besoins ou les besoins de sa famille. Une autre remarque fondamentale concerne l'application territoriale de la loi : à première vue l'on pourrait croire que le bail rural se limite au territoire ou à l'espace rural. Il n'en est rien et la notion de « bien rural » n'a d'autre signification que celle de bien soumis à l'application de la loi. C'est la raison pour laquelle la loi prévoit des mesures particulières pour des baux qui concernent des terrains à bâtir ou à destination industrielle.

La durée du bail qui ne peut être inférieure à neuf ans est régie par une réglementation circonstancielle en cas de congé par le bailleur. Plus particulièrement le congé pour exploitation personnelle est soumis à des conditions d'exploitation, des conditions

<sup>19</sup> M. HEYERICK, Agriculture et Nature, - Aspects fonciers, Rev.Dr.Rur., 2000, 161.

J. HUDAULT, Droit Rural, droit de l'exploitation agricole, Paris, Dalloz, 1987.

J. HUDAULT, La Fonction écologique de la propriété agricole, Rivista de Diritto Agrario, 1998.

<sup>20</sup> Mathias STORME, Het Grondboek : de vereiste hervorming van de regels betreffende de verkrijging van onroerende zakelijke rechten, R.W. 1998, 1173.

<sup>21</sup> W. DE BONDT, E. STASSIJNS & F. CORYN. L'application du droit rural à partir des règles du code civil en Belgique, Rev.Dr.Rur. 2004, 200.

d'âge, de capacité et à des conditions économiques et structurelles.

En matière de cession de bail il faut souligner les conséquences de la cession privilégiée, c'est-à-dire celle faite par le preneur sans autorisation du bailleur aux descendants. Comme dans beaucoup d'autre pays l'acquéreur est, en cas d'aliénation du bien loué, subrogé aux droits et obligation du bailleur.

Notons enfin que sont exclus de l'application de la loi la sylviculture ainsi que les baux ayant pour objet des biens affectés à l'engraissement et à l'élevage industriel. Pour autant que les parties n'aient pas voulu se soustraire à la loi, une convention d'occupation précaire est possible et reconnue par la jurisprudence<sup>22</sup>.

De cette analyse très sommaire il s'en déduit que la législation belge a un caractère dirigiste et ce contrairement aux autres législations européennes où la libéralisation est la règle. Dans les conclusions du XIXe Congrès Européen de droit rural il a été constaté qu'une pareille législation peut dans la pratique conduire à une non-application des normes impératives par des contrats destinés à détourner la loi, ce qui bien sûr ne protège pas le preneur<sup>23</sup>. Dans leur bilan récent de la législation E. BEGUIN et M. DOUTRELUINGNE abondent dans le même sens<sup>24</sup>. La loi a donné lieu à une littérature abondante, nous ne citons ici que les commentaires les plus récents<sup>25</sup> et à une jurisprudence tout aussi abondante.

### 2.3. L'accès à la propriété par le droit de préemption du preneur

En vue de promouvoir l'accès à la propriété et la durabilité de l'exploitation, le législateur belge a dès 1963 instauré à l'instar de la France le droit de préemption en faveur du preneur.

Ce droit qui s'applique tant en cas de vente de gré à gré qu'en cas de vente publique est sujet à quelques exceptions prévues limitativement par la loi et est sanctionné sévèrement en cas de méconnaissance.

Depuis 1975 le preneur peut également céder son droit de préemption pour la totalité du bien ou pour partie. Le droit de préemption du preneur a servi d'exemple aux droits de préemption des autorités publiques (voir infra).

### 2.4. Mesures d'amélioration des structures foncières. Remembrement rural.

Le remembrement légal de biens ruraux, légal parce que prévu par force de loi contrairement au remembrement volontaire, a été instauré en 1956. Aujourd'hui c'est toujours la loi du 22 juillet 1970 qui forme la base légale complétée en 1978 par des

<sup>22</sup> I. & M. SNICK. Occupation précaire, Gent, Story Publishers, 2010.

