

Faculté de droit et de criminologie

L'accès à la terre en Wallonie : Une mise en pratique des communs pour répondre à la dérégulation du marché foncier agricole

Auteure : Juliette STRAET

Promotrice : Céline ROMAINVILLE

Année académique 2022-2023

Master en droit – Finalité Droit Européen

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

En premier lieu, je remercie Zoé Gallez, Françoise Ansay et toute l'équipe de Terre-en-Vue pour avoir alimenté ma recherche en partageant leur expérience et leurs savoirs.

Je remercie également ma promotrice Céline Romainville ainsi que l'équipe de Clinique Rosa Parks, Alice Sinon et Claire-Marie Lievens.

Je tiens également à remercier mes amis qui m'ont soutenue tout au long de ce travail.

Enfin, je remercie ma grand-mère et mes parents pour leur soutien inconditionnel et leurs conseils avisés, ainsi que pour la relecture.

Table des Matières

Cadre : Clinique Rosa Parks et Terre-en-Vue	4
Introduction.....	5
Contextualisation des enjeux autour de l'accès à la terre.....	5
Sujet de recherche et méthodologie	6
Partie 1. L'accès à la terre agricole : Problématiques et remise en question du cadre juridique	10
Chapitre 1 : Contour du marché foncier agricole en Wallonie.....	10
Section 1 : Etat de l'agriculture et du marché foncier agricole en Wallonie : Spéculation et concentration foncière	10
Section 2 : Cadre légal existant.....	15
Au niveau international	16
Au niveau européen.....	17
Au niveau belge et wallon	20
Section 3 : La nécessité de réguler le marché foncier agricole due aux spécificités de celui-ci..	24
Chapitre 2 : La notion de propriété et la théorie des communs.....	25
Conclusion : Repenser notre cadre légal au regard de la théorie des communs : Rôle et devoirs des pouvoirs publics	28
Partie 2. Envisager des solutions innovantes pour un accès à la terre en vue d'une agriculture locale et durable : Une étude de droit comparé inspirée des communs.....	31
Chapitre 1 : Une solution au manque de transparence, de connaissance et de cohérence dans la gestion des terres publiques : La banque de terres publique	33
Section 1 : Les missions d'une banque foncière publique : Analyse des modèles en Europe et au Québec.....	33
Section 2 : Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural françaises.....	40
Section 3 : La proposition de banque foncière dans le nouveau Code wallon de l'agriculture ...	45
Historique en Belgique	45

La proposition dans le CWA	45
Section 4 : Comment adapter la proposition belge de banque foncière pour répondre aux attentes et aux besoins du monde agricole ?.....	50
Les demandes des acteurs du monde agricole	50
Comment aller plus loin que ce qui est proposé par le CWA ?.....	51
Chapitre 2 : La mise en pratique de la théorie des communs au travers de la propriété collective : La réforme foncière écossaise et le droit d’achat de terres pour les communautés	54
Section 1 : Historique.....	54
Section 2 : <i>Land Reform (Scotland) Act 2003</i>	55
Section 3 : <i>Community Empowerment Act 2015</i> et <i>Land Reform Scotland Act 2016</i>	57
Section 4 : <i>Scottish Land Fund</i>	61
Section 5 : L’impact de la réforme foncière en Ecosse.....	62
Section 6 : Une possible implantation d’un droit de rachat de terre pour les communautés en Wallonie : Opportunités, enjeux et limites.....	64
Conclusion	67
Bibliographie	70
Annexes :	79

Cadre : Clinique Rosa Parks et Terre-en-Vue

Le choix d'un sujet de mémoire est généralement un exercice périlleux où l'on essaye de conjuguer l'intérêt personnel pour le champ de recherche et l'apport d'un point de vue nouveau ou différent pour le secteur auquel touche le sujet en question. Même si je me sens concernée au premier plan par les enjeux de la transition écologique et par les inégalités économiques et sociales dans le monde, rien ne me prédestinait au départ à écrire sur le sujet des terres agricoles. Mon choix s'est inscrit dans le contexte de la Clinique juridique Rosa Parks pour les droits humains. Elle propose aux étudiants de réaliser leur mémoire en collaboration avec des associations investies dans le domaine des droits humains. La Clinique entend nourrir le dialogue entre le monde académique et la société civile, en permettant la confrontation des savoirs théoriques avec l'expertise de terrain du monde associatif. Elle met ainsi à disposition des associations l'expertise du droit, au service d'objectifs de justice sociale.

L'accès à la terre, la protection de la biodiversité et le droit à une alimentation accessible et saine sont des sujets éminemment liés à la justice sociale. C'est le domaine d'action du mouvement Terre-en-Vue (ci-après TEV), qui rassemble des citoyens, des agriculteurs et agricultrices, des organisations et des acteurs publics avec, pour missions principales, notamment : (i) l'accès à la terre pour les agriculteurs porteurs de projets agroécologiques et la production locale d'une alimentation saine et accessible ; (ii) la soustraction des terres de la spéculation foncière afin qu'émergent une propriété et une gestion collective et citoyenne des terres (bien commun) ; (iii) la préservation de l'environnement en soutenant la durabilité des projets agricoles; et (iv) permettre aux citoyens et citoyennes de se réapproprier le pouvoir, notamment par l'éducation, dans la perspective d'une démocratie foncière.¹

En collaboration avec TEV, j'ai donc décidé d'orienter mes recherches sur les dérives de la dérégulation du marché acquisitif foncier agricole et les moyens de permettre l'accès à la terre aux agriculteurs porteurs de projets agricoles durables et à taille humaine. L'identification de ces pistes, permettant de sortir du carcan de la pensée libérale appliquée indistinctement aux biens fonciers, est pour moi un prérequis indispensable pour que l'humain se réapproprie des façons de faire plus respectueuses et durables en matière d'agriculture et d'alimentation.

¹ TERRE-EN-VUE, « Missions », disponible sur <https://terre-en-vue.be/presentation/article/mission>, consulté le 20 mai 2023.

Introduction

Contextualisation des enjeux autour de l'accès à la terre

La gestion du foncier agricole se trouve au centre de plusieurs préoccupations : économiques, sociales, environnementales, démographiques, de sécurité alimentaire², ... Les terres agricoles en Wallonie sont touchées par de nombreuses problématiques : la difficulté d'accès aux terres pour les agriculteurs causée par la spéculation foncière et l'accaparement des terres, la dégradation et l'imperméabilisation des sols, la puissance de l'agroindustrie ...

C'est pourquoi la détermination d'une politique foncière agricole cohérente est un enjeu primordial pour les autorités publiques.³ Il est essentiel que l'accès au foncier agricole soit réglementé afin de privilégier des pratiques agroécologiques durables mais aussi de mettre en place des instruments juridiques innovants qui permettent de protéger la terre, sa fertilité ainsi que les espèces qui en dépendent tout en optimisant le rendement de ces terres agricoles pour assurer notre capacité à nourrir la population belge. Cela nécessite de garantir l'accès au foncier agricole pour des agriculteurs porteurs de projets durables, écologiques et socialement justes.

Nous sommes aujourd'hui à un moment charnière pour le monde agricole en Belgique. En effet, plus de la moitié des fermes wallonnes sont aujourd'hui détenues par des agriculteurs de plus de 50 ans et ceux-ci détiennent 53% de la superficie agricole utile (ci-après SAU). Pourtant, seulement 22% d'entre eux déclarent avoir un successeur.⁴ Cela signifie que l'on va assister à un transfert de la propriété de nombreuses terres agricoles dans les prochaines années sans aucune garantie de leur futur propriétaire puisque le marché agricole foncier n'est pas régulé. Or, actuellement, les jeunes ou nouveaux agriculteurs qui cherchent à se lancer ou à développer une agriculture durable et à taille humaine n'ont pas les moyens pour rivaliser avec les acteurs puissants dans le domaine de l'agro-industrie ou encore de la grande distribution tels que Colruyt sur le marché acquisitif.⁵

La situation actuelle peut sembler accablante. Pourtant, il existe des acteurs qui œuvrent pour développer des solutions à l'accaparement et l'industrialisation brutale que subissent les terres

² A. GUERINGER, C. PERRIN et C. BARTHES, "Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage", *VertigO*, vol. 17, n° 1, mai 2017, p. 1.

³ A. GUERINGER, C. PERRIN et C. BARTHES, *ibidem*, p. 1.

⁴ SPW, « Population active », disponible sur https://etat-agriculture.wallonie.be/contents/indicatorsheets/EAW-A_II_b_2.html, consulté le 20 mai 2023.

⁵ Y. RAISIERE, « Comment Colruyt va capter les aides agricoles », *Tchak*, n°10, 2022, pp. 60-65.

wallonnes⁶. Ces acteurs sont multiples. Il s'agit d'agriculteurs qui se rassemblent pour faire entendre leur voix. Il s'agit encore d'associations au niveau local ou à un niveau plus global qui militent pour un changement de paradigme et de législation et qui apportent un soutien aux projets durables.

La mobilisation du monde agricole pour une meilleure gestion de l'accès aux terres agricoles belges a permis une prise de conscience sur cette matière au niveau des citoyens wallons. En effet, les riverains et les consommateurs ont aussi un rôle à jouer dans le mouvement pour l'accès et la préservation des terres agricoles.⁷

Cette mobilisation a également poussé le monde politique, tant au niveau des instances législatives qu'au niveau du pouvoir exécutif et des autorités publiques tels que le gouvernement wallon et les communes, à se saisir de la question et à développer des lois et des politiques publiques.

Pourtant, bien qu'il y ait eu de grandes avancées, notamment au niveau législatif grâce au nouveau Code wallon de l'Agriculture (ci-après CWA), une réelle politique foncière wallonne ambitieuse et cohérente continue de faire défaut. C'est suite à ce constat que le ministre W. Borsus a organisé, en novembre 2022, les assises wallonnes de la terre.⁸

La politique foncière wallonne viendra compléter le nouveau Code Wallon de l'Agriculture adopté en 2014. Elle permettra de préciser et d'encadrer l'action du Gouvernement Wallon pour atteindre les objectifs établis dans le CWA notamment dans la lutte contre la spéculation foncière et dans la conservation des surfaces affectées à la production agricole.⁹

Sujet de recherche et méthodologie

Notre travail s'inscrit dans ce contexte de mobilisation pour une meilleure gestion de l'espace agricole et de définition d'une politique foncière en Wallonie. Nous partons du constat que le droit wallon ne permet pas de garantir un accès au foncier agricole pour les petites exploitations. Au contraire, le droit favorise la spéculation et la concentration foncière ainsi que l'essor de l'agro-industrie dont les pratiques sont néfastes pour l'environnement et la

⁶ P. VION-DURY, « Les terres plutôt que la Terre », *Socialter*, Hors-série n°15 : Ces terres qui se défendent, 2022, p. 7.

⁷ J. VERHOEVEN, « 12 ans de lutte pour l'accès à la terre en Wallonie », *Droit à la terre : Pour une agriculture paysanne et nourricière*, Fian Belgium, Bruxelles, 2022, p. 74.

⁸ FIAN, « Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement », décembre 2022, p. 2, disponible sur <http://www.fian.be/Assises-wallonnes-de-la-terre?lang=fr>, consulté le 10 mars 2023.

⁹ CWA, art. D.1^{er}, §3, 7°; FIAN, *op cit.*, p. 2.

préservation des sols. De plus, la fonction principale de la terre agricole, c'est-à-dire sa fonction nourricière, est concurrencée par d'autres activités plus rentables telles que la culture de sapins de Noël, les activités de loisirs comme la chasse ou les chevaux.¹⁰ Ces dérives sont causées par un cadre légal inadapté. Le marché acquisitif foncier est laissé à la merci de la loi du marché, ce qui mène inévitablement à une hausse démesurée du prix des terres tandis que le marché locatif souffre du problème inverse. La dérégulation du marché acquisitif est directement liée à la vision moderne d'une propriété individuelle, exclusive et absolue consacrée par le Code civil belge. Face aux dérives d'un système où priment les intérêts privés des propriétaires, des pratiques alternatives d'accès et d'usage collectif de la terre émergent, inspirées par le mouvement des communs. La théorie des communs nous apporte un cadre conceptuel pour penser la propriété autrement et construire des modes alternatifs d'accès à la terre protecteurs des sols et des intérêts collectifs des communautés. Néanmoins, cette approche des communs n'est que très peu utilisée dans la pratique du droit.

Notre recherche vise à analyser des pistes de solutions tirées du droit étranger et empreintes de la philosophie des communs qui tentent de réguler l'accès aux terres agricole. Deux outils juridiques distincts sont identifiés comme étant de potentielles solutions à la dérégulation du marché acquisitif foncier : la banque de terres publiques et le droit de préemption des communautés sur les terres tel que celui mis en œuvre par la réforme foncière écossaise. Nous examinerons si ces mises en commun des terres peuvent être implantées en Wallonie et permettent de soutenir efficacement des projets durables et en accord avec la nécessité d'effectuer une transition écologique face aux défis environnementaux du 21^e siècle. Nous limiterons notre champ d'étude à la Wallonie pour deux raisons : tout d'abord, la Belgique est un état fédéral et les Régions sont compétentes pour la majorité des matières relatives aux terres agricoles (agriculture, aménagement du territoire...). Ensuite, la Wallonie nous paraît être un terrain plus fertile pour l'implantation de mesures protectrices de l'agriculture durable et à taille humaine étant donné les ambitions de la Région à ce niveau.¹¹ Nous nous concentrerons principalement sur le marché acquisitif tant au niveau des terres privées que des terres publiques car c'est dans ce cadre que les dérives causées par un cadre légal défaillant nous

¹⁰ A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe. Difficultés et opportunités pour une gouvernance foncière et responsable*, Bruxelles, FIAN, 2014, p. 22, disponible sur https://www.fian.be/IMG/pdf/Etude_fian_FR_spread_WEB_VF.pdf, consulté le 20 mars 2023.

¹¹ Déclaration de la politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, pp. 73-74 ; CWA, art. D.1^{er}.

semblent les plus flagrantes. Nous évoquerons brièvement le marché locatif et son outil de régulation principal, le bail à ferme, étant donné l'interconnexion entre les deux marchés.¹²

Nous formulons donc cette question de recherche : « Une **mise en commun des terres agricoles** peut-elle répondre aux problématiques liées à la dérégulation du marché foncier acquisitif en Wallonie ? La **banque de terres publique** et le **droit de préemption des communautés** sur les terres tel qu'envisagé par la réforme foncière écossaise permettraient-ils de **garantir l'accès à la terre** aux agriculteurs en phase avec les ambitions wallonnes ? Enfin, qu'implique l'implantation de ces instruments juridiques en droit wallon ? ».

Notre approche sera interdisciplinaire, associant la technique juridique, une approche de droit comparé et de la philosophie du droit.¹³ L'approche interdisciplinaire se justifie par notre sujet de recherche, étant donné que le droit d'accès à la terre se situe au carrefour de différentes disciplines : agronome, politique, juridique, économique, écologique, sociologique, ...¹⁴

Tout d'abord, nous tenterons d'effectuer un tour d'horizon du marché agricole wallon et de questionner le mode de gouvernance des terres agricoles au regard de la théorie des communs. Nous commencerons par analyser les spécificités du marché foncier belge et de son cadre légal afin de souligner la nécessité d'une régulation adaptée à celui-ci (Chapitre 1). Nous nous concentrerons sur le marché acquisitif mais nous évoquerons également les problématiques relatives au marché locatif et aux terres publiques. Ensuite, nous reviendrons sur la notion de la propriété en droit belge. Nous verrons que cette notion n'est ni universelle ni intemporelle et nous explorerons des théories qui se détachent du caractère individuel, absolu et exclusif de la propriété au travers du prisme des biens communs. Nous aborderons principalement la théorie du faisceau de droit d'Elinor Ostrom¹⁵. (Chapitre 2).

Pour clôturer cette première partie, nous analyserons la possibilité de repenser notre cadre légal et notre concept de propriété au regard de la théorie des communs développée dans le Chapitre 2. Dans un deuxième temps, nous questionnerons le rôle et le devoir des pouvoirs publics. Ces pouvoirs publics ont la faculté mais aussi la responsabilité de mettre en place des

¹² TEV, *Syllabus Foncier agricole pour les ambassadeurs de Terre-en-vue*, février 2015, p.1.

¹³ O. CORTEN, *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2017.

¹⁴ A. GUERINGER, C. PERRIN et C. BARTHES, *op cit.*, p. 1.

¹⁵ C. HESS, E. OSTROM, *Private and Common Property Rights*, Indiana University, 2000, pp. 11-30, disponible sur https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1936062, consulté le 14 mars 2023; M. MCKEAN, E. OSTROM, « Common property regimes in the forest: just a relic from the past? », *Unasylva*, vol. 46, 1995, pp. 3-15 ; F. ORSI, « Réhabiliter la propriété comme bundle of rights : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ? », *Revue internationale de droit économique*, 2014/3 t. XXVIII, pp. 371-385, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droiteconomique-2014-3-page-371.htm>, consulté le 18 mai 2023.

réglementations qui viennent soutenir une transition vers un modèle d'agriculture durable. Ils ont d'ailleurs eux-mêmes reconnu cette responsabilité.¹⁶ De plus, ils sont aussi propriétaires de terres. Ainsi, ils ont la possibilité de mettre à disposition leurs terres pour la transition agroécologique. Toutefois, pour que ces terres agissent comme un levier de transition, il est primordial que les autorités publiques mettent en place une véritable politique foncière.¹⁷

Dans une deuxième partie, nous nous pencherons sur des propositions concrètes pour répondre aux enjeux d'accès au foncier en Wallonie. Tout d'abord, nous essayerons de formuler une proposition pour une banque de terres publique inspirée par une étude comparée de mécanismes similaires de régulation du marché foncier en Europe et au Québec (Chapitre 1). Cette proposition sera principalement basée sur l'expérience des SAFER en France.

Enfin, nous examinerons un modèle alternatif de propriété ou d'usage de la terre qui met en pratique les notions de biens communs et de propriété collective : le régime innovant de propriété communautaire en Ecosse introduit par la réforme foncière écossaise de 2016 (Chapitre 2). Cette réforme met en place un droit pour les communautés d'acheter, voire de forcer la vente d'une terre. La mise en place d'un tel droit en Wallonie sera analysée.

¹⁶ Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, pp. 73-74.

¹⁷ P. TAS, « Des terres agricoles pour l'agriculture en Flandre ! », *Droit à la terre : Pour une agriculture paysanne et nourricière*, Fian Belgium, Bruxelles, 2022, p. 45.

Partie 1. L'accès à la terre agricole : Problématiques et remise en question du cadre juridique

Chapitre 1 : Contour du marché foncier agricole en Wallonie

Section 1 : Etat de l'agriculture et du marché foncier agricole en Wallonie : Spéculation et concentration foncière

Le modèle agricole wallon est issu d'une culture de l'agriculture familiale conventionnelle.¹⁸ Toutefois, il s'inscrit aujourd'hui dans un modèle dominant de l'agro-industrie.¹⁹ Cette évolution de notre modèle agricole a des répercussions inévitables sur les fermes wallonnes et les terres agricoles. Une étude récente réalisée par Statbel révèle que la Wallonie a perdu 56% de ses exploitations depuis 1990, soit la disparition de plus de 16 000 fermes. Néanmoins, si l'on examine le taux de remplacement des exploitations²⁰, on remarque une certaine stabilisation même si la tendance reste à la baisse.²¹

En parallèle, les exploitations s'agrandissent. La taille moyenne d'une exploitation a doublé depuis 1990. Notons également que cette évolution est beaucoup plus marquée en Wallonie qu'en Flandre, où la SAU moyenne par exploitation est deux fois moins importante.²² Enfin, cette étude montre que le nombre d'exploitation dédiées aux grandes cultures a doublé en 20 ans. En 2021, celles-ci occupaient plus d'un tiers de la SAU.²³ Plusieurs causes ont été identifiées telles que la modernisation de l'agriculture qui nécessite de lourds investissements au niveau matériel, obligeant ainsi les agriculteurs à augmenter leur superficie de production afin d'être rentables.²⁴ La Politique Agricole Commune de l'Union Européenne (ci-après PAC) et sa philosophie bâtie sur une aide à l'hectare a également intensifié cette tendance.²⁵

¹⁸ On entend par agriculture familiale un modèle où l'agriculteur et la famille ont un pouvoir de décision et maîtrisent les différents outils de production dont la terre ; S. EYBEN, Dossier « Du foncier pour l'agriculture familiale », Colloque du mardi 7 octobre 2014, 2^{de} partie, Silva Belgica, 2015, p.55.

¹⁹ A. BOUCHEDOR, *op cit.*, p.17.

²⁰ Entre 2001 et 2010, le taux de remplacement était de 0,32. Cela signifie que sur trois fermes cessant leurs activités, seulement une était remplacée. Sur la période de 2011 à 2021, ce taux s'élevait à 0,86 ; SPW, « Exploitations agricoles », disponible sur https://etat-agriculture.wallonie.be/contents/indicatorsheets/EAW-A_II_b_1-1.html, consulté le 21 mai 2023.

²¹ SPW, *ibidem*.

²² SPW, « Superficie Agricole Utilisée », disponible sur <https://etat-agriculture.wallonie.be/contents/indicatorsheets/EAW-1.html>, consulté le 21 mai 2023.

²³ SPW, « Exploitations agricoles », *op cit.*

²⁴ D. DEFRISE, « Evolution de l'utilisation du sol par l'agriculture en Région wallonne », disponible sur <http://environnement.wallonie.be/eww2000/agri/agre1.htm>, consulté le 20 mai 2023.

²⁵ Y. RAISIÈRE, « Jeunes agriculteurs : « Il faut bousculer l'ordre établi ». Interview avec Guillaume Van Binst », *Tchak*, n°10, p. 41 ; G.-F. DUMONT, P. VERLUISE ; « Chapitre 6 : Territoires et grandes politiques fondatrices de l'Union européenne », in *Géopolitiques de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009, p.135 ; sur la PAC : voy. Partie 1, Chapitre 1, Section 2.

La modification de notre mode d'agriculture et de notre paysage rural s'accompagne d'une chute inquiétante du nombre d'agriculteurs et particulièrement des agriculteurs de moins de 35 ans.²⁶ Face au vieillissement des agriculteurs (plus de la moitié des fermes wallonnes sont détenues par des agriculteurs de plus de 50 ans)²⁷ se pose la question de la relève agricole. Il existe plusieurs causes à ce manque de renouvellement. On citera bien évidemment la dynamique d'agrandissement des exploitations mais également l'augmentation du prix des terres.²⁸

En effet, le prix moyen d'une terre agricole non bâtie et située entièrement en zone agricole²⁹ atteignait presque les 35 000 euros par hectare en 2021. Ce qui est près de 3,5 fois plus qu'en 1995.³⁰ Les causes de cette inflation sont multiples : la concurrence des terres agricoles avec d'autres types d'usages, l'urbanisation et l'artificialisation croissante des sols,³¹ la compétition entre les agriculteurs les poussant vers un agrandissement de leurs exploitations ou encore les crises financières qui ont attiré les investisseurs vers la terre vue comme une valeur refuge³²... L'absence de régulation qui laisse libre cours à la loi du marché ainsi que la faible disponibilité de terres agricoles à vendre³³ intensifient la pression sur les terres agricoles wallonnes.³⁴ De plus, ces dernières années, de nouveaux acteurs sont arrivés sur le marché tels que les sociétés de gestion et les investisseurs du secteur de la grande distribution. Des entreprises telles que Colruyt rachètent des terres agricoles dans le but de contrôler l'ensemble de la chaîne de production. Ces sociétés disposent de moyens démesurés par rapport aux agriculteurs et n'hésitent pas à faire monter les enchères pour remporter des ventes ce qui cause une augmentation générale des prix de la terre.³⁵ Au-delà de l'accaparement des terres par des

²⁶ A. BOUCHEDOR, *op cit.*, p.17.

²⁷ SPW, « Population active », *op cit.*

²⁸ A. BOUCHEDOR, *op cit.*, p.18; F. ANSAY, J. RASSART, T. NYSENS *et al.*, *Guide de gestion – Terres publiques*, Gembloux, Alix Bricteux, 2022, p. 8, disponible sur <https://terre-en-vue.be/actualite/article/nouveau-guide-de-gestion-des-terres-publiques>, consulté le 10 mars 2023.

²⁹ Notons que le prix d'une terre peut fortement varier selon le type de terrain, la présence d'un bail en cours, la situation au plan de secteur et la région ; F. ANSAY, J. RASSART, T. NYSENS *et al.*, *ibidem*, p.8.

³⁰ A. BOUCHEDOR, *op cit.*, p.17.

³¹ A. BOUCHEDOR, *ibidem*, p.8.

³² D. DUPUIS, « L'agriculture wallonne en déroute : des blocages pour accéder à la terre », *Mille Lieux*, octobre 2016, p.37, disponible sur : <https://terre-en-vue.be/IMG/pdf/terreenvue-millelieux.pdf>, consulté le 18 mai 2023 ; F. TERRONES GAVIRA, P. BURNY et P. LEBAILLY, « Caractéristiques du capital foncier des exploitations agricoles dans le Sud de la Belgique », extr. Colloque SFR « Le Foncier Agricole: usages, tensions et régulations », Lyon, juin 2014, p.10.

³³ Le rapport de l'observatoire du foncier agricole wallon de 2022 identifie un taux de mutation dû aux ventes de 0,96% de la SAU wallonne ; SPW, Observatoire du Foncier Agricole Wallon, *Rapport 2022*, p.10.

³⁴ D. DUPUIS, *op cit.*, pp. 37-38.

³⁵ Y. RAISIERE, « Terres agricoles : Les prix ont quintuplé à cause de Colruyt », *Tchak*, 2022 disponible sur <https://tchak.be/index.php/2022/04/15/colruyt-terres-agricoles-hausse-prix-hectare-ath-silly-brugelette-frasnes-ecaussinnes-leuze/>, consulté le 20 mai 2023 ; M ; MOTTET, « Entre la difficile transmission et l'accaparement des

entreprises telles que Colruyt, leur stratégie de contrôle de la production via la généralisation des contrats annuels menace le modèle agricole familial wallon, l'autonomie et l'indépendance des agriculteurs ainsi que la gestion durable des terres.³⁶

L'augmentation du prix des terres pose aussi des questions plus fondamentales sur la détermination du « juste prix » de la terre agricole. Actuellement, en raison de la dérégulation du marché acquisitif, le prix des terres agricoles n'est pas fixé en fonction de sa valeur d'usage, sa valeur agricole mais plutôt en fonction des mécanismes du marché et des rapports sociaux qui déterminent la valeur de réserve de la terre (sa valeur en tant qu'actif dans un patrimoine). Par exemple, une terre agricole se situant dans une zone destinée à l'urbanisation selon le plan de secteur aura plus de valeur qu'une terre agricole non constructible, particulièrement en milieu péri-urbain où la pression liée à l'urbanisation est plus grande.³⁷

La spéculation foncière déconnecte le prix de la terre de sa valeur d'usage. Ce prix, complètement démesuré face aux revenus de l'activité agricole limite fortement l'accès à la terre des agriculteurs, particulièrement pour ceux qui disposent de peu de fonds tels que les NIMAs³⁸, les jeunes agriculteurs ou encore les agriculteurs porteurs de projets qui se démarquent du modèle dominant de l'agro-industrie.³⁹

Cet écart entre valeur d'usage et valeur de réserve introduit une réflexion plus générale sur la fonction de la terre. Doit-elle être considérée comme une simple marchandise, un bien soumis aux lois du marché ? Ou y a-t-il des raisons et des caractéristiques propres à la terre agricole qui justifieraient qu'elle soit traitée différemment ? Nous examinerons ces questions dans la Section 3 de ce chapitre.

Un obstacle supplémentaire à l'accès à la terre est l'opacité du marché. Ce manque de transparence impacte les agriculteurs à deux niveaux.⁴⁰ D'une part, il complique l'évaluation

terres : le péril d'une agriculture sans agriculteurs », *ACRF-Femmes en milieu rural*, Analyse 2022/8, p.p. 2-3 disponible sur <https://acrf.be/entre-la-difficile-transmission-et-l'accaparement-des-terres-le-peril-d'une-agriculture-sans-agriculteurs-analyse-de-m-mottet/>, consulté le 21 mai 2023; S. VANDEN BUSSCHE, "Colruyt koopt op grote schaal landbouwgronden op in België", disponible sur <https://www.apache.be/2022/04/12/colruyt-koopt-grote-schaal-landbouwgronden>, consulté le 20 mai 2023.

³⁶ Y. RAISIERE, « Comment Colruyt va capter les aides agricoles », *op cit.*, p.60 ; RESAP, « Mobilisation contre l'achat de terre par Colruyt en Belgique et pour l'accès à la terre partout dans le monde », disponible sur <https://www.luttrespaysannes.be/spip.php?article259&lang=fr>, consulté le 20 mai 2023.

³⁷ A. BOUCHEDOR, *op cit.*, p.23 ; J. PEUCH, « Pour des terres agricoles nourricières en Wallonie », *Droit à la terre : Pour une agriculture paysanne et nourricière*, Fian Belgium, Bruxelles, 2022, p.40.

³⁸ Non-issus du milieu agricole.

³⁹ D. DUPUIS, *op cit.*, p.38; A. BOUCHEDOR, *op cit.*, p.23.

⁴⁰ P. VION-DURY, *op cit.*, p.8.

d'un prix d'achat juste. La mise en place de l'Observatoire du foncier wallon⁴¹ visait en partie à résoudre ce problème en récoltant les données relatives aux transferts de propriété des terres agricoles.⁴² D'autre part, l'opacité du marché concerne également les ventes elles-mêmes. En effet, les propriétaires privés qui souhaitent vendre leurs terres ne sont soumis à aucune obligation de publicité ou de transparence, contrairement à d'autres pays, la France par exemple où toutes les ventes de biens ruraux doivent être notifiées par un notaire aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (ci-après SAFER).⁴³ Ce manque de régulation se traduit en pratique par une véritable culture de la discrétion tant au niveau des ventes que de la location des terres. Les annonces grand public sont rares dans un milieu où le bouche à oreille et les circuits réservés à certains acheteurs ou investisseurs privilégiés sont monnaie courante.⁴⁴ Cela limite l'accès à la terre, particulièrement pour les NIMAs qui ne disposent pas d'un réseau et des contacts nécessaires dans le milieu.

Enfin, revenons sur un dernier élément qui participe grandement à la pression sur le foncier agricole wallon : la bétonisation et l'artificialisation croissante des terres. La Wallonie connaît un taux élevé d'artificialisation des sols⁴⁵, principalement dû à des plans de secteur trop permissifs⁴⁶ envers l'étalement urbain, et cette urbanisation se fait presque toujours au

⁴¹ CWA, art. D.357.

⁴² SPW, « Observatoire du foncier agricole », disponible sur <https://agriculture.wallonie.be/observatoire-du-foncier-agricole>, consulté le 21 mai 2023.

⁴³ SAFER, « Le droit de préemption », disponible sur <https://www.safer.fr/les-safer/le-droit-de-preemption/>, consulté le 20 mai 2023 ; voy. Partie 2, Chapitre 1, Section 2.

⁴⁴ I. VERHAEGEN, *L'accès au foncier agricole en Région Wallonne. Comment rendre davantage de terres disponibles au service d'une agriculture durable et du bien commun ?*, Travail de fin d'études réalisé dans le cadre du Master de spécialisation en droit public immobilier et droit de l'environnement Université Saint-Louis Bruxelles – Université catholique de Louvain, année académique 2019-2020, p.48.

⁴⁵ Voy. SPW, « Artificialisation du territoire », disponible sur <http://etat.environnement.wallonie.be/contents/indicatorsheets/TERRIT%202.html> pour les chiffres les plus récents concernant l'artificialisation des sols en Wallonie.

⁴⁶ Les plans de secteur ont été établis entre 1977 et 1987 et définissent les affectations du sol en Wallonie. Alors que les plans de secteur pourraient être un moyen pour contrôler l'urbanisation, ceux-ci ont été adoptés dans un contexte privilégiant l'éclatement urbain et prévoient donc un grand nombre de zones constructibles. De plus, la modification des plans de secteur nécessiterait des moyens financiers importants puisqu'il faudrait indemniser les propriétaires des terres qui seraient transformées en zones non constructibles. Une étude a été menée pour proposer des solutions permettant de réduire le foncier urbanisable en Wallonie et la Wallonie s'est engagée à mettre fin à l'étalement urbain d'ici 2050. Toutefois, les polémiques récentes, notamment relatives à l'extension de l'aéroport de Liège, soulignent que les politiques ont encore échoué à protéger les terres agricoles en Wallonie ; D. DUBOIS, « Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique », *Développement durable et territoire*, Dossier 4, 2015, disponible sur <https://journals.openedition.org/developpementdurable/747#quotation>, consulté le 21 mai 2023 ; V. DEFER, P.-F. WILMOTTE, S. HENDRICKX, *Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur*, Note de recherche, 2022, CPDT ; Déclaration de la politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, p.40 ; LE SILLON BELGE, « Des agriculteurs manifestent contre l'extension de Liège Airport : « Sous le béton, nos oignons » », 2023, disponible sur <https://www.sillonbelge.be/10842/article/2023-04-17/des-agriculteurs-manifestent-contre-l'extension-de-liege-airport-sous-le-beton>, consulté le 21 mai 2023 ; RESAP, « Pour notre souveraineté alimentaire : stop à

détriment des terres agricoles.⁴⁷ Au-delà de son impact préjudiciable sur les prix des terres agricoles, l'artificialisation des sols a des conséquences dramatiques sur l'environnement (imperméabilisation des sols, perte de la biodiversité, ...).⁴⁸

Afin de terminer notre analyse du marché foncier agricole wallon, deux caractéristiques doivent encore être prises en compte : l'importance du marché locatif et les terres publiques.