<sup>23</sup> W. WINKLER, Développement et évolution de la législation des baux ruraux en Europe in Rapports XIXe Congrès Européen de droit rural, Bonn, 1997, 218.

<sup>24</sup> - E. BEGUIN & M. HEYERICK, Les principales règles du droit rural dans le code civil belge originaire et son évolution, Rev.Dr.Rur. 2004, 188.

- M. DOUTRELUINGNE, De gewijzigde pachtwet na 20 jaar toepassing : een balans, T.Agr.R. 2008, 186.

<sup>25</sup> - R. EECKLOO & R. GOTZEN, Pacht & Voorkoop, Leuven, 1990.

- E. STASSIJNS, Pacht, A.P.R., 1997.

- E. BEGUIN & P. RENIER, Le Bail à ferme, chronique de jurisprudence, Larcier, 2004.

- G. BENOIT, R. GOTZEN, G. ROMMEL (edit.) De Landpacht, die Keure, 2010, Le Bail à ferme, La Charte, 2010.

- H. d'UDEKEM d'ACCOZ, I. & M. SNICK, De Pachtovereenkomst, Larcier, 2010.

- R. GOTZEN, Pachtwetgeving, Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2010.

dispositions particulières pour la Région flamande.

Il est à remarquer que le remembrement se fait aussi bien en exploitation qu'en propriété. Vu l'importance en Belgique de l'exploitation en faire valoir indirect, un remembrement limité à la propriété n'aurait pas ou peu d'effet. On peut dire que tout en respectant le droit de propriété, la loi sur le remembrement est une loi de restructuration de l'exploitation agricole plutôt que de la propriété agricole.

Les deux pôles entre lesquels se joue le remembrement sont d'une part la fixation de l'apport déterminé en superficie et en valeur et d'autre part l'attribution des nouvelles parcelles. Dans le bloc de remembrement un droit de préemption est prévu en faveur du remembrement, il est toutefois subordonné au droit de préemption du preneur. Il ressort qu'après remembrement une stabilité s'instaure tant au niveau de la propriété qu'au niveau de l'exploitation. Actuellement environ un quart des terres agricoles a été remembré en Flandre et en Wallonie. La loi de 1970 a servi d'exemple aux décrets sur la rénovation rurale et sur l'aménagement de la nature<sup>26</sup>.

## 2.5. Implications de la PAC

La PAC et les diverses notions d'agriculture et d'exploitation agricole dans les Règlements et Directives du Conseil et de la Commission s'appliquent indistinctement à toutes les entreprises agricoles. Ceci vaut autant pour les propriétaires-exploitants que pour les fermiers-locataires.

Dans un même ordre d'idées, la notion d'agriculteur ne s'applique pas uniquement aux personnes physiques, mais également aux personnes morales<sup>27</sup>.

Les droits de production et les obligations et limites y afférentes appartiennent au producteur. Le producteur a le droit dans les limites de la réglementation sur le secteur de production concerné de céder certains droits de production sans pour autant nuire à la destination du bien loué<sup>28</sup>. La jurisprudence belge reconnaissant la primauté du droit communautaire, l'art. 29 de la loi belge sur le bail rural réglant les obligations du preneur (cultiver le bien en bon père de famille, etc...) est appliqué sous cet angle.

## III. Protection du territoire Rural

### 1. Développement rural en général

Dès les années 2000 la politique de développement rural contribue à mettre en place un cadre cohérent et durable garantissant l'avenir des zones rurales européennes. La Commission européenne a toujours placé cette question au centre des discussions sur l'avenir de la PAC.

Cette politique suit une approche intégrée et multifonctionnelle du développement rural. Elle reconnaît, d'une part, la multiplicité des fonctions de l'agriculture qui comprennent

---

<sup>26</sup> M. HEYERICK - Aspects juridiques du Remembrement rural en Belgique, Story Scientia, 1986.  
 - Ruilverkaveling, Kluwer, 1987.  
 - Vijftig jaar ruilverkavelingswetgeving, T.Agr.R. 2006, 151.