Le marché locatif représente près de 63% de la SAU en Wallonie et constitue le mode principal d'accès à la terre pour les agriculteurs.⁴⁹ En effet, le bail à ferme encadre la majorité des relations entre propriétaires fonciers et agriculteurs exploitants puisqu'il s'applique à tous les baux de biens immeubles qui sont affectés principalement à l'exploitation agricole.⁵⁰ Contrairement au marché acquisitif, celui-ci est fortement réglementé pour assurer la protection du locataire, notamment au niveau du montant du fermage.

Mais cet encadrement strict du bail à ferme a eu pour conséquence l'émergence de marchés informels (pratique du chapeau, sous-location illicites, ...)⁵¹ ou le contournement du bail à ferme par d'autres types de contrats (les contrats de culture annuels et les contrats de gestion par exemple).⁵² En effet, la rigidité du bail à ferme signifie pour les propriétaires une perte complète de contrôle sur leurs terres pendant une très longue période. De plus, un bail à ferme est beaucoup moins rentable pour un propriétaire que d'autres activités.⁵³ Enfin, les propriétaires publics sont également réticents à l'idée de louer leurs terres via le bail à ferme à cause de sa rigidité.

Le contournement du bail à ferme entrave son rôle de plafonnement des prix et limite donc à nouveau l'accès à la terre pour les agriculteurs.⁵⁴

l'extension de Liège Airport ! », 2023, disponible sur <https://www.luttrespaysannes.be/spip.php?article275&lang=fr#11>, consulté le 21 mai 2023.

⁴⁷ A. BOUCHEDOR, *op cit.*, p.22; J. PEUCH, « Pour des terres agricoles nourricières en Wallonie », *op cit.*, p.40.

⁴⁸ A. BOUCHEDOR, *Pressions sur nos terres agricoles. Face à l'artificialisation des sols, quels leviers d'action ?*, FIAN, 2017, p.24 ; M. DESROUSSEAU, B. SCHMITT, « Réduire l'impact de l'artificialisation des sols », *L'Economie politique*, n°78, 2018, pp. 54-68.

⁴⁹ FIAN, « Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement », *op cit.*, p.3.

⁵⁰ Loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme, M.B., 25 novembre 1969, art. 1^{er}.

⁵¹ A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, *op cit.* p.27 ; S. LA SPINA, *Réflexions et pistes pour favoriser l'accès à la terre de nos agriculteurs « modèles »*, Jambes, Nature & Progrès Belgique, 2015, pp.30-37 ; TERRE DE LIENS, « Le rôle des collectivités dans l'accès au foncier agricole », Guide pratique, Mai 2011, p.11.

⁵² Y. RAISIÈRE, « Jeunes agriculteurs ... », *op cit.*, p. 42 ; Y. RAISIÈRE, « Comment Colruyt ... », *op cit.*, p.64.

⁵³ A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, *op cit.* p.27 ; Intervention de Maître G. GOISSE lors du Congrès annuel FUGEA du 8 mars 2023 : Maître GOISSE plaide pour une revalorisation des fermages afin de rendre le bail à ferme rentable sans toutefois porter atteinte à la viabilité des fermes.

⁵⁴ A. BOUCHEDOR, *ibidem*, p.27.

Enfin, les terres publiques doivent également être prises en compte puisqu'elles représentent entre 8 et 10% de la SAU wallonne. Les principaux propriétaires publics sont les pouvoirs locaux (communes, CPAS, fabrique d'église) avec environ 50 500 ha de terres agricoles. La région wallonne quant à elle, possède environ 6400 hectares.⁵⁵ La mise à disposition des terres publiques peut constituer un levier d'action important pour une meilleure gouvernance foncière garantissant un accès à la terre pour les agriculteurs et une transition vers un modèle agroécologique durable.⁵⁶ Néanmoins, actuellement, les terres publiques ne jouent pas ce rôle. En effet, les pouvoirs publics ont énormément de difficultés à mettre en place une politique et une gestion coordonnées et cohérentes de leurs terres, principalement par manque de moyens (financiers et humains) et de connaissances sur leurs terres et sur les outils légaux adaptés à leurs projets.⁵⁷ De plus, les terres publiques sont plus souvent vues comme un moyen de couvrir les besoins en trésorerie. Cela mène à la dilapidation du patrimoine foncier, souvent via des ventes au plus offrant, renforçant alors la spéculation sur le foncier agricole.⁵⁸ La mise en vente récente de 102 hectares de terres agricoles appartenant au CPAS de Liège est un exemple parmi d'autres de cette dérive.⁵⁹

Section 2 : Cadre légal existant

L'état du marché foncier agricole wallon tel que nous venons de le décrire a été largement impacté et construit par le droit. Dans cette section, nous tenterons d'effectuer un tour d'horizon afin de mieux comprendre comment le droit encadre la terre agricole et réglemente son accès et son usage.

Il n'y a pas, en droit belge, de définition générale de la terre agricole en tant que telle.⁶⁰ En effet, le sol est souvent considéré comme un angle mort du droit : pris en compte dans certains

⁵⁵ FIAN, "Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement", *op cit.*, p.8.

⁵⁶ FIAN, "Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement", *ibidem*, p.8; A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, *op cit.*, p.8-9 ; A.-L. GEBOES, « La gestion du foncier agricole public interrogée », 2023, disponible sur <https://www.canopea.be/la-gestion-du-foncier-agricole-public-interrogee/>, consulté le 21 mai 2023.

⁵⁷ C'est ce qui ressort de la journée de séminaire sur les terres agricoles publiques organisé par TEV le 19 octobre 2021.

⁵⁸ F. MONTEVERDI, T. NYSENS, "Mobiliser les terres publiques pour nourrir les territoires", *Droit à la terre : Pour une agriculture paysanne et nourricière*, Fian Belgium, Bruxelles, 2022, p.52 ; FIAN, "Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement", *op cit.*, p.8 ; A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, *op cit.*, p.17.

⁵⁹ Sur ce sujet, nous renvoyons à une lettre ouverte cosignée par Natagora, Terre-En -Vue, La Ceinture Aliment-Terre Liégoise, l'UNAB, la FUGEA et Canopea sur le foncier agricole public ; A.-L. GEBOES, « La gestion du foncier agricole public interrogée », 2023, disponible sur <https://www.canopea.be/la-gestion-du-foncier-agricole-public-interrogee/>, consulté le 21 mai 2023.

⁶⁰ L'article D3 du code wallon de l'agriculture reprend la majorité des définitions relatives à cette matière mais ne définit pas la notion de terre agricole. Notons qu'il n'y a pas non plus de définition internationale de cette

de ses aspects mais jamais appréhendé dans son entièreté.⁶¹ Le foncier agricole n'est pas une exception à ce constat. Il est considéré comme un bien immeuble en droit des biens⁶², comme un moyen de production selon le Code wallon de l'agriculture⁶³, comme une ressource naturelle en droit de l'environnement⁶⁴ ou encore comme part intégrante du patrimoine commun wallon nécessitant une protection.⁶⁵

Cela illustre à quel point la terre agricole est à la croisée de différentes branches du droit : droits fondamentaux, marché intérieur, droits des biens, aménagement du territoire, droit de l'environnement... L'analyse en détail de toutes les normes et politiques qui impactent le foncier agricole nécessiterait un travail à part entière. Dès lors, nous nous concentrerons uniquement sur les éléments pertinents dans le cadre de notre recherche tant au niveau international et européen qu'au niveau national et local.

Au niveau international

Dans l'ordre juridique international, il n'y a pas de cadre légal contraignant relatif aux terres agricoles.⁶⁶ Néanmoins, de nombreux instruments de *soft law* reconnaissent un droit à la terre pour les paysans⁶⁷ et fournissent une base de réflexion et de nombreuses recommandations pour une gouvernance plus responsable des régimes fonciers.⁶⁸ Bien que l'adoption de ces

notion comme le constate la FAO ; Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, 2012, p.1.

⁶¹ C. HERMON, « La protection du sol en droit », *Droit et Ville*, n°84, 2017, p.17.

⁶² Ancien Code civil, art. 518 : « Les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature. » ; C. civ., art. 3.47.

⁶³ CWA, art. D.3, 35°.

⁶⁴ Code wallon de l'Environnement, art. D.94,16° : « "ressource naturelle" : les espèces et habitats naturels protégés, les eaux et les sols ». La notion de « sols » englobe les terres agricoles. En effet, la Commission Européenne précise concernant l'article 2 de la directive 2004/35/CE transposée par le décret du 22 novembre modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement que « la portée de la définition est uniforme pour tous les sols se trouvant sur le territoire des EM » ; Communication de la Commission – Lignes directrices permettant une compréhension commune du terme « dommage environnemental » tel que défini à l'article 2 de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, n° 2021/C 118/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, 7 avril 2021.

⁶⁵ Décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, *M.B.*, 22 mars 2018, art. 1^{er} ; I. VERHAEGEN, *op cit.*, pp.27-29.

⁶⁶ P. STEICHEN, « Terres, sols et sécurité alimentaire », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 38, 2013, p.605.

⁶⁷ Déclaration des Nations Unies sur les Droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, contenue dans la résolution n°73/165 adoptée le 17 décembre 2018, A/RES/73/165, art. 17. Dans cet article, nous soulignons en particulier l'obligation pour les Etats de supprimer les formes de discrimination liées au droit à la terre résultant d'un accès insuffisant aux ressources économiques.

⁶⁸ Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, 2012.

instruments constitue un avancement dans la reconnaissance et la mise en œuvre d'un accès effectif à la terre pour les paysans, ils restent non-contraignants. Ils laissent une large marge de manœuvre aux Etats sur la façon de mettre en œuvre les engagements qu'ils contiennent et n'offrent pas de mécanisme permettant de s'assurer de leur respect.

Les principaux traités relatifs aux droits humains⁶⁹ contiennent également des dispositions normatives relatives à la terre (droit à l'alimentation, droit à un environnement sain, droit à la santé, ...) et pourraient indirectement protéger son accès. Cependant, la protection fournie par ces droits est limitée.⁷⁰

Le droit international n'offre donc pas aux agriculteurs voulant développer une agriculture familiale, paysanne et durable une protection adéquate contre les effets du marché.

Au niveau européen

Le marché intérieur, la Politique Agricole Commune (ci-après PAC), le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire sont les quatre politiques européennes majeures ayant un impact sur le régime foncier wallon.⁷¹ Cependant, nous évoquerons uniquement la question de l'application des libertés fondamentales de l'UE au foncier agricole et l'impact de la PAC.

Si l'agriculture est une compétence partagée entre l'Union européenne et les Etats-Membres⁷², la réglementation du foncier - et donc l'acquisition de terres agricoles - reste principalement une compétence des Etats-Membres.⁷³ Toutefois, en droit européen, les terres agricoles sont considérées comme des biens soumis à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement. Dès lors, même si les Etats-Membres ont la compétence de réglementer leurs régimes fonciers, ils doivent respecter ces principes fondamentaux du droit de l'Union.⁷⁴

Cela implique que les restrictions aux mouvements de capitaux et à la liberté d'établissement entre États-Membres, mais aussi entre États-Membres et pays tiers, sont en principe interdites.

⁶⁹ Sans être exhaustif, nous citerons le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ainsi que certaines conventions de l'Organisation internationale du Travail.

⁷⁰ FIAN, *Le droit humain à la terre*, Note de synthèse, 2017, pp. 24-25.

⁷¹ J. PEUCH, *Les processus européens de concentration et d'accaparement des terres touchent les régimes fonciers belges*, Note d'analyse, FIAN, 2015, p.5.

⁷² TFUE, art. 4.2, d).

⁷³ J. PEUCH, *Les processus européens...*, *op cit.*, p.5 ; Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne, n° 2017/C350/05, *Journal officiel de l'Union européenne*, 18 octobre 2017 ; TFUE, art.63 et 49.

⁷⁴ J. PEUCH, *Les processus européens...*, *ibidem*, p.5 ; Communication interprétative de la Commission, *ibidem*.

C'est sur cette base que la Commission Européenne a intenté des procédures d'infractions contre différents Etats-Membres ayant introduit des réglementations soumettant l'acquisition de terres agricoles à une autorisation administrative ou fixant des conditions de domicile, de qualification ou d'activités pour l'acquéreur. Ces législations nationales contreviennent à la fois au principe de libre circulation, mais également au principe fondamental de non-discrimination fondée sur la nationalité, directe ou indirecte, ou encore, à d'autres dispositions du droit Européen tel que notamment le droit de propriété, ou la liberté d'entreprise.⁷⁵

La Commission Européenne reconnaît néanmoins les préoccupations grandissantes concernant le maintien de l'usage agricole des terres, la concentration des terres et la spéculation foncière, notamment suite à l'adoption, le 27 avril 2017, par le Parlement européen d'un rapport sur la concentration agricole et l'accès des agriculteurs aux terres⁷⁶. Elle a donc publié une communication interprétative visant à orienter les Etats-Membres sur ce qui est acceptable ou non, au regard du droit de l'Union, comme mesures de restriction de l'acquisition des terres agricoles.

Pour ce faire, la Commission se base sur la jurisprudence de la CJUE qui s'est constituée lorsque des questions préjudicielles lui ont été posées par les juridictions nationales saisies de recours contre certaines lois nationales restreignant la libre acquisition de terres agricoles. La CJUE reconnaît ainsi la nature spécifique des terres agricoles et la possibilité, pour des objectifs de politique publique, d'introduire des restrictions à l'investissement dans ces terres. Les objectifs mentionnés ressortent exclusivement de la PAC⁷⁷, à savoir : l'accroissement de la taille des exploitations agricoles afin de les rendre rentables, le maintien de l'exploitation agricole des terres ou la lutte contre la pression foncière. Il n'est donc pas vraiment question ici des inquiétudes soulevées au Parlement Européen en matière de sécurité alimentaire, d'environnement ou encore de qualité des sols et de développement rural.

La Commission conclut, à l'aune du principe de proportionnalité, que les réglementations nationales visant à introduire une autorisation préalable à l'acquisition, à introduire un droit de préemption et à instaurer un contrôle des prix, sont acceptables au regard de l'intérêt public, sous certaines conditions, notamment l'objectivité des critères, la transparence, et la non-discrimination. A l'inverse, les dispositions visant à obliger l'acquéreur à exploiter lui-même

⁷⁵ J. PEUCH, *Les processus européens...*, *ibidem*, pp.9-11 ; Communication interprétative de la Commission, *ibidem*.

⁷⁶ Communication interprétative de la Commission, *ibidem*, p.5.

⁷⁷ Communication interprétative de la Commission, *ibidem*, p.11.

les terres, à y établir sa résidence, ou requérant des qualifications en matière agricole, ou encore celles interdisant la vente à une personne morale, ne sont pas considérées comme proportionnées et donc acceptables au regard du droit Européen. Enfin, les mesures instaurant un plafond d'acquisition (taille) ou un droit de préemption au bénéfice des acteurs locaux sont à analyser au cas par cas. Dans le cas d'un privilège accordé aux acteurs locaux, la Commission insiste sur la nécessité d'objectifs légitimes d'intérêt public pour déroger au principe de non-discrimination⁷⁸.

Comme on le voit, la PAC reste l'ancrage principal d'interprétation des institutions Européennes quand il s'agit d'accorder des dérogations aux principes fondamentaux du droit de l'Union. Or, la philosophie de la PAC est organisée autour des concepts de productivité, de marché, de concurrence et de compétitivité, en ligne avec les principes économiques de l'Union.⁷⁹ La PAC, par son système de subsides à l'hectare, est fondatrice de l'agriculture intensive en Europe, elle-même aujourd'hui décriée vu l'impact négatif en termes de biodiversité, de pollution, d'appauvrissement des sols et des agriculteurs. En effet, ce système proportionnel à la taille des exploitations a pour conséquences que 80% des versements directs bénéficient à seulement 20% des agriculteurs⁸⁰ et a directement contribué à renforcer la diminution du nombre d'exploitations agricoles et à favoriser l'intensification et l'industrialisation de la production.