<sup>27</sup> E. BEGUIN, L'Entreprise agricole, Répertoire notarial, Bruxelles, Larcier, 2000.

<sup>28</sup> M. DOUTRELUINGNE, De overdracht van productierechten in de uitvoering van de pachtvereenkomst, T.Agr.R. 2009, 3.

notamment la préservation du patrimoine rural et, d'autre part, la nécessité d'intégrer la création de nouvelles sources de revenus dans la politique de développement rural<sup>29</sup>.

Cette problématique a été étudiée de fond en comble lors du XXI<sup>e</sup> congrès européen de droit rural en 2001<sup>30</sup>.

Actuellement la politique de développement rural vise à améliorer :

1. La compétitivité des secteurs agricole et forestier ;
2. L'environnement et le paysage rural ;
3. La qualité de vie et la diversification des activités économiques dans les zones rurales ;
4. La capacité des communautés rurales à créer de nouveaux emplois et de nouvelles perspectives.

La politique de développement rural offre une assistance financière et pratique aux personnes qui vivent et travaillent dans les zones rurales, dans le but de maintenir la vie dans les campagnes et la compétitivité des agriculteurs. Ces objectifs ont été traduits dans la politique de développement rural de l'UE pour la période 2007 – 2013.

Les règles générales de la politique de développement rural sont établies conjointement par les institutions communautaires et les États membres. Les États membres déterminent avec précision les éléments qu'ils souhaitent promouvoir. Les programmes de développement rural sont établis aux niveaux national, régional et local, mais ce sont les autorités nationales qui, en fin de compte, sont responsables de l'efficacité de leur mise en œuvre.

Tous les acteurs du monde rural, et pas uniquement les agriculteurs, peuvent apporter leur contribution et participer à un programme de développement rural. L'approche retenue est une approche « de la base au sommet », et non l'inverse, ce qui signifie que les décisions sont prises au niveau local.

Le débat d'aujourd'hui sur l'avenir de la PAC après 2013 se joue principalement sur l'avenir des territoires ruraux. Bien que les grands objectifs – maintenir la capacité de production agricole dans l'U.E., assurer la fourniture de biens publics environnementaux, contribuer à la vitalité des zones rurales – semblent être acquis, la discussion se porte sur la place réservée aux intérêts autres que purement agricoles dans le territoire rural. La consultation communautaire sur l'avenir de la PAC à l'horizon 2020 bat actuellement son plein. Parmi les nombreuses prises de position citons la notion du mouvement Européen de la Ruralité (MER) qui approuve les grands objectifs proposés mais plaide pour une plus grande ambition en faveur de la vitalité et du développement équilibré des territoires ruraux et pour l'affirmation de l'approche stratégique de développement intégré.

Rappelons ici que les dépenses pour la Belgique en 2008 du Feaga (Fonds Européen de garantie agricole) et du Feader (Fonds Européen agricole pour le développement rural) étaient de l'ordre respectivement de 740 MIO-Eur et de 64 MIO-Eur.

## 2. Politique foncière

La politique foncière peut être définie comme la mise en œuvre d'instruments de gestion

---

<sup>29</sup> M. HEYERICK, Agriculture et Nature. Aspects fonciers, Rev.Dr.Rur.2000, 161.

<sup>30</sup> R. GOTZEN, Viabilité et modalités de l'activité agricole, Rev.Dr.Rur.2002, 11.

et de moyens publiques dans le cadre de l'aménagement du territoire ayant pour but la mise à la disposition de biens immobiliers en faveur du fonctionnement optimal des activités humaines et de la protection et restauration de la diversité et de la durabilité de l'environnement.

C'est aussi une stratégie afin de pouvoir disposer des biens immobiliers pour les utiliser et gérer en fonction des missions des pouvoirs publics. Une politique foncière suppose donc une approche intégrée afin de satisfaire tous les besoins dans l'espace rural : agriculture, nature, forêts, habitat, petites et moyennes entreprises.

Les instruments de cette politique sont multiples : plans d'aménagement, expropriations, droits de préemption, remembrement et relotissement.

### 3. Notion de durabilité

Nous avons déjà vu que cette notion a été introduite dans la Constitution belge dès 2006. Pour l'Union Européenne « l'agriculture durable propose aux consommateurs des aliments sains à un prix abordable, respecte l'environnement, traite correctement les travailleurs et les animaux, applique des méthodes agricoles économiquement viables, contribue au charme des paysages, protège les écosystèmes précieux ainsi que la biodiversité, au profit des communautés rurales ».

En Belgique l'objectif du développement durable est inscrit dans les textes législatifs existants au fur et à mesure qu'ils soient revus ou adaptés ; nous avons vu que c'est le cas en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, c'est aussi le cas en matière d'assainissement du sol. En Wallonie en particulier, le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable avait déjà doté la Région wallonne d'un instrument de planification environnementale en vue de l'intégration de l'objectif du développement durable dans tous les domaines ressortant des compétences de la Région. Cet instrument est repris à l'art. D30 et suivants du Code wallon de l'environnement.

### 4. Les administrations ou institutions publiques chargées du développement rural.

En région flamande, la Société flamande terrienne (Vlaamse Landmaatschappij – VLM) est une institution publique instituée sous forme d'une société anonyme par décret du 21 décembre 1988.

La société appelée « agence », est chargée :

1° des tâches en matière de remembrement lui conférées par le législateur ;

2° des tâches en matière de rénovation rurale, de la promotion et la réalisation des initiatives susceptibles de contribuer au développement de différentes zones comme les zones rurales, les zones de loisirs, les zones d'habitat à caractère rurale comme prévus dans le décret.

3° des missions qui sont conférées à la « Mestbank » (Banque de lisier) par le décret portant réglementation de la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais ;

4° des missions qui lui sont conférées par le décret concernant la conservation de la nature ;

5° de la politique intégrée de développement rural (programmes européens) ;



6° de l'exécution du décret sur la banque foncière.

En Wallonie l'Office wallon de développement rural (O.W.D.R.) a été créé par décret du 28 février 1991.

Sa mission était :

- 1° d'apporter son concours à la préparation et l'exécution de toute opération de remembrement de biens ruraux ;
- 2° d'apporter aux communes, lors de la préparation et de l'exécution d'opérations de développement rural, l'assistance technique nécessaire, et ce, en particulier par la réalisation des projets de programmes communaux de développement rural ;
- 3° de mener des actions de politique foncière dans le cadre de l'exercice de la mission prévue au 1° ;
- 4° d'élaborer tout document communal d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour le compte des communes.

Actuellement ces missions sont exécutées directement par la Région wallonne. La Fondation rurale de Wallonie pour sa part est un organisme d'intérêt public, créée en 1976. La convention du 15 décembre 1987 conclue entre la Wallonie et la fondation définit sa mission d'intérêt public qui lui est impartie.

À noter que les institutions publiques qui en Europe partagent une mission d'amélioration des structures agraires, de renforcement de l'économie et d'amélioration des conditions de vie, de travail et d'environnement naturel du monde rural, se sont groupées au sein de l'Association européenne des institutions d'aménagement rural (AEIAR) qui vise à l'échange continu d'informations des mesures de développement rural. Nous rappelons également le rôle impartie aux administrations communales et provinciales.

##### 5. Les droits de préemption régionaux.

À l'instar du droit de préemption du fermier, les régions et les institutions publiques, aussi bien en Wallonie qu'en Flandre, ont instauré des droits de préemption en matière de remembrement, de l'aménagement du territoire, de la nature, du logement, des ports maritimes, de la gestion des eaux, etc. Devant la multiplicité de ces droits, le législateur flamand est intervenu en créant par décret du 16 juin 2006 la banque foncière auprès de la VLM. Dorénavant les droits de préemption pour toutes les matières régionales flamandes sont exécutés par cette banque foncière qui est la seule instance recevant les notifications de vente des notaires.