Alors que les organisations environnementalistes espéraient que la nouvelle programmation de la PAC (2023-2027) permettrait, à la faveur du Green Deal, un véritable tournant écologique, la réforme s'est avérée décevante. En effet, environ 75% du budget du premier pilier reste inchangé (versements directs à l'hectare), les Etats-Membres devant consacrer le reste à des « éco-dispositifs » visant à favoriser une agriculture plus respectueuse de l'environnement. En pratique, il s'agit d'une prime de rémunération accordée aux agriculteurs dont les méthodes protègent le climat en obéissant à des exigences environnementales supérieures aux normes européennes actuelles⁸¹.

⁷⁸ Communication interprétative de la Commission, *ibidem*, p.17.

⁷⁹ G.-F. DUMONT, P. VERLUISE, *op cit.*, p.133-134.

⁸⁰ A. GHIJSELINGS, "PAC / Agriculture : L'europe rate le train de la transition", 2021, disponible sur <https://www.cncd.be/pac-agriculture-europe-rate-le-train-transition?lang=fr>, consulté le 21 mai 2023.

⁸¹ E. STETTER, "La prochaine Politique Agricole Commune : occasion ratée ou début d'un renouveau agricoles ? », 2020, disponible sur <https://www.jean-jaures.org/publication/la-prochaine-politique-agricole-commune-occasion-ratee-ou-debut-dun-renouveau-agricole/>, consulté le 21 mai 2023.

Néanmoins, le budget accordé à ces éco-dispositifs ne représentent que 2.8% du budget total de la PAC entre 2023-2024 et 3.5% à partir de 2025⁸². En outre, la réforme de la PAC introduit un principe de subsidiarité, laissant une latitude plus large aux Etats-Membres sur la façon d'organiser et d'attribuer ces éco-dispositifs, permettant ainsi aux Etats partisans de l'agriculture intensive de maintenir un certain *statu quo*. Enfin, ces dispositifs ne font que remplacer les paiements verts qui existaient déjà dans la précédente PAC et n'ont abouti qu'à un changement pour 5% des terres agricoles européennes, alors qu'ils représentaient 30% du premier pilier⁸³.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le Plan Stratégique wallon (PSw) de la PAC, approuvé en décembre 2022 par la Commission Européenne.

Notons néanmoins que le second pilier de la PAC, tel que transposé dans le Plan Stratégique wallon prévoit des mesures de soutien au secteur du bio, aux mesures agro-environnementales et climatiques, à l'installation des jeunes agriculteurs.⁸⁴

Au niveau belge et wallon

Au niveau belge, la problématique de l'accès à la terre doit être considérée sous plusieurs angles. Du fait de la structure fédérale du pays, il faut prendre en compte les différents niveaux de pouvoirs. Comme nous l'avons déjà constaté, la terre, son accès et son usage sont réglementés par différentes branches du droit. Si la Région est le principal niveau de pouvoir décisionnaire en raison de sa compétence en raison de sa compétence dans le domaine de l'agriculture⁸⁵, la question de la régulation du marché foncier agricole se pose aussi à d'autres niveaux de pouvoir.

Tout d'abord, les droits fondamentaux doivent être pris en compte. On citera évidemment l'article 16 de la Constitution qui consacre le droit de propriété ainsi que l'article 23 de la Constitution et le droit à un environnement sain.

⁸² EEB, « New EU farm policy will worsen environmental crises for years », 2021, disponible sur <https://eeb.org/major-new-eu-farm-policy-will-worsen-environmental-crises/>, consulté le 21 mai 2023.

⁸³ A. GHIJSELINGS, « Fumée blanche pour la nouvelle PAC. Une politique plus verte et plus équitable ? », 2021, disponible sur <https://www.cncd.be/Fumee-blanche-pour-la-nouvelle-PAC?lang=fr>, consulté le 21 mai 2023.

⁸⁴ Rapport de 2021 du plan stratégique wallon relevant de la PAC, disponible sur <https://agriculture.wallonie.be/files/20182/39322/Plan%20strat%c3%a9gique%20PAC%20adapt%c3%a9>, consulté le 21 mai 2023.

⁸⁵ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, M.B., 15 août 1980, art.6.

Le droit des biens encadre également le marché foncier agricole puisque la terre agricole y est qualifiée de bien immobilier par nature⁸⁶, soumise dès lors aux règles relatives à la propriété. Notons que l'ensemble des éléments liés à l'exploitation agricole (animaux, matériel agricole, ...) sont considérés comme immeubles par destination.⁸⁷ Nous reviendrons sur le régime de propriété prévu par le Code civil mais rappelons que, conformément à l'article 544 du Code civil, le propriétaire d'une terre dispose d'un droit absolu sur son bien.⁸⁸

En raison du système belge de répartition par « blocs » des compétences, la Région dispose aujourd'hui d'une grande autonomie pour mettre en place des politiques au niveau de son territoire, notamment dans les secteurs de la protection de l'environnement, de l'utilisation des sols et de l'agriculture.⁸⁹ Dans l'exercice de ses compétences, la Région devra veiller à prendre en compte les objectifs du développement durable conformément à l'article 7bis de la Constitution.⁹⁰

Dans cette section, nous nous concentrerons principalement sur la compétence de la Région wallonne relative à l'agriculture. Dans le cadre de cette compétence, la Région wallonne a adopté en 2014 un décret relatif au Code wallon de l'Agriculture. Cet outil de codification a pour objectifs de rassembler, moderniser et sécuriser la réglementation agricole en mettant en place une approche intégrée impliquant tous les secteurs mais c'est aussi un instrument de programmation puisqu'il vise à définir les orientations de l'agriculture.⁹¹ Cette définition des orientations de l'agriculture wallonne par l'article D1er du code est particulièrement intéressante parce qu'il consacre l'importance de l'agriculture pour la Wallonie tant au niveau socioéconomique qu'environnemental et insiste sur la primauté de la fonction nourricière des terres agricoles.⁹² Cet article D1er donne donc une réelle valeur juridique à ces « normes d'orientation » et est donc susceptible de générer des obligations positives et négatives dans le chef des autorités publiques, notamment en obligeant les autorités à intégrer les dimensions

⁸⁶ Ancien Code civil, art. 518 ; C. civ., art. 3.47.

⁸⁷ Ancien Code civil, art. 524.

⁸⁸ M. PACQUES, C. VERCHEVAL, « XVI.C. – Le droit de propriété », in *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiel de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'état et de la Cour de Cassation*, N. BONBLED, M. VERDUSEN ET F. TULKENS (dir.), Bruxelles, Larcier, 2011, p.791.

⁸⁹ C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2013, p.214.

⁹⁰ N. GOUZÉE, B. MAZIJN, C. VAN DE WALLE, « Les origines et le sens de l'article 7bis de la Constitution », *Les @nalyse du CRISP en ligne*, 2019, disponible sur https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2019-07-17_ACL-Gouzee_N-Mazijn_B-Van_de_Walle_C-2019-Les_origines_et_le_sens_de_l'article_7bis_de_la_Constitution.pdf, consulté le 21 mai 2023.

⁹¹ E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, « Un Code wallon de l'agriculture « vert foncier », *Amén.*, 2015, p.195

⁹² S. EYBEN, *op cit.* pp.55-56 ; P. RENIER, « Dispositions générales », in *Le Code wallon de l'Agriculture*, 1^{er} édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp., p.15-19.

d'une agriculture durable dans leur processus décisionnel. Toutefois, la portée juridique exacte de cet article reste floue, notamment au vu de la possibilité pour cet article de conférer de véritables droits subjectifs.⁹³ Plusieurs outils sont mis en place pour réduire la pression foncière et faciliter l'accès à la terre aux agriculteurs. Dans le cadre de ce mémoire, nous évoquerons uniquement les dispositions relatives à la politique foncière agricole.⁹⁴ Ce chapitre prévoit la mise en place d'un outil de gestion foncière centralisé, d'un observatoire foncier, d'un droit de préemption, d'un droit d'expropriation pour la Région wallonne et d'un fonds budgétaire spécifiquement dédié à la politique foncière agricole. Nous reviendrons sur la plupart de ces instruments dans la deuxième partie de ce travail.⁹⁵ Néanmoins, il est important de souligner que la plupart de ces instruments n'ont pas encore été mis en œuvre. Aujourd'hui, seul l'Observatoire du Foncier est effectivement opérationnel. En effet, ayant été prévu afin de répondre au manque de transparence et d'informations claires nécessaires à l'élaboration des politiques adaptées, l'Observatoire du Foncier a pour mission d'établir chaque année un rapport sur la situation foncière.⁹⁶

De plus, la compétence relative au bail à ferme a également été transférée aux Régions. Le bail à ferme est un instrument fondamental pour l'agriculture wallonne puisqu'il représente près de 63% de la SAU en Wallonie.⁹⁷ Le bail à ferme s'applique à tous les baux de biens immeubles qui sont principalement affectés à l'exploitation agricole.⁹⁸ Le bail à ferme est fortement réglementé. En effet, il encadre strictement les montants du fermage, assure une liberté de culture et la sécurité d'exploitation (équivalent des acquis sociaux pour les paysans).⁹⁹ Suite à la régionalisation de la matière par la sixième réforme de l'Etat et pour remédier aux nombreuses critiques sur la rigidité du bail à ferme, la Région wallonne a adopté une réforme du bail à ferme en 2019.¹⁰⁰ Nous n'avons pas la possibilité de revenir sur les changements et les implications liées à cette réforme.¹⁰¹ Néanmoins, cette réforme n'est pas une véritable révolution du bail à ferme qui reste très cadenassant.

⁹³ E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *op cit.*, p.167.

⁹⁴ CWA, Chapitre IV.

⁹⁵ Voy. Partie 2, Chapitre 1, Section 3.

⁹⁶ CWA, art. D.357; SPW, Observatoire du Foncier Agricole Wallon, *Rapport 2022*.

⁹⁷ FIAN, "Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement", *op cit.*, p.3.

⁹⁸ Loi du 04 novembre 1969 sur le bail à ferme, M.B., 25 novembre 1969, art. 1^{er}.

⁹⁹ TEV, *Syllabus Foncier agricole pour les ambassadeurs de Terre-en-vue*, *op cit.*, pp.1-2.

¹⁰⁰ Décret du 2 mai 2019 modifiant diverses législations en matière de bail à ferme, M.B., 8 novembre 2019.

¹⁰¹ Voy. E. BEGUIN, F. TAINMONT, *Réforme du bail à ferme en Région wallonne : 30 ans après*, Bruxelles, Larcier, 2019.

Enfin, il y a lieu d'évoquer les règles qui entourent terres publiques puisqu'elles constituent également un levier d'action pour garantir l'accès à la terre aux agriculteurs. Celles-ci appartiennent au domaine privé de l'administration.¹⁰² Elles peuvent donc être aliénées, louées ou grevées de droits réels.¹⁰³ Notons que la vente doit se faire par adjudication publique. L'action de l'administration est encadrée par les principes généraux du droit administratif tels que le principe d'égalité et de non-discrimination¹⁰⁴, de transparence et de publicité ou encore l'obligation de motivation formelle et le principe de l'impartialité de l'administration.¹⁰⁵ Ces principes se retrouvent dans la circulaire du 23 février 2016 portant sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux.¹⁰⁶ Néanmoins, ces principes encadrant le pouvoir discrétionnaire du propriétaire public ne permettent que très rarement d'empêcher les propriétaires publics de vendre leurs terres au plus offrant sans considérer les besoins des agriculteurs locaux, participant ainsi au renforcement de la concentration et de la spéculation foncière. L'aliénation des terres publiques selon une logique purement marchande prive la collectivité de l'accès et de la jouissance de biens qui lui étaient historiquement réservés. La fonction sociale des terres publiques est donc conditionnée au bien-vouloir des autorités.¹⁰⁷

Toutefois, la Cour d'appel de Gand a récemment annulé une vente de 450 hectares de terres agricoles par le CPAS de Gand, considérant qu'elle était contraire au principe d'égalité. L'affaire avait été amenée devant la justice par deux agriculteurs. La Cour de Gand a reconnu que le CPAS avait accordé un avantage illégal à l'acheteur en limitant la vente à un seul lot et, *de facto*, limitant la concurrence.¹⁰⁸ Cet arrêt récent nuance et limite le pouvoir d'aliénation du propriétaire public sur ses terres.

En conclusion, le marché foncier agricole est divisé entre un régime locatif trop rigide qui pousse à son contournement et des abus, et un marché acquisitif dérégulé, abandonné à la loi du marché. Le droit n'apporte pas de réelles solutions au problème d'accès à la terre. Au

¹⁰² E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *op cit.*, p.52.

¹⁰³ D. BATSELE, M. SCARCEZ, *Abrégé de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2015, p.379 ; B. GORS, D. RENDERS, *Les biens de l'administration*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.138.

¹⁰⁴ Const., art. 10 et 11.

¹⁰⁵ M. IRENE, « Les principes généraux : genèse et consécration d'une source majeure du droit administratif », in *Les principes généraux de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, p.40.

¹⁰⁶ Circulaire du 23 février 2016 portant sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux, M.B., 9 mars 2016.

¹⁰⁷ A. LUCARELLI, « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », *Droit et société*, n°98, 2018, p.144.

¹⁰⁸ Gand (5^e ch.), 8 novembre 2022 ; S. VANDEN BUSSCHE, "Hof van beroep vernietigt verkoop Gentse OCMW-gronden aan Huts", 2022, disponible sur <https://www.apache.be/2022/11/08/hof-van-beroep-vernietigt-verkoop-gentse-ocmw-gronden-aan-huts>, consulté le 21 mai 2023; FIAN, "Cas Huts : Annelies et Pieter de la ferme Vierklaver remportent la victoire !", disponible sur <https://www.fian.be/Cas-Huts-Annelies-et-Pieter-de-la-ferme-du-Vierklaver-remportent-la-victoire?lang=fr>, consulté le 21 mai 2023.

contraire, il soutient un modèle agro-industriel dominant malgré la reconnaissance tant au niveau international que national de la nécessité de garantir l'accès aux terres à des agriculteurs œuvrant pour une agriculture à taille humaine, juste écologiquement et socialement.¹⁰⁹

Section 3 : La nécessité de réguler le marché foncier agricole due aux spécificités de celui-ci

Nous avons donc établi que le marché acquisitif des terres agricoles est largement dérégulé. Victime d'une politique européenne défendant, par-dessus tout, les libertés économiques et individuelles et d'un régime légal basé sur une conception conventionnelle de la propriété, la terre agricole est réduite à une simple marchandise soumise aux lois du marché. La terre n'est plus considérée qu'en fonction de sa valeur de réserve.¹¹⁰ Nous avons analysé dans la première section de ce chapitre les conséquences d'une telle marchandisation de la terre : concentration foncière, spéculation, hausse des prix, essor d'un modèle d'agriculture industriel aux dépens des petits agriculteurs locaux, difficulté d'accès à la terre pour les jeunes agriculteurs et les NIMAs, dégradation des sols, ... La réduction de la terre à un bien comme les autres sur le marché se heurte aux caractéristiques propres à la terre agricole et au marché foncier agricole qui justifient une régulation spécifique de ce domaine.¹¹¹ En effet, le marché ne peut pas être un régulateur efficace et légitime car la terre est une ressource immobile, non-reproductible et non substituable.¹¹² Elle est disponible en quantité limitée et ne peut donc pas être soumise à la loi de l'offre et de la demande puisqu'on « *ne peut pas espérer un rattrapage de la demande par une hausse de l'offre* ». ¹¹³ La régulation par le marché mène donc inévitablement à une hausse des prix et un épuisement de la ressource naturelle.

Au-delà de l'inadéquation du marché comme régulateur au niveau économique, cette approche ignore également les valeurs sociales, culturelles, et environnementales de la terre.¹¹⁴ Au niveau environnemental par exemple, la terre agricole a une valeur importante. Selon le type d'agriculture, l'utilisation des terres peut devenir une solution aux défis posés par le changement climatique et un levier pour la transition écologique.¹¹⁵ La sauvegarde des terres

¹⁰⁹ Déclaration de la politique régionale pour la Wallonie 2019-2024 ; CWA, art. D.1^{er}.

¹¹⁰ A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, *op cit.*, p.23.

¹¹¹ F. COURLEUX, *Regulating agricultural land markets : the main arguments*, Summary, Paris, Agriculture Stratégies, 2019, p.2.

¹¹² J. PEUCH, *Les processus européens...*, *op cit.*, p.2.