De plus par décret du 25 mai 2007 le législateur flamand a harmonisé les procédures en la matière et a tranché les problèmes de concurrence entre les différents droits<sup>31</sup> régionaux, étant entendu que le droit de préemption du fermier prime ces droits. À noter également la création dans certaines régions de banques foncières locales afin par exemple de compenser la perte de terres agricoles suite à l'extension des ports maritimes.

##### 6. Mesures particulières de protection du territoire rural

Le développement rural étant la réalisation de l'aménagement dans l'espace rural, il part

---

<sup>31</sup> B. HELON, De Vlaamse Grondenbank, T.Agr.R. 2007, 5.

des plans d'aménagement pour élaborer pour chaque région des projets de développement intégré en tenant compte de toutes les fonctions dans l'espace rural : agriculture, nature, forêts, eau, mobilité, petites et moyennes entreprises, rénovation des villages ... Étant donné cet objectif un dialogue avec tous les acteurs de l'espace rural est indispensable.

#### 6.1. Développement rural dans les Régions

En Région flamande, le décret du 21 décembre 1988 définit dans ses articles 11 et 12 la rénovation rurale comme la promotion, la préparation, l'intégration et l'encadrement de mesures, actions et travaux émanant des autorités compétentes et visant la sauvegarde, la revalorisation et la réhabilitation des zones rurales, zones de loisirs, conformément aux plans de secteur.

Comme exemples des objectifs initiaux, formulés dans le cadre des projets de rénovation rurale, fixés par arrêté du Gouvernement flamand, on peut mentionner :

- aménagement visant une gestion intégrale des eaux ;
- développement de la nature principalement lié aux vallées de ruisseaux et aux crêtes sablonneuses ;
- mesures visant la conservation de l'agriculture spécifique à ces terres et des formes d'agriculture extensive ;
- aménagement axé sur la nature des berges de canaux et de zones naturelles influencées par les eaux des canaux ;
- mesures visant l'accompagnement et l'aide aux initiatives d'utilisation récréative secondaire ;
- mesures visant la consolidation des structures rurales et des sites de grande valeur ;
- augmentation des qualités écologiques d'infrastructures rectilignes, de petits éléments ruraux, de décharges et de zones de défrichage ;
- expansion de forêt ;

À noter donc que dans les projets de rénovation rurale peuvent se situer des projets de remembrement, de conservation de la nature, de rénovation de villages.

Dans le cadre de la nature en général notons les nouvelles fonctions des anciens domaines militaires appartenant jadis à l'État et de certains domaines privés comme le domaine de Mérode dans les provinces d'Anvers et du Limbourg se situant sur environ 1500 ha.

La procédure en la matière est fixée par arrêté du Gouvernement flamand du 28 mai 2004.

Actuellement un nouvel avant-projet de décret de développement rural est en préparation. Ce projet fournit une base légale aux mesures d'accompagnement en faveur de l'environnement rural en cas de travaux d'infrastructure.

En Wallonie l'arrêté du 24 mai 2007 prévoit le programme wallon de développement rural 2007-2013. Ce programme qui est en pleine exécution 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.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 fixe les lignes directrices de la conditionnalité c'est-à-dire les conditions de réduction, voire de suppression des aides au revenu des agriculteurs en cas de non-respect des obligations environnementales. L'arrêté du 22 juin 2006 assure le maintien de pâturages permanents, la lutte contre

l'érosion des sols, le maintien des niveaux de matières organiques du sol, de la structure des sols et le maintien en général d'un niveau d'entretien minimales des terres.

L'arrêté wallon du 19 décembre 2008 concernant les investissements dans le secteur agricole fixe les aides à la diversification qui servent à financer les mesures qui doivent s'inscrire dans le régime de soutien au développement rural<sup>32</sup>.

#### 6.2. 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<sup>33</sup>. La Wallonie a déjà été dotée le 16 juillet 1985 d'un décret relatif aux parcs naturels.

#### 6.3. Contrats de gestion de la nature

Le contrat de gestion de la nature est 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.

#### 6.4. Protection du sol contre les excédents de lisier

Le directive « Nitrates » de 1991 est l'une des toutes premières mesures législative de l'UE 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 du intervenir avec des mesures drastiques suite à la concentration d'exploitations d'élevage à l'échelle industrielles (6.300.000 porcs sur une superficie réduite).

---

<sup>32</sup> - F. & H. VAN MALLEGHEM, Incitations et obstacles juridiques à la diversification de l'agriculture, Rev.Dr.Rur. 2009, 179.

- E. GREGOIRE, L'Agriculture et les exigences du développement durable, Rapport belge de la première commission de ce congrès.

<sup>33</sup> - G. VAN HOORICK, De invloed van het decreet natuurbehoud op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed, T.Agr.R. 1998, 113.

- M. HEYERICK, Aspects juridiques de l'agriculture durable, Rev.Dr.Rur. 1998,186.

Actuellement le décret du 22 décembre 2006 et ses nombreux arrêtés d'exécution règlent le problème, mais un nouveau décret vient d'être approuvé le 6 mai 2011 entérinant les accords avec la Commission européenne sur le nouveau plan d'action (MAP4) réduisant les normes d'engrais résultant ainsi dans une meilleure qualité de l'eau sans mettre en péril la viabilité de l'agriculture.

Ces normes de lisier tiennent compte de la nature des zones vulnérables et de la nature de l'élevage. Une dérogation à la norme de 170 kg. de lisier animal par ha peut être demandée à la Banque de lisier, mais ce principe de dérogation doit être approuvé par la Commission européenne.

Le traitement de lisier va de pair avec des problèmes de permis d'environnement, de technologies disponibles, de débouchés du produit final et de financement.

L'exportation du lisier se fait vers des pays et régions qui en ont besoin. Le contrôle s'effectue par la sensibilisation des agriculteurs en les rendant conscients de la problématique.

#### 6.5. Assainissement du sol en général

Le sol est une ressource essentielle pour l'Union Européenne. L'adoption d'une proposition de directive-cadre sur les sols sera la pierre angulaire dans la mise en œuvre d'une véritable politique de protection des sols au niveau de l'Union européenne<sup>34</sup>.

En Région flamande un décret sur l'assainissement du sol a vu le jour en 1995. Ce décret est remplacé par le décret du 27 octobre 2006 comptant 178 articles, complété par l'arrêté du 14 décembre 2007. L'objectif primaire est la gestion durable du sol qui vise à garantir sa qualité par des mesures d'assainissement et de protection. En Flandre c'est l'OVAM, institution publique gérant les déchets qui est chargé de cette mission. Pour la conclusion d'une convention relative à la cession de terrains, le cédant doit, sous peine de la nullité de la cession à réclamer par l'acquéreur, demander à l'OVAM une attestation favorable du sol et communiquer son contenu à l'acquéreur. Il s'agit donc ici d'une implication fondamentale sur le droit civil<sup>35</sup>.

#### 6.6. Régime des évaluations des incidences des projets. MER (Milieueffectenrapport)

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. En Wallonie le décret du 10 novembre 2006 règle le nouveau régime qui concerne tous les projets agricoles qui sont soumis au permis d'environnement<sup>36</sup>.

En Flandre la directive européenne de 1985 a également fait l'objet d'œuvre décretaire. La jurisprudence de la Cour Européenne de justice ayant jugé que même des projets d'une ampleur limitée peuvent engendrer des conséquences considérables sur l'environnement, l'on peut s'attendre à une révision de la législation<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Commission Eur. Environnement, sep.2010.

<sup>35</sup> - P. DE SMEDT & L. LAVRYSEN, Actualia Milieurecht, Van bodemsaneringsdecreet naar bodemdecreet, Brugge, Die Keure, 2008.