¹¹³ J. PEUCH, « Pour des terres agricoles nourricières en Wallonie », *op cit.*, pp. 40-41 ; J. PEUCH, *ibidem*, p.2.

¹¹⁴ Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, 2012, p.20.

¹¹⁵ FAO, « L'agriculture intelligente face au climat », disponible sur <https://www.fao.org/climate-smart-agriculture/fr/>, consulté le 20 mai 2023.

agricoles permet aussi de lutter contre l'imperméabilisation et la dégradation des sols. A cet égard, la FAO recommande d'adopter des systèmes agricoles intelligents afin de protéger la biodiversité, d'utiliser les ressources de manière durable et de promouvoir les services écosystémiques.¹¹⁶

Enfin, rappelons que la fonction principale des terres agricoles est nourricière. Cette fonction a été reconnue par le CWA¹¹⁷. Néanmoins, les outils juridiques mis en place aux niveaux international, européen, belge et wallon sont inefficaces face aux détournements de la terre pour d'autres usages (loisirs, chevaux, jardins, culture de sapins de Noël, ...). Dès lors, afin de garantir que la terre conserve cette fonction, il est nécessaire de réglementer son accès.¹¹⁸

Chapitre 2 : La notion de propriété et la théorie des communs

La vision rigide et conventionnelle du droit de propriété au centre du régime légal applicable aux terres agricoles est basée sur un principe d'exclusion. Le propriétaire dispose de l'ensemble des droits sur sa terre et est le seul à en retirer toutes les utilités.¹¹⁹ Selon la doctrine classique consacrée par de nombreux instruments juridiques modernes, le droit de propriété privée se divise en trois composantes : l'usus (le droit d'utiliser le bien), le fructus (le droit de jouir des fruits de ce bien) et l'abusus.¹²⁰ Ce dernier droit, l'abusus, est fortement critiqué par les penseurs des communs. En effet, Isabelle Stengers l'associe à un droit à la destruction. Dans le même ordre d'idée, Bruno Latour le qualifie de droit à la négligence. Selon Isabelle Stengers, ce droit à la négligence, bien qu'il ait certaines exceptions telles que la protection des espèces protégées, constitue un principe constitutif de nos sociétés modernes.¹²¹

¹¹⁶ FAO, « Lancement du rapport du GIEC sur le lien entre le changement climatique, terres et alimentation », disponible sur <https://www.fao.org/news/story/fr/item/1204545/icode/>, consulté le 20 mai 2023.

¹¹⁷ CWA, art. D.1er.

¹¹⁸ J. PEUCH, « Pour des terres agricoles nourricières en Wallonie », *op cit.*, p.36; FIAN, « Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement », *op cit.*, p.7 ; A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, *op cit.*, p.31.

¹¹⁹ M. PACQUES, C. VERCHEVAL, « XVI.C. – Le droit de propriété », in *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'état et de la Cour de cassation*, N. BONBLED et M. VERDUSSEN (dir.), Bruxelles, Larcier, 2011, p.791; A. VERCELLONE, « L'expérience des biens communs en Italie. Espaces urbains, propriété privée, droits fondamentaux », *Sens public*, 2022, disponible sur <http://sens-public.org/articles/1628/>, consulté le 20 mai 2023.

¹²⁰ A. TANAS, S. GUTWIRTH, « Une approche "écologique" des communs dans le droit », *In Situ. Au regard des sciences sociales*, mars 2021, p.2 ; P. DONADIEU, E. REMY, M.-C. GIRARD, « Les sols peuvent-ils devenir des biens communs ? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, 2016, p.266.

¹²¹ I. STENGERS, « Il faut à la fois lutter et guérir », *Socialter*, Hors-série n°15 : Ces terres qui se défendent, 2022, pp.24-26.

La propriété individuelle, exclusive, absolue et minorisant sa fonction sociale est une fiction juridique¹²² qui n'est ni universelle ni intemporelle.¹²³ En Europe, les terres agricoles ont longtemps été le terrain d'usages communs au centre de la vie et des pratiques des communautés rurales. Ces usages ont été progressivement éliminés par les mouvements d'enclosures, de privatisation et de libéralisation des terres entre le XV^{ème} et le XIX^{ème} siècle.¹²⁴ Actuellement, il existe encore des niches de résistance où survivent ou émergent¹²⁵ des façons de posséder et d'utiliser la terre autrement. Nous citerons par exemple les *usi civici* en Italie¹²⁶ ou encore les mouvements Terre de liens et Terre-en-Vue. Ces expériences sont des mises en œuvre concrètes d'un mouvement plus large connu sous le terme *commoning* ou théorie des communs.

La notion de « communs » ne connaît pas de définition officielle en droit.¹²⁷ Cette notion, éminemment plurielle, est utilisée pour qualifier tantôt des choses matérielles (ressources naturelles, biens communs, patrimoines communs, ...) tantôt immatérielles (connaissances, modes de gouvernance, ...) et ce, dans divers champs disciplinaires.¹²⁸ Néanmoins, plusieurs auteurs ont tenté d'extraire un principe transversal, une ligne claire qui rassemblerait ces nombreuses approches formant le mouvement des communs. Tanas et Gutwirth considèrent qu'il y a « *commoning quand des personnes s'auto-organisent autour d'une « chose » qui les concerne et les responsabilise collectivement, et poursuivent des activités marquées par leur générativité plutôt que par l'extraction* ». ¹²⁹ Misonne, De Clippele et Ost identifient trois constantes aux communs : un souci de l'accès et par extension du partage de l'usage,

¹²² A. HUCQ, G. ROLLAND, C. ROMAINVILLE, "L'eau, la terre, l'environnement : trois biens communs en quête de reconnaissance concrète en droit belge", *J.T.*, vol. 33, n° 6913, 2022, p.607 ; F. COURLEUX, « Regulating agricultural land markets : the main arguments », *Agriculture Stratégies*, Paris, p.13 ; M.-S. DE CLIPPELE, « La réception juridique diffuse des communs, au-delà du public et du privé », *Distinction (droit) public / (droit) privé : brouillages, innovations et influences*, Presses Université Saint-Louis, Bruxelles, 2022, p.7.

¹²³ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, « Des droits hybrides et communs pour accéder et protéger la terre. Étude de droit comparé et application à la région Wallonne », *Annales de droit de Louvain*, Larcier, Bruxelles, 2022, p.234.

¹²⁴ G. DEBAILLEUL et P. MUNDLER, "Terres agricoles : entre propriétés privées et enjeux communs. Une réflexion sur les logiques d'accaparement et de concentration des terres agricoles", *L'éthique du Hamburger. Pernser l'agriculture et l'alimentation au XXI^{ème} siècle*, L. LETOURNEAU et L.-E. PIGEON (dir.), Québec, Presses de l'Université de Laval, p.3 ; A. TANAS, S. GUTWIRTH, *op cit.*, pp.13-14.

¹²⁵ Isabelle Stengers différencie les communs « résistants » qui sont le lieu de luttes pour le maintien de communs et les communs « résurgents », telles que les pratiques paysannes communautaires, qui ont pratiquement disparus et doivent être recréés ; I. STENGERS, *op cit.*, p.27.

¹²⁶ Voy J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op cit.* ; P. GROSSI, « Droits civiques d'usage (Italie) », in *Dictionnaire des biens communs*, M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFELD (dir.), coll. « Quadrige », Paris, PUF, 2017 ; A. TANAS, S. GUTWIRTH, *op cit.*

¹²⁷ D. MISONNE *et al.*, « L'actualité des communs à la croisée des enjeux de l'environnement et de la culture », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol 81, p.4.

¹²⁸ M.-S. DE CLIPPELE, *op cit.*, pp.1-2.

¹²⁹ A. TANAS, S. GUTWIRTH, *op cit.*, p.1.

l'existence d'une communauté et la revendication d'un projet dans le sens d'un « faire mieux ».¹³⁰

Le caractère commun des terres agricoles semble moins évident que celui d'autres ressources naturelles telles que l'eau (mers, rivières, ...), l'air ou la biodiversité. Toutefois, leur fonction nourricière ainsi que les potentiels services écosystémiques qu'elles peuvent fournir justifient la protection des terres agricoles. Or aujourd'hui, le régime d'exclusion de la terre agricole et son ouverture au marché foncier protège quasi-exclusivement les intérêts particuliers des propriétaires et de l'agro-industrie au détriment de l'intérêt commun.¹³¹ Face à ce constat, la théorie des communs permet de déconstruire le récit dominant de la propriété privée et de « (re)construire des récits promouvant l'agir commun ».¹³²

Dans ce sens, Elinor Ostrom a développé une théorie explorant les différents moyens d'accès à la terre.¹³³ Elle a démontré qu'entre le droit exclusif de propriété privée et le bien public ouvert à tous, il existe tout un spectre de situations dans lesquelles les droits coexistant sur un même bien (accès, prélèvement, gestion, exclusion et aliénation) sont répartis entre les différents utilisateurs de la ressource.¹³⁴ Cette approche de la propriété basée sur le concept de faisceau de droits (*bundle of rights*)¹³⁵ se rapproche de la notion de « patrimoine transpropriatif »¹³⁶ de François Ost qui permet la reconnaissance de droits privatifs et d'usages collectifs sur une même chose ainsi que la mise en place de réseaux de droits d'accès, d'usage et de contrôle.¹³⁷ Ainsi, la théorie d'Ostrom répond aux réflexions de Hardin sur la « Tragédie des communs » pour qui la mise en commun de ressources naturelles limitées menait inévitablement à leur épuisement/destruction, justifiant donc « l'appropriation privée des terres agricoles comme moyen de mise en valeur efficace et plus productive de cette

¹³⁰ D. MISONNE *et al.*, *op cit.*, p.4.

¹³¹ A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, *op cit.*, p.10.

¹³² A. HUCQ, G. ROLLAND, C. ROMAINVILLE, *op cit.*, p.607.

¹³³ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op cit.*, p.234 ; C. HESS, E. OSTROM, *Private and Common Property Rights*, *op cit.*, pp.11-30.

¹³⁴ M.-S. DE CLIPPELE, *op cit.*, p.6 ; F. COURLEUX, *op cit.*, p.22 ; F. ORSI, « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation*, n°14, 2013, disponible sur <https://doi.org/10.4000/regulation.10471>, consulté le 18 mai 2023, p.15 ; C. HESS, E. OSTROM, *Private and Common Property Rights*, *op cit.*, pp.11-14.

¹³⁵ Cette théorie a été initiée par le juriste John Lewis puis développée en économie par J.R. Commons ; F. COURLEUX, *op cit.*, p.22 ; F. ORSI, *ibidem*, pp 7-13.

¹³⁶ Sur ce sujet nous renvoyons aux travaux de François Ost : F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 1995.

¹³⁷ D. MISONNE *et al.*, *op cit.*, p.14 ; A. TANAS, S. GUTWIRTH, *op cit.*, p.6 ; F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 1995 ; A. HUCQ, G. ROLLAND, C. ROMAINVILLE, *op cit.*, p.607.

ressource ». ¹³⁸ Selon Ostrom, il n'existe pas un régime de propriété plus efficace et adéquat qu'un autre. Au contraire, le régime approprié pour assurer une utilisation durable et efficace de la ressource dépendra du contexte et des besoins d'une communauté. ¹³⁹ Dès lors, des règles de gouvernance doivent encadrer la répartition de ces droits et assurer une coexistence harmonieuse. ¹⁴⁰ En pratique, l'élaboration de ces règles de gouvernance se fait à différents niveaux de gouvernement et impliquent diverses catégories d'acteurs (publics, privés, associatifs...). ¹⁴¹ Ostrom utilise le concept de « gouvernance polycentrique » pour évoquer les relations entre ces différents niveaux de régulations. ¹⁴² Les théories d'Elinor Ostrom nous offre une base conceptuelle pour penser des modes d'accès alternatifs et de gouvernance du marché foncier agricole.

Conclusion : Repenser notre cadre légal au regard de la théorie des communs : Rôle et devoirs des pouvoirs publics

De nombreux auteurs, juristes et autres voient dans les communs une ouverture vers une utilisation durable des ressources. ¹⁴³ Cet engouement pour les communs ne se cantonne pas au monde académique. En effet, des mouvements paysans militent aux niveaux international et belge pour la préservation des terres pour une agriculture locale et agroécologique. ¹⁴⁴ On assiste également à une prise de conscience des citoyens qui se rassemblent et s'organisent pour défendre une agriculture plus respectueuse de l'humain et de la terre ainsi qu'une alimentation de proximité, saine et accessible. ¹⁴⁵ Ce mouvement social a amené les pouvoirs

¹³⁸ G. DEBAILLEUL et P. MUNDLER, *op cit.*, p.3 ; D. MISONNE *et al.*, *ibidem*, p.10-11 ; M.-S. DE CLIPPELE, *op cit.*, p.4 ; G. HARDIN, « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, 1968, pp. 1243-1244.

¹³⁹ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op cit.*, p.234 ; F. ORSI, *op cit.*, p.17 ; C. CLARON, *Préserver les patrimoine naturel commun sur les terrains privés. La transition écologique de la propriété foncière*, Mémoire de recherche pour l'obtention du diplôme de Master 2 en Economie de l'environnement, de l'énergie et des transports de l'Université Paris-Saclay, 2020, p.39.

¹⁴⁰ F. COURLEUX, *op cit.*, p.22.

¹⁴¹ C. CLARON, *op cit.*, pp.39-40.

¹⁴² J.-P. CHANTEAU, A. LABROUSSE, « L'institutionnalisme méthodologique d'Elinor Ostrom : quelques enjeux et controverses », *Revue de la régulation*, n°14, 2013, disponible sur <https://journals.openedition.org/regulation/10555>, consulté le 18 mai 2023, p.23 ; C. CLARON, *ibidem.*, p.40

¹⁴³ A. TANAS, S. GUTWIRTH, *op cit.*, pp.2-3.

¹⁴⁴ Le mouvement d'action paysanne voy. <https://www.lemap.be/>; Access to land voy. <https://www.accesstoland.eu/-Our-network-> ; La via campesina voy. <https://viacampesina.org/fr/quest-via-campesina/>; TEV voy. <https://terre-en-vue.be/presentation/article/mission>; FIAN voy. <https://www.fian.be/?lang=fr>.

¹⁴⁵ J. CHEVALIER, *La place de l'agroécologie dans les projets de gouvernance alimentaire territorialisés*, K. Marechal (dir.), travail de fin d'études présenté en vue de l'obtention du diplôme de Master en agroécologie, Gembloux Agro-Bio Tech, 2020-2021, p.26 ; A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, *op cit.*, p.49 ; Nous pensons par exemple au mouvement *Occupons le terrain* qui regroupe des collectifs et association mobilisés pour la sauvegarde des ressources (terres agricoles, eau, forêt,...) voy. <https://occuponsleterrain.be/les-collectifs/>.

publics à s'intéresser à l'agriculture et à travailler à l'élaboration de solutions aux problématiques présentes sur le marché foncier. L'adoption du CWA et la réforme du bail à ferme sont un premier pas dans cette direction. Néanmoins, nous avons constaté que cela ne suffisait pas pour atteindre les objectifs fixés par la Déclaration de politique régionale et l'article D.1^{er} du CWA. Bien que l'agriculture ait été reconnue comme un patrimoine commun de la Région wallonne par le CWA, le droit wallon ne met pas en place des modes de gestion et d'accès au foncier permettant aux communautés¹⁴⁶ d'organiser un usage protecteur et un partage équitable des terres agricoles. De plus, certains outils juridiques qui permettraient de réguler le marché acquisitif n'ont pas encore été mis en œuvre.¹⁴⁷

La Région wallonne, les communes, CPAS et autres propriétaires publics ont un rôle à jouer pour mettre en place une gouvernance responsable et garantir l'accès et le bon usage de la terre.¹⁴⁸ Le désintéressement de nombreux propriétaires publics pour les terres agricoles a créé de nouveaux obstacles à une mise à disposition efficace et cohérente des terres publiques à l'agriculture : éloignement des élus de leurs terres et de leurs agriculteurs, manque de connaissances sur la réalité de terrain, difficulté pour situer les terres publiques, bail à ferme oraux dont personne n'a de traces, ...¹⁴⁹

L'agriculture familiale basée sur une production locale, nourricière et soucieuse de son impact a été identifiée comme le modèle le plus résilient pour faire face aux crises climatiques, sociales et économiques que nous connaissons.¹⁵⁰ Or, ce modèle agricole est menacé en Wallonie. Dès lors, les pouvoirs publics ont la responsabilité d'agir. Pour cela, il faut sortir d'un régime d'exclusion basé sur une propriété individuelle et absolue afin de permettre aux collectivités de se réapproprier les terres agricoles et de mettre en place des usages durables. Le droit belge et wallon ne reconnaît pas encore le caractère commun des terres agricoles malgré la consécration de la fonction nourricière de la terre dans de nombreux instruments juridiques.¹⁵¹ Les innovations locales, collectives et génératives se multiplient mais elles restent exceptionnelles et ne peuvent avoir un réel impact sans une intervention politique.¹⁵² En effet,

¹⁴⁶ Le terme « communauté » est à prendre au sens large et désigne tant les agriculteurs que des collectifs rassemblant citoyens, agriculteurs et membres de la société civile.

¹⁴⁷ Art. D.354 du CWA.

¹⁴⁸ F. ANSAY, J. RASSART, T. NYSENS *et al.*, *op cit.*, p.7.

¹⁴⁹ C'est ce qui ressort de la journée de séminaire sur les terres agricoles publiques organisée par TEV le 19 octobre 2021.

¹⁵⁰ F. ANSAY, J. RASSART, T. NYSENS *et al.*, *op cit.*, p.7.

¹⁵¹ Par exemple, l'article D.1^{er} du CWA.

¹⁵² A. TANAS, S. GUTWIRTH, *op cit.*, pp. 13-14.

Stengers souligne l'importance pour les communs de pouvoir exister dans la durée car « *un commun n'a de sens que s'il dure* ». ¹⁵³ Il est crucial que ce retour vers les communs soit soutenu et garanti par des politiques qui s'inscrivent dans la durée. C'est pourquoi, le législateur doit mettre en place un cadre légal qui d'une part, régule le marché acquisitif afin de lutter contre la spéculation foncière et l'accaparement des terres et, d'autre part, offre des moyens d'actions et d'accès aux communautés qui mettent en œuvre des formes de propriétés et d'usages de la terre durables. ¹⁵⁴

¹⁵³ I. STENGERS, *op cit.*, pp.25-26.

¹⁵⁴ P. TAS, *op cit.*, p. 45.

Partie 2. Envisager des solutions innovantes pour un accès à la terre en vue d'une agriculture locale et durable : Une étude de droit comparé inspirée des communs

Dans cette partie, nous allons étudier deux solutions potentielles pour répondre aux enjeux soulevés dans la première partie de ce travail. De nombreuses actions au niveau wallon ont déjà été lancées pour résoudre les problématiques d'accès à la terre. Cependant, celles-ci ne suffisent pas pour renverser le statu quo et permettre un environnement propice à l'établissement et au développement de nouvelles installations et de nouveaux projets, d'autant plus lorsque ceux-ci ont l'ambition de se tourner vers une agriculture plus durable. C'est pourquoi il est nécessaire d'être innovant et créatif dans les solutions proposées, notamment au niveau juridique et explorer de nouvelles pistes. De ce fait, il est intéressant de se pencher sur ce qui a été proposé en dehors de nos frontières. Il est évident qu'aucun système étranger ne pourra apporter une réponse idéale à la problématique wallonne. En effet, le prix de la terre agricole est déterminé par un ensemble de facteurs propres à chaque pays.¹⁵⁵ D'autres variantes devant aussi être considérées, une réforme basée sur une étude de droit comparé ne peut être efficace que si elle prend en compte le contexte légal, économique et surtout social du territoire dans lequel elle s'ancre.¹⁵⁶

Nous aborderons deux propositions bien distinctes qui se rattachent à des aspects différents de la problématique de l'accès à la terre. Premièrement, nous nous attarderons sur le concept de banque foncière publique qui a été développé dans de nombreux pays et régions du monde dont la France, l'Espagne (Galice), le Québec ou encore l'Allemagne. Ensuite, nous examinerons la réforme foncière écossaise de 2016 qui a introduit un droit de rachat de terres pour des communautés locales.

La banque foncière publique et la réforme foncière écossaise illustrent des approches différentes de la gestion des terres. En effet, une banque de terres constitue une approche *top-down* par laquelle les pouvoirs publics jouent un rôle déterminant dans la gestion de leur territoire. C'est d'ailleurs l'une des demandes des acteurs en Belgique : que les pouvoirs locaux

¹⁵⁵ S. EYBEN, *op cit.*, p.53.

¹⁵⁶ E. COIMBRA, « Land management grounded in social soil : Galician land banking in context », *Sociologia, Problemas e Práticas*, vol. 66, 2011, p.10, disponible sur <https://journals.openedition.org/spp/505?gathStatIcon=true&lang=en>, consulté le 20 mai 2023; S. GOLTZBERG, *Le droit comparé*, Presses Universitaires de France, 2018, pp.73-75.

se saisissent de la question de la gestion de leur territoire et définissent clairement une politique foncière cohérente et un plan d'action ambitieux. En revanche, le droit introduit par la réforme écossaise relève d'une approche dite *bottom-up* par laquelle les pouvoirs publics délèguent la responsabilité de la gestion des terres à une communauté en lui donnant une place prioritaire pour devenir propriétaire. Avec cette réforme, s'opère un changement de paradigme qui valorise le rôle des communautés et prône la décentralisation et la subsidiarité horizontale.¹⁵⁷

Si ces propositions semblent s'opposer par principe, elles ont néanmoins en commun la volonté de soustraire les terres au marché, au moins temporairement, afin d'en assurer une gestion durable, respectueuse de l'environnement et favorisant un modèle d'agriculture familiale

Enfin, nous évaluerons l'opportunité et la faisabilité de l'implantation de ces mesures en droit wallon. Cette question est particulièrement sensible. En effet, il faut prendre en compte les contraintes propres à notre régime juridique belge telles que la structure fédérale du pays, les règles et garanties existantes protégeant le droit fondamental de propriété ou encore les contraintes en matière de droit européen. Il faut aussi considérer que, au même titre que la terre est le lieu d'un affrontement entre différents intérêts, la mise en place de mesures innovantes en terme de gestion du foncier divise et peut même effrayer. Par exemple, la position des lobbys de propriétaires fonciers tels que NTF¹⁵⁸ ou encore ELO¹⁵⁹ est bien moins favorable à la mise en place de nouveaux instruments de gestion du foncier que celle des associations représentant les agriculteurs telles que la FUGEA^{160, 161}. Ainsi, selon le secrétaire général de ELO :

« Les réglementations existantes doivent être aménagées pour les rendre efficaces, mais il ne faut pas en créer de nouvelles ! La compétition est profitable au secteur agricole car elle force l'agriculture familiale à s'améliorer et à se renouveler, sans quoi, on maintiendrait en place des activités non durables. »¹⁶²

¹⁵⁷ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op cit.*, p.240; M. COMBE, « The environmental implications of redistributive land reform », *Environmental Law Review*, vol. 18, n° 2, 2016, p. 110; R. MC MORRAN *et al.*, « Reconstructing sustainability; participant experiences of community land tenure in North West Scotland », *Journal of Rural Studies*, vol. 33, 2014, p. 26.

¹⁵⁸ NTF est l'association des propriétaires ruraux de Wallonie.

¹⁵⁹ European Landowners Organization

¹⁶⁰ La Fédération Unie de Groupements d'Éleveurs et d'Agriculteurs, voy. <https://www.fugea.be/accueil/syndicat-agricole/>.

¹⁶¹ S. EYBEN, *op cit*, p.53.

¹⁶² S. EYBEN, *ibidem*, p.52.

Chapitre 1 : Une solution au manque de transparence, de connaissance et de cohérence dans la gestion des terres publiques : La banque de terres publique

Section 1 : Les missions d'une banque foncière publique : Analyse des modèles en Europe et au Québec

Une banque de terres publique est un projet qui a le potentiel de répondre à un grand nombre des freins à l'accès à la terre soulevés dans la première partie de ce travail. Dans cette section, nous allons examiner les différentes missions et objectifs que peut remplir une banque foncière publique en nous basant sur des exemples concrets de mise en œuvre dans des pays étrangers.

Néanmoins, avant d'examiner les différents rôles que peut avoir cette banque foncière, il est important de préciser/définir ce que nous entendons par « banque foncière publique » ou « banque de terres publique ». La définition d'une telle notion est un exercice ardu pour deux raisons. D'une part, chaque pays fait face à des problèmes propres à son territoire et à l'état de son marché foncier. En effet, la constitution d'une banque foncière dépend fortement du contexte local et de nombreux facteurs légaux, économiques et sociaux qui interagissent différemment selon chaque pays.¹⁶³ D'autre part, la diversité des prérogatives qui peuvent lui être accordées conduit à une pluralité de formes de banques foncières.¹⁶⁴

Toutefois, la FAO¹⁶⁵ a développé une définition relativement complète dans son guide juridique sur le remembrement foncier :

*« La banque foncière est un ensemble d'activités systématiques mises en œuvre par une institution à vocation publique, effectuant l'achat, la vente ou la location intermédiaire de terres dans des zones rurales afin d'accroître la mobilité foncière, de faciliter le développement des marchés fonciers agricoles et de poursuivre des objectifs de politiques publiques liés au développement agricole et rural, à l'usage durable des terres et à l'implémentation de projets publics relatifs à la restauration de la nature, à la protection de l'environnement et à la construction d'infrastructures à grande échelle. »*¹⁶⁶

Afin de compléter cette définition, Hartvigsen, Versinkas et Gorgan ont identifié deux critères pour qu'un pays soit considéré comme ayant une politique active de banque foncière.

¹⁶³ M. HARTVIGSEN, T. VERSINKAS, M. GORGAN, *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia*, FIG e-Working Week 2021, p.8.

¹⁶⁴ FAO, *European good practices on land banking*, Study and Recommendations, Budapest, 2022, p.2.

¹⁶⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations

¹⁶⁶ T. VERŠINKAS, M. VIDAR, M. HARTVIGSEN ET AL., *Legal guide on land consolidation - Based on regulatory practices in Europe*, Rome, Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2020, p.18.

L'institution publique doit avoir la capacité d'acquérir et de vendre des terres agricoles et ce droit doit être utilisé en pratique.¹⁶⁷

Nous constatons que cet outil de gestion du foncier peut concerner des terres publiques mais aussi des terres appartenant à des propriétaires privés. Notons également que cette définition ne recouvre pas toutes les formes de banques foncières voire est même contradictoire avec certains projets qualifiés localement de banque de terres, notamment ceux qui ont une vocation principalement informative tels que la banque de terres agricoles de la MRC (municipalité régionale de comté) des Collines-de-l'Outaouais que nous examinerons dans la suite de cette section.¹⁶⁸ Il peut sembler contre-intuitif qu'une institution qui ne dispose d'aucune prérogative active sur le marché foncier puisse être qualifiée de banque de terres. Toutefois, le débat sur la qualification exacte de chaque projet pouvant être associé à une banque de terres n'a pas grand intérêt pour notre travail. Puisque le rassemblement et la mise à disposition d'informations est une des missions que peut assurer toute banque de terres, nous analyserons également celles qui n'ont que cette vocation.

Examinons maintenant les missions et activités que peut poursuivre une banque foncière et les différents modèles et formes que peut prendre cet instrument de gestion du foncier.

Premièrement, une banque de terres peut viser à réunir toute une série d'informations nécessaires. L'enjeu de la transparence du marché foncier est crucial à deux niveaux. D'une part, l'accès à l'information est nécessaire pour le développement d'une politique foncière et agricole efficace et maîtrisée. D'autre part, celui-ci permet aux agriculteurs d'identifier les terres disponibles pour l'établissement de leurs projets.¹⁶⁹

En Belgique, les terres publiques appartiennent à différents propriétaires publics qui gèrent leur patrimoine de façon autonome. Or, lors de leur recherche de terres, les agriculteurs porteurs de projets ne disposent pas d'une base de données généralisées sur les terres disponibles et doivent donc contacter de nombreuses communes, CPAS ou encore fabriques d'église. Les ventes de terres privées sont d'autant plus sujettes à ce manque de transparence et d'accessibilité puisque

¹⁶⁷ M. HARTVIGSEN, T. VERSINKAS, M. GORGAN, *op cit.*, p.5.

¹⁶⁸ H. DUPUY, S. OUELLET et E. ROY, "Banque de terres agricoles de la MRC des Collines-de-l'Outaouais : Outil de simplification de réalisation de projets agricoles", *1ère Conférence Inter- continentale d'Intelligence Territoriale "Interdisciplinarité dans l'aménagement et développement des territoires"*, octobre 2011, Gatineau Canada, p.4.

¹⁶⁹ A. HUCQ, G. ROLLAND, C. ROMAINVILLE, *op cit.*, p.608.

rien n'oblige les propriétaires privés à rendre publiques les informations relatives à la vente de leurs terres.

L'élaboration d'une banque de terres publique permet une mise en commun de toutes ces informations, voire même un travail d'inventaire et de cartographie des terres disponibles. Cela conduit à une gestion plus cohérente des terres publiques et une vision sur le long terme de la politique agricole et foncière que veulent mener les pouvoirs publics sur leurs terres. Cela permet aussi un meilleur fonctionnement des marchés fonciers et facilite l'établissement de projets agricoles tant pour débiter la réflexion d'un projet que pour conclure des recherches de terrains.¹⁷⁰

C'est l'approche qu'a adopté la MRC des Collines-de-l'Outaouais au Québec en développant le projet Banque de terres dans le cadre d'une stratégie de mise en valeur écologique des territoires agricoles et forestiers.¹⁷¹ La banque de terres constitue l'assise d'un projet à plus grande échelle : un outil de développement stratégique (ODS) pour atteindre le développement durable du territoire.¹⁷² Les objectifs de ce projet Banque de terres étaient de localiser et caractériser les terres non-cultivées, d'identifier leur potentiel et de les mettre en valeur.¹⁷³ La force de ce projet est de rassembler toutes les informations nécessaires à l'établissement de projets agricoles. Au-delà du recensement et de la caractérisation des terres, la plateforme donne accès à des données législatives, historiques, pédologiques et climatiques particulièrement importantes.¹⁷⁴

De plus, cet outil offre un service de mise en relation entre des futurs agriculteurs et des propriétaires terriens selon diverses modalités (location, vente, coentreprise...).¹⁷⁵

Dans la continuité de la Banque de terres, le Centre local de développement des Collines de l'Outaouais prévoit de doter toutes les administrations publiques d'une infrastructure d'acquisition, de traitement et de partage de données à plus grande échelle. Une telle infrastructure permettrait aux collectivités et aux communautés rurales de partager leurs connaissances afin de travailler ensemble à la poursuite de leurs objectifs.¹⁷⁶

¹⁷⁰ H. DUPUY, S. OUELLET et E. ROY, *op cit.*, p.5-6.

¹⁷¹ H. DUPUY, S. OUELLET et E. ROY, *ibidem*, p.1.

¹⁷² H. DUPUY, S. OUELLET et E. ROY, *ibidem*, p.2.

¹⁷³ H. DUPUY, S. OUELLET et E. ROY, *ibidem*, p.4.

¹⁷⁴ H. DUPUY, S. OUELLET et E. ROY, *ibidem*, pp.4-5.

¹⁷⁵ G. DEBAILLEUL et P. MUNDLER, *op cit.*, pp.25-26.

¹⁷⁶ H. DUPUY, S. OUELLET et E. ROY, *op cit.*, p.6

Deuxièmement, le rôle le plus répandu d'une banque foncière est d'agir activement sur le marché foncier en achetant et en vendant des terres agricoles. Cette approche est utilisée dans de nombreux pays dont le Danemark, la France, les Pays-Bas ou encore l'Allemagne. L'institution publique achète des terres sur le marché, soit en agissant comme un simple participant au marché soit en faisant valoir un droit de préemption si elle dispose d'un tel droit. Dans le deuxième cas, la banque foncière agit davantage en tant qu'autorité régulatrice au travers de pouvoirs spéciaux qui lui sont conférés par la loi.¹⁷⁷ Plusieurs pays confèrent de tels droits à leurs banques foncières mais ce droit de préemption est principalement utilisé en France et en Allemagne.

Les terres achetées peuvent servir à diverses fins publiques telles que l'installation d'infrastructures publiques ou être revendues à des paysans appartenant à des groupes ciblés tels que les jeunes agriculteurs ou encore des propriétaires de petites fermes. Ces terres peuvent également être utilisées dans certains pays, notamment la France et l'Allemagne, pour influencer le marché foncier et prévenir la spéculation foncière. De plus, l'institution publique peut améliorer ou transformer la terre avant de la revendre soit via des améliorations matérielles soit en modifiant l'usage ou l'affectation du bien.¹⁷⁸ Cette approche permet de générer des revenus qui seront réinvestis dans la banque foncière.¹⁷⁹

Troisièmement, la banque foncière peut agir comme intermédiaire pour faciliter la conclusion de contrats de location entre des propriétaires terriens et des agriculteurs. Avec la vente et l'achat de terres, elle constitue l'une des deux approches de base des banques foncières. Cette méthode peut avoir des buts distincts selon les pays.¹⁸⁰ Elle peut par exemple viser à lutter contre l'abandon des terres ou encore assurer la continuité des fermes existantes.¹⁸¹

Nous allons brièvement détailler le fonctionnement de la banque foncière en Galice (*Galician Land Bank* – GLB) qui illustre particulièrement bien ce point. Celle-ci agit comme intermédiaire entre les propriétaires et les potentiels locataires en concluant des contrats distincts avec les deux parties. Bien que la GLB dispose de la capacité d'acheter et vendre des terres, elle fonctionne principalement par le biais d'un système de location. La GLB se concentre donc sur la gestion de l'échange des droits d'usage de la terre.¹⁸² Le propriétaire

¹⁷⁷ FAO, *European good practices on land banking...*, *op cit.*, p.57.

¹⁷⁸ M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, *op cit.*, pp.8 -9.

¹⁷⁹ M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, *ibidem*, p.9.

¹⁸⁰ FAO, *European good practices on land banking*, *op cit.*, pp.57.

¹⁸¹ M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, *op cit.*, p.10.

¹⁸² E. COIMBRA, *op cit.*, p.8.

accepte d'intégrer sa terre dans la banque foncière en contrepartie d'un paiement par la banque qui équivaut au loyer payé par le locataire diminué d'une commission couvrant les frais administratifs. En parallèle, la banque de terres conclut un contrat de bail directement avec l'agriculteur. Il n'y a donc pas de relation directe entre le propriétaire et le paysan ce qui permet de rassurer les deux parties puisque la banque foncière assure tous les risques en cas de violation du contrat. Cette approche a été adoptée pour assurer une plus grande sécurité aux parties.¹⁸³ En effet, le fonctionnement particulier de la GLB répond au contexte spécifique de ce territoire et aux besoins des acteurs concernés. La Galice se caractérise par un marché foncier « dormant » causé par un manque de volonté d'acheter et de vendre des terres dans le chef des propriétaires et des agriculteurs et des prix particulièrement élevés. De plus, une déresponsabilisation civile liée à une tradition d'interventionnisme de l'Etat a causé une certaine suspicion envers l'administration publique, particulièrement lorsqu'elle celle-ci tente d'intervenir sur le marché foncier.¹⁸⁴ Dès lors, il était fondamental de mettre en place une banque foncière qui s'adapte à ce contexte social particulièrement sensible et entraîne une adhésion de la part des propriétaires et agriculteurs. Cela fût possible grâce à des garanties contractuelles spécifiques sur lesquelles les deux parties peuvent se reposer et la configuration créative de son *modus operandi*.¹⁸⁵ Cet exemple souligne donc l'importance d'accorder une attention particulière au contexte local avant de mettre en place une banque foncière.

Les SAFER en France appliquent une approche similaire dans le cas où le propriétaire souhaite louer temporairement sa terre. Dans ce cas, les locations sont relativement courtes (6 ans maximum, renouvelable une fois) puisqu'elles n'ont vocation qu'à être des solutions de gestion temporaires.¹⁸⁶

Quatrièmement, la banque foncière peut recevoir la mission de gérer les terres de différents pouvoirs publics. C'est ce qui est actuellement envisagé pour la future banque ou réserve foncière en Wallonie.¹⁸⁷

Un exemple de mise en œuvre de cette approche est le fonctionnement de la banque foncière de l'état de Mecklenburg-Vorpommern (*Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern*, ci-après LMV) en Allemagne. En Allemagne, les terres agricoles sont gérées par les états fédéraux

¹⁸³ M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, *op cit*, p.10 ; FAO, *European good practices on land banking*, *op cit*, p.58.

¹⁸⁴ E. COIMBRA, *op cit.*, pp.11-13.

¹⁸⁵ E. COIMBRA, *ibidem*, p.9.

¹⁸⁶ M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, *op cit.*, p.11.

¹⁸⁷ CWA, art. D.354 à D.356 ; *Doc. Parl.*, P.W., C.R.I.C., n°87 (2013-2014), p.55 ; S. EYBEN, *op cit.*, p.56.

ou « Länder » via leurs institutions publiques et des sociétés foncières à but non-lucratif appelées *Landgesellschaften*. Ces *Landgesellschaften* sont régulées par la *Reichssiedlungsgesetz*¹⁸⁸ et peuvent agir en tant que banque foncière dans certains états, ce qui est le cas pour l'état de Mecklenburg-Vorpommern. L'une des fonctions de la LMV est de gérer les terres de l'état de Mecklenburg-Vorpommern.¹⁸⁹ Cette gestion est basée sur un contrat entre la LMV et le Ministre de l'Agriculture et de l'Environnement de l'état. Puisque la politique de l'état est de ne pas vendre/privatiser les terres publiques, la LMV agit principalement en tant que bailleur en louant les terres à des agriculteurs pour des contrats à moyen ou long terme. La priorité est donnée à des groupes spécifiques, notamment les petites fermes, les fermes organiques et les jeunes agriculteurs.¹⁹⁰

Cet exemple illustre l'un des avantages de confier la gestion des terres publiques à une banque foncière qui est de privilégier des groupes d'agriculteurs ou des formes d'agriculture spécifiques et de leur garantir un (meilleur) accès à la terre. Cette approche permet également d'avoir un impact important sur les politiques publiques menées, particulièrement lorsque le pays dispose d'une grande réserve de terres publiques.¹⁹¹

Cinquièmement, toute une série de mesures peuvent être prises par la banque foncière pour soutenir l'accès à la terre pour les agriculteurs en difficulté tels que les mécanismes de *lease-back* et de *sale-back*. Par exemple, la LMV peut acheter des terres à la demande de l'agriculteur propriétaire ou locataire de celles-ci et les lui louer pendant une certaine période au bout de laquelle ce dernier a une priorité pour racheter les terres concernées.¹⁹²

Ces mécanismes ont également été utilisés par le bureau pour la gestion des terres agricoles (*Bureau Beheer Landbouwgronden* – BBL) aux Pays-Bas entre 1983 et 2002, notamment pour soutenir les enfants d'agriculteurs héritant de terres agricoles.¹⁹³

¹⁸⁸ EUROPEAN COMMISSION, "Agricultural land market regulations in the EU Member States", addendum to deliverable 3- Final Report: Data and information on agricultural land market regulations across EU MS, 27 April 2021, p. 132.

¹⁸⁹ FAO, European good practices on land banking, op cit., p.23 ; Site officiel de la LMV disponible sur [https://www.lgmv.de/](https://www.lgm.de/), consulté le 20 mai 2023.

¹⁹⁰ FAO, European good practices on land banking, op cit., p.26 ; M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, op cit., p.11.

¹⁹¹ M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, ibidem, p.21.

¹⁹² FAO, European good practices on land banking, op cit., p.25.

¹⁹³ FAO, European good practices on land banking, ibidem, pp.31-33 ; M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, op cit., p.11 ; Nous ne reviendrons pas sur toute l'histoire et la structure des banques foncières au Pays-Bas. Toutefois, cet exemple est intéressant pour illustrer certains mécanismes de *lease-back* et *sale-back*, raison pour laquelle nous l'abordons brièvement.

Enfin, dans de rares cas, l'institution publique peut recevoir la faculté d'agir sur les prix du marché foncier. Dans la plupart des cas examinés ci-dessus, les achats et ventes de terres doivent se faire au prix du marché, la banque foncière n'a donc aucune prise sur le prix de la terre.¹⁹⁴ Toutefois, certains pays ont donné la capacité à des institutions publiques de bloquer la vente d'une terre lorsque le prix est trop élevé et lorsqu'il y a une suspicion de spéculation. C'est notamment le cas en Autriche où les transactions de terres agricoles doivent être approuvées par une autorité régionale, généralement appelée *Grundverkehrsbehörde* ou *Grundverkehrskommission* qui peut refuser la vente lorsque le prix est déraisonnablement élevé ou lorsque l'achat est considéré comme majoritairement spéculatif.¹⁹⁵¹⁹⁶

La loi allemande sur les ventes de terres agricoles confère aux autorités locales régulatrices un pouvoir similaire. Cette autorité vérifie le respect de certaines règles, notamment en ce qui concerne la spéculation¹⁹⁷ et peut refuser une vente lorsque le prix de vente est largement supérieur au prix du marché local.¹⁹⁸ Si la vente est refusée par l'autorité administrative, des agences régionales, les *Landgesellschaften* peuvent se porter acquéreur.¹⁹⁹

Ces institutions publiques responsables d'approuver les ventes et d'évaluer l'adéquation du prix au regard du marché ne sont pas nécessairement des banques foncières mais les deux rôles peuvent se recouper. La France a été encore plus loin en donnant aux SAFER, la capacité de réviser le prix d'une terre dans l'exercice de leur droit de préemption. Les SAFER sont uniques en Europe et de nombreux acteurs plaidant pour une meilleure régulation du marché foncier en Belgique envient la France pour ces organismes. C'est pourquoi, nous étudierons en détail les

¹⁹⁴ E. COIMBRA, *op cit.*, p.8 ; FAO, *European good practices on land banking*, *op cit.*, pp.8-25.

¹⁹⁵ O. NIVIEVSKYI, D. NIZALOV AND S. KUBAKH, *Restrictions on farmland sales markets: a survey of international experience and lessons for Ukraine*, Ukraine, Kyiv School of Economics, 2016, p.27; J. SWINNEN, K. VAN HERCK, L. VRANKEN, "Land market regulations in Europe", Leuven, LICOS Discussion Paper, n° 354, 2014, p.11.

¹⁹⁶ EUROPEAN COMMISSION, "Agricultural land market regulations in the EU Member States", *op cit.*, pp. 6-8 ; En Autriche, les transferts de propriétés agricoles sont régulés au niveau des entités fédérées. La plupart de ces lois prévoient des règles similaires en matière de transferts de propriété de terres agricoles. Une provision clé dans la majorité de ces lois est l'obligation de recevoir l'approbation d'une autorité régionale spécifique préalablement à toutes ventes de terres agricoles.

¹⁹⁷ P. CIAIAN, d'A. KANCS, J. SWINNEN, K. VAN HERCK, L. VRANKEN, "Sales market regulations for agricultural land in EU Member States and candidate countries", Bruxelles, Factor Markets, février 2012, p. 7.

¹⁹⁸ *Grundstückverkehrsgesetz*, §9 ; EUROPEAN COMMISSION, "Agricultural land market regulations in the EU Member States", *op cit.*, p.132.

¹⁹⁹ NYELENI, "Des terres en commun ! Stratégies locales d'accès à la terre pour l'agriculture paysanne et l'agroécologie », avril 2020, p.51, disponible sur <https://www.accesstoland.eu/Local-land-strategies-legal-tools-and-levers>, consulté le 4 mai 2021 ; EUROPEAN COMMISSION, "Agricultural land market regulations in the EU Member States", *op cit.*, p.132.

SAFER dans la Section suivante.²⁰⁰

Nous avons donc examiné les différentes activités qui peuvent être menées au sein d'une banque foncière. Il est important de constater qu'il existe une pluralité de modèles. Certains se concentrent uniquement sur la vente et l'achat de terres ou sur la facilitation de baux, tandis que d'autres combinent plusieurs approches différentes.²⁰¹ Les approches choisies dépendent fortement du contexte local comme nous avons pu le constater avec le cas de la banque foncière en Galice.²⁰² Elles dépendent également des objectifs de politiques publiques qui peuvent être poursuivis par la banque foncière. Ces derniers sont divers et multiples. Nous en avons déjà citer quelques-uns tels que la lutte contre la spéculation ou l'abandon des terres, la poursuite du développement durable d'un territoire, la nécessité de faciliter l'accès à la terre de certains groupes ciblés (les jeunes ou nouveaux agriculteurs, les fermes de petites tailles, les projets agro écologiques, ...) ou encore le besoin d'assurer la continuité des fermes existantes. Les exemples que nous avons étudiés illustrent l'efficacité d'une banque foncière sur diverses politiques publiques au niveau agricole, environnemental, social et économique dès lors qu'elle dispose des prérogatives suffisantes et adaptées pour avoir un impact territorial.²⁰³ Le contexte local et les objectifs de politiques publiques devront donc nécessairement être pris en compte lorsque nous envisagerons la mise en place d'une banque foncière en Wallonie.²⁰⁴

Section 2 : Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural françaises

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (ci-après SAFER) sont des organismes régionaux de droit privé poursuivant une mission de régulation du marché foncier rurale. Elles prennent la forme d'une société anonyme, sans but lucratif²⁰⁵, avec des missions d'intérêt général, sous tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances.²⁰⁶ Elles ont été

²⁰⁰ NYELENI, *op cit.*, p.53 ; EUROPEAN COMMISSION, "Agricultural land market regulations in the EU Member States", *op cit.*, p.116.

²⁰¹ M. HARTVIGSEN, T. VERSINSKAS, M. GORGAN, *op cit.*, p.8.

²⁰² E. COIMBRA, *op cit.*, pp.12-13.

²⁰³ E. COIMBRA, *ibidem*, p.3.

²⁰⁴ S. GOLTZBERG, *op cit.*, p.74-75.

²⁰⁵ Compte tenu du caractère non-lucratif des SAFER, ses actionnaires ne sont pas rémunérés. En effet, tous les bénéfices issus des activités des SAFER sont destinés à payer ses employés et à investir dans de nouveaux projets ; E. ROGGE, A. VERHOEVE, E. KERSELAERS, J. VAN LANCKER, "Safer in beeld. Een model dat toegang tot landbouwgronden sterk reguleert", ILVO, 13 septembre 2018, p.14.

²⁰⁶ TERRE DE LIEN, « Agriculture durable : le rôle des collectivités locales », Nord-Pas de Calais, Mai 2011, p.35; SAFER « Qu'est-ce qu'une SAFER », disponible sur <https://www.safer.fr/les-safer/quest-ce-quune-safer/>, consulté le 4 mai 2021 ; T. MARTIN, « Terre de Liens et SAFER, ensemble pour l'installation », *Pour*, n°220, 2013, p.194.

créées par la loi française d'orientation agricole de 1960 et 1962²⁰⁷ dans le but de moderniser l'agriculture française tout en garantissant son caractère familial.²⁰⁸ Ces lois ont été abrogées en 1992.²⁰⁹ Les SAFER sont désormais régies par le titre IV du premier livre du Code rural et de la pêche maritime. La structure des SAFER est assez particulière.²¹⁰ Elles sont composées d'un comité technique, d'un conseil d'administration et sont placées sous la tutelle de commissaires du gouvernement qui valident les décisions.²¹¹ Le conseil d'administration d'une SAFER est composé de 3 collèges équitablement représentés des syndicats agricoles, des collectivités locales ainsi que d'autres personnes dont l'Etat, des actionnaires de la société et des représentants d'associations agréées.²¹² L'entrée des collectivités locales dans les instances de gouvernance des SAFER en 1990²¹³ marque une évolution celles-ci en leur donnant un rôle de médiateur entre des acteurs portant des visions différentes de l'usage et du partage de la terre.²¹⁴

Les SAFER agissent à deux niveaux : en tant qu'opérateur foncier en acquérant des terres pour ensuite les revendre à des candidats dont le projet correspond à la mise en œuvre d'une politique agricole durable et en tant qu'observateur foncier.²¹⁵ De plus, les SAFER doivent agir en conformité avec les quatre missions qui leur sont confiées par l'Etat : dynamiser l'agriculture, accompagner le développement local, participer à la protection de l'environnement, assurer la transparence du marché foncier rural.²¹⁶

Elles peuvent être considérées comme des banques foncières publiques car elles remplissent un grand nombre des prérogatives traditionnellement accordées aux banques foncières.²¹⁷ Néanmoins, le rôle des SAFER est beaucoup plus large, les démarquant ainsi d'une banque

²⁰⁷ Loi d'orientation agricole de 1960, article 15 (abrogé par la loi du 11 décembre 1992) disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000508777>; Loi d'orientation agricole de 1962, titre 1, chapitre 2 disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000313972>.

²⁰⁸ NYELENI, *op. cit.*, p.49.

²⁰⁹ Loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992 relative à la partie législative du livre Ier (nouveau) du code rural, art 5.

²¹⁰ Voy. annexe 2.

²¹¹ SAFER, « Qu'est-ce qu'une SAFER », disponible sur <https://www.safer.fr/les-safer/quest-ce-quune-safer/>, consulté le 20 mai 2023.

²¹² Code (français) rural et de la pêche maritime, art. L141-6.

²¹³ Loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

²¹⁴ Y. SENCEBE, « La Safer. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution », *Terrains & travaux*, n°20, 2012, p.105.

²¹⁵ SAFER « Nos deux métiers », disponible sur <https://www.safer.fr/les-safer/nos-2-metiers/>, consulté le 4 mai 2021.

²¹⁶ SAFER « Nos quatre missions », <https://www.safer.fr/les-safer/nos-4-missions/>, consulté le 4 mai 2021.

²¹⁷ Voy Partie 2, Chapitre 1, Section 1.

foncière traditionnelle. En effet, elles sont devenues un véritable opérateur foncier polyvalent conçu pour organiser le partage des terres et mettre en œuvre les politiques publiques.²¹⁸

Dans le cadre de leur compétence en tant qu'opérateur foncier, elles disposent d'un droit de préemption²¹⁹ via lequel elles peuvent réviser le prix d'une vente.²²⁰ La mise en œuvre de ce droit de préemption est rendue possible grâce à l'obligation de notification par les notaires de tout projet de vente de biens ruraux.²²¹ Après cette notification, la SAFER dispose de deux mois pour s'opposer à la vente. Lorsqu'elle fait opposition, la SAFER doit d'abord négocier avec le vendeur et les potentiels acheteurs pour trouver un accord. Si aucun accord n'est possible, la SAFER peut exercer son droit de préemption et racheter la terre en révisant ou non le prix.²²² Quand une SAFER a acquis une terre, elle peut ensuite décider de revendre le bien après un appel à candidatures²²³ ou de le louer.

Cette faculté de réguler le marché foncier agricole accordée aux SAFER par la loi du 8 août 1962 est vite devenue le pilier de leur action.²²⁴ Ce droit a été mis en place pour orienter le marché des terres vers les bénéficiaires de la politique des structures²²⁵ dans un contexte où le prix des terres augmentaient fortement, notamment à cause de la politique agricole commune, et où des personnes extérieures à l'agriculture investissaient dans le marché foncier, écartant

²¹⁸ R LEVESQUE, « Les SAFER. D'un opérateur foncier agricole à un opérateur rural », *Pour*, n°220, 2013, pp.185-186 ; E. ROGGE, A. VERHOEVE, E. KERSELAERS, J. VAN LANCKER, *op cit.*, p.14.

LES SAFER. D'UN OPÉRATEUR FONCIER AGRICOLE À UN OPÉRATEUR RURAL, p.185-186 → duper

²¹⁹ « Le droit de préemption est un droit d'acquisition prioritaire d'un bien grâce auquel son titulaire prend la place de l'acquéreur initialement prévu », B. GRIMONPREZ, « Le droit de préemption de la SAFER », *Droit et Professionnels*, 2016, p.6.

²²⁰ NYELENI, *op cit.*, p.53 ; Code (français) rural et de la pêche maritime, art. L1413-1

²²¹ Cette obligation de notification s'applique aux transferts de propriété mais aussi à toute une série de cession de droits : « Pour l'exercice de leurs missions, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural sont préalablement informées par le notaire ou, dans le cas d'une cession de parts ou d'actions de sociétés, par le cédant ou le cessionnaire, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, de toute cession entre vifs conclue à titre onéreux ou gratuit portant sur des biens ou droits mobiliers ou immobiliers mentionnés au II de l'article L. 141-1 situés dans leur ressort. Cette obligation d'information vaut également pour les cessions d'usufruit ou de nue-propriété, pour lesquelles sont notamment précisées la consistance et la valeur des biens concernés. Elle vaut aussi pour toute opération emportant modification de la répartition du capital social ou des droits de vote et aboutissant à transférer le contrôle d'une société mentionnée au 3° du même II », Code (français) rural et de la pêche maritime, art. L141-1-1.

²²² EUROPEAN COMMISSION, "Agricultural land market regulations in the EU Member States", *op cit.*, p.116; NYELENI, *op cit.*, p.49.

²²³ NYELENI, *ibidem*, p.49.

²²⁴ B. GRIMONPREZ, *op cit.*, p.5.

²²⁵ Les SAFER sont à mettre en lien avec un autre dispositif de la politique française agricole, le contrôle des structures. Le principal objectif du contrôle des structures était de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et de promouvoir un système d'exploitation agricole moderne et rentable. Ce mécanisme tire son origine des deux lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 qui comportaient un volet foncier pour favoriser l'accès des exploitants moyens à la terre. Les exploitations jugées trop petites étaient accompagnées dans leur disparition et le développement des grandes exploitations était découragé ; J.-P. BOINON, « Analyse de l'expérience française de contrôle des structures », *Grep*, n° 220, 2013, p. 239.

ainsi les jeunes agriculteurs.²²⁶ Bien que la majorité des surfaces acquises par les SAFER le sont via un accord à l'amiable, ce droit de préemption a un grand pouvoir de dissuasion et pousse les vendeurs à faire preuve de modération dans leur prix.²²⁷

L'exercice de ce droit est limité aux finalités énumérées dans l'article L143-2 du code rural français. Néanmoins, ces objectifs sont très larges. Parmi ceux-ci nous retiendrons la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation, la lutte contre la spéculation foncière ou encore la protection de l'environnement par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées. La SAFER doit donc motiver sa décision de préemption au vu de ces objectifs en s'appuyant sur des éléments concrets. Ce n'est pas une obligation de pure forme. Notons tout de même que le contrôle par un juge de cette motivation se fera sur la légalité de la décision mais jamais sur l'opportunité.²²⁸

De plus, la constitutionnalité et la compatibilité de ce droit de préemption avec le droit de propriété et les principes de liberté contractuelle et de liberté d'entreprendre a déjà été mises en cause devant la Cour de Cassation française. Dans un arrêt du 3 avril 2014, celle-ci a considéré que la question ne présentait pas de caractère sérieux :

*« dès lors que ces articles organisent le droit de préemption accordé aux SAFER pour leur permettre de réaliser la mission d'intérêt général qui leur est confiée par la loi pour l'amélioration des structures agricoles, qu'ils le subordonnent à des objectifs spécifiques d'intérêt général et qu'au regard de ces objectifs et de la procédure qui en organise l'exercice et le contrôle, il n'apparaît pas susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété et aux principes de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre »*²²⁹

Cependant, l'action des SAFER est affaiblie par plusieurs facteurs tels que la complexité administrative dénoncée principalement par les jeunes agriculteurs, la diminution des dotations de l'Etat réduisant le budget disponible pour acheter des terres, la forte proportion des baux réduisant le champ d'action des SAFER principalement axé sur l'acquisition²³⁰ et les dérives des SAFER identifiées par le rapport annuel de la Cour des Comptes de 2014.²³¹ Les SAFER

²²⁶ R LEVESQUE, *op cit.*, p.187.

²²⁷ NYELENI, *op cit.* p.49.

²²⁸ B. GRIMONPREZ, *op cit.*, pp.105 -192.

²²⁹ Cour de cassation (française) (Ch. Civ. 3), 3 avril 2014; B. GRIMONPREZ, *op cit.*, p.7.

²³⁰ E. ROGGE, A. VERHOEVE, E. KERSELAERS, J. VAN LANCKER, *op cit.*, pp. 15-18.

²³¹ COUR DES COMPTES (française), *Rapport public annuel 2014*, disponible sur https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/2_1_2_SAFER_Tome_I.pdf, consulté le 20 mai 2023 ; Ce

ont également dû faire face à la montée en puissance des multinationales et des investisseurs sur le marché agricole. En effet, auparavant, les SAFER ne pouvaient user de leur droit de préemption qu'à l'égard d'une cession à titre onéreux de l'ensemble des titres d'une société, mesure qui a été rapidement et facilement contournée via l'aliénation par parts des sociétés agricoles.²³² Cette mesure de contournement de l'intervention des SAFER a donné lieu à la loi du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires qui met en place un dispositif de contrôle administratif pour mieux réguler la cession de terres agricoles via la vente d'actions d'une société.²³³

Les SAFER sont présentes en France depuis plus de 50 ans et ont prouvé leur efficacité puisque le prix des terres en France est sensiblement plus bas que dans les autres pays européens (6000€/ha en moyenne).²³⁴ Au-delà de leur capacité à réguler les prix sur le marché foncier, elles ont l'avantage d'avoir une vision générale sur la politique agricole et donc de ne soutenir que les projets qui sont conformes à cette vision. En combinaison avec les deux autres réglementations principales de la politique agricole foncière française (le statut du fermage et le contrôle des structures), elles ont permis de garder une cohérence dans la gestion du marché foncier en préservant des exploitations agricoles à taille humaine qui restent tout de même rentables, de limiter la concentration foncière et d'améliorer l'accès au foncier pour les jeunes agriculteurs, y compris les NIMAs.²³⁵

Les SAFER ont permis d'éviter, à une certaine échelle, les dérives d'un marché foncier dérégulé comme nous le connaissons en Wallonie. Dès lors, l'expérience française peut enrichir notre réflexion pour améliorer la proposition de gestion foncière présente dans le CWA. Un argument en faveur de l'implantation d'une structure inspirée des SAFER en Wallonie est la proximité de la vision de l'agriculture développée dans le CWA²³⁶ avec celle

rapport dénonce un manque de transparence des activités des SAFER, un manque de contrôle par l'Etat et un éloignement de leurs missions d'origine.

²³² J. MAGIMEL, « Il faut inventer de nouvelles formes de régulation », *Paysans & société*, n°370, 2018, pp. 29-30.

²³³ Loi (française) n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires ; SAFER, « Loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires (dite « loi Sempastous ») », disponible sur <https://www.safer.fr/actualites/actualite/loi-portant-mesures-durgence-pour-assurer-la-regulation-de-lacces-au-foncier-agricole-au-travers-de-structures-societaires-dite-loi-sempastous/>, consulté le 20 mai 2023.

²³⁴ E. ROGGE, A. VERHOEVE, E. KERSELAERS, J. VAN LANCKER, *op cit.*, p.16.

²³⁵ E. ROGGE, A. VERHOEVE, E. KERSELAERS, J. VAN LANCKER, *ibidem*, pp. 16-18.

²³⁶ E. ROGGE, A. VERHOEVE, E. KERSELAERS, J. VAN LANCKER, *ibidem*, p.28.

qui a fondé et qui encadre aujourd'hui les SAFER.²³⁷ En effet, le CWA vise à encourager « *une agriculture familiale, à taille humaine, rentable, pourvoyeuse d'emploi et l'évolution vers une agriculture écologiquement intensive* ». ²³⁸

Section 3 : La proposition de banque foncière dans le nouveau Code wallon de l'agriculture

Historique en Belgique

Un outil de régulation du marché foncier tel que la banque foncière publique a déjà été proposé en Belgique. En effet, en 1966 et en 1991, deux propositions de loi suggéraient déjà la création d'une banque de terres publiques.²³⁹ Néanmoins, ces propositions n'ont jamais abouti et la question de la mise en place d'une banque de terres en Belgique n'a plus été abordée par les politiques jusqu'en 2014 avec la proposition du décret relatif au Code Wallon de l'Agriculture.

La proposition dans le CWA

L'article D354 du CWA prévoit la mise en place d'un outil de gestion foncière qui comprend deux aspects : une gestion spécifique et centralisée des biens immobiliers agricoles publics et la création d'un acteur sur le marché foncier (réserve foncière) alimenté par un fonds budgétaire.²⁴⁰ Cet outil a pour but « *de servir la politique foncière conformément aux objectifs prévus à l'article D1er* ». ²⁴¹ Cette gestion sera attribuée à l'Administration wallonne et plus précisément la Direction de l'Aménagement foncier et rural du Service Public de Wallonie (ci-après DAFoR) et nécessitera donc la création d'un service centralisé dédié à la gestion foncière. Un fonds budgétaire spécifiquement dédié à la politique foncière est également créé.²⁴² Celui-ci sera financé par les recettes provenant des activités de ce service centralisé de gestion (revente de biens immobiliers, perception des loyers, fermages et des droits de chasse des biens gérés par la Région). ²⁴³ Dans l'attente d'un arrêté du Gouvernement wallon, cet outil n'a pas encore été mis en œuvre mais il démontre d'une ouverture politique à ce sujet. ²⁴⁴

²³⁷ E. ROGGE, A. VERHOEVE, E. KERSELAERS, J. VAN LANCKER, *ibidem*, p.21

²³⁸ CWA, art. D.1^{er}, §2.

²³⁹ Proposition de loi créant une Société de crédit foncier présentée par M. COOREMAN, n°144/1 du 23 mars 1966 ; Proposition de loi créant des banques foncières régionales déposée par M. VERBERCKMOES, n°749/1 du 10 avril 1989 ; F. TERRONES GAVIRA, P. BURNY et P. LEBAILLY, *op cit.*, p.9 ; S. RAMANITRERA, S. FOURNIER, L.CHATEAU, *Analyse des instruments de politique foncière en Région wallonne*, Ph. Lebailly (dir.), Faculté Universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux, Unité d'Economie et de Développement durable, Novembre 2001, p.89.

²⁴⁰ E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, « Un Code wallon de l'agriculture « vert foncier », *Amén.* 2015, p.172 ; A. CAPRASSE, « La politique foncière agricole » in *Le code wallon de l'agriculture*, 1^{er} édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp.151-152.

²⁴¹ CWA, art. D.354, §1^{er}.

²⁴² CWA, art. D.360.

²⁴³ CWA, art. D.361.

²⁴⁴ A. CAPRASSE, *op cit.*, pp. 151-152 ; E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *op cit.*, p.172 ; CWA, art.D.426, §2.

Bien que le CWA ne qualifie pas cet outil de banque foncière directement, les travaux parlementaires et l'analyse des pouvoirs accordés à l'Administration par le CWA nous permettent d'affirmer qu'il s'agit bien d'un tel instrument. En effet, cet instrument a été qualifié de banque foncière à de nombreuses reprises lors des débats parlementaires.²⁴⁵ De plus, les pouvoirs accordés à cet organe de gestion rejoignent les prérogatives des banques foncières analysées dans la première section de ce chapitre ?²⁴⁶

La réserve foncière prévue par le CWA aura la capacité d'agir à plusieurs niveaux. Premièrement, elle sera responsable d'assurer une gestion transparente des biens immobiliers agricoles de la Région wallonne en phase avec les objectifs de la politique foncière agricole. Cette politique doit encore être précisée²⁴⁷ mais les objectifs du CWA²⁴⁸ et la déclaration de politique régionale indiquent déjà la direction générale de celle-ci.²⁴⁹ Cela permettra de supprimer les approches locales différentes, d'affecter les terres publiques à une agriculture familiale et locale ainsi que de faciliter l'accès à la terre pour les agriculteurs en difficulté.²⁵⁰ La notion de biens immobiliers agricoles vise les biens immobiliers bâtis ou non bâtis situés en zone agricole.²⁵¹ Notons que le décret relatif au Code Wallon de l'Agriculture prévoyait initialement que la notion de biens immobiliers agricoles s'applique également aux biens situés hors zone agricole mais sur lesquels s'exerçait une activité agricole. Cela a été abrogé par le Décret-programme du 17 juillet 2018.²⁵²

Bien que le destinataire principal de cet outil soit la Région wallonne, il est également ouvert à d'autres propriétaires, privés ou publics (communes, provinces, CPAS, fabriques d'église, ...), sur base volontaire. Ces propriétaires pourront donc confier la gestion de leurs terres à la banque foncière par un mécanisme similaire à celui des Agences Immobilières Sociales (ci-après AIS).²⁵³ Les AIS sont des organismes à finalité sociale qui agissent comme intermédiaires entre des propriétaires et des locataires en situation de précarité.²⁵⁴ Les propriétaires acceptent de louer leur logement pour un loyer limité en échange d'un service de

²⁴⁵ *Doc. Parl.*, P.W., C.R.I.C., n°87 (2013-2014), pp.56-57 ; *Doc. Parl.*, P.W., C.R.I.C., n°32 (2013-2014), p.13.

²⁴⁶ Voy. supra.

²⁴⁷ C'était d'ailleurs l'un des objectifs des assises de la terre organisées fin 2022.

²⁴⁸ CWA, art. D.1^{ER}.

²⁴⁹ Déclaration de la politique régionale pour la Wallonie 2019-2024.

²⁵⁰ S. EYBEN, *op cit.*, p.56.

²⁵¹ A. CAPRASSE, *op cit.*, pp.152-153.

²⁵² Décret-programme du 17 juillet 2018, M.B., 8 octobre 2018, art. 344.

²⁵³ A. CAPRASSE, *op cit.*, p.153.

²⁵⁴ SPW, "M'informer auprès d'une agence immobilière sociale (AIS) pour obtenir de l'aide dans ma recherche et dans l'attribution de mon logement", disponible sur <https://www.wallonie.be/fr/demarches/minformer-aupres