- S. VERBIST, Bodemrecht in Vlaanderen, Antwerpen, Intersentia, 2008.

<sup>36</sup> D. JANS, Le nouveau régime des évaluations des incidences des projets en Région wallonne, Rev.Dr.Rur.2008, 3.

<sup>37</sup> H. SCHOUKENS, De Juristenkrant, 20/04/2011.

### 6.7. Eaux et Forêts

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, 545.000 ha en Wallonie, 145.000 ha en Flandre et 1735 ha 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<sup>38</sup>, 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.

### 6.8. Programmes européens : Natura 2000 – Biodiversité – Interreg

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 234 sites sont soumis à la Directive oiseaux couvrant 3.280 km<sup>2</sup> et 280 sites sont soumis à la Directive habitats couvrant 3.270 km<sup>2</sup>. Le financement est garanti par Life + (pour toute l'UE pour la période 2007-2013, 2.143 Mio euro). Au cœur de ces programmes liés directement à la préservation du territoire, se trouve la biodiversité, c'est-à-dire la variété des écosystèmes, des espèces et des gènes, qui est le capital naturel du monde. Vu le lien étroit entre l'activité agricole et la biodiversité, les Régions ont désigné les territoires vulnérables. À noter par ailleurs que très souvent la nature est la mieux conservée dans les domaines publics (désaffectation de terrains militaires). Afin de réaliser les objectifs européens les Régions font appel aux instruments juridiques existants (plan de gestion, projets de développement de la nature, subsides pour achat, etc.).

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 durables, peuvent atténuer les impacts et contribuer à un meilleur maillage écologique<sup>39</sup>. »

<sup>38</sup> A. JAMAR de BOLSÉE, Le nouveau Code forestier wallon, Rev.Dr.Rur. 2009, 59.

<sup>39</sup> Ruralité – Environnement – Développement – [www.ruraleurope.org](http://www.ruraleurope.org)

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.

#### 6.9. Bioénergie

Dans le cadre de la politique agricole européenne, l'aide à la production et à utilisation de la bioénergie dans les zones rurales a été renforcée : l'énergie renouvelable et le changement climatique constituent des priorités pour lesquelles l'UE a sensiblement accru les ressources financières disponibles.

La production des biocarburants (bioéthanol et biodiesel) suscite un impact territorial considérable touchant 15% des surfaces agricoles, la plupart des terres en jachère et moins productives. Cette production issue de la sylviculture et de l'agriculture a désormais une composante industrielle importante (usine de bioéthanol à Wanze et développement de Ghent Bio-Energy Valley au port de Gand)<sup>40</sup>.

#### 6.10. Autres activités en milieu rural

Environ la moitié des agriculteurs déclare avoir des revenus qui ne proviennent pas directement de l'agriculture, parmi lesquels ceux provenant de l'agrotourisme, activité répandue dans la région côtière et dans les Ardennes. L'impact direct de l'agrotourisme sur le territoire rural en soi reste néanmoins faible. En revanche les prétentions sur le territoire rural pour des besoins de loisir ou de sport (terrains de golf, terrains pour auto & moto-cross,...) ont souvent un impact nocif. Le respect des valeurs naturelles est garanti par des mesures d'ordre administratif et pénal.

Le droit de chasse est réglé décrétalement dans les 3 régions.

Enfin il nous faut mentionner les Coins de terre et les Jardins familiaux mis à la disposition des couches sociales des citoyens couvrant environ 200.000 ha de jardins et potagers pour environ 12.000.000 habitants en Europe. Ces jardins forment ensemble avec les zones tampons verts autour des villes un élément essentiel de la qualité de vie<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Y. MINATCHY, Le cadre juridique des biocarburants, Rev.Dr.Rur. 2006, 73.

<sup>41</sup> L'Office International du Coin de Terre et des Jardins Familiaux, a.s.b.l. a été créé à Luxembourg le 3 octobre 1926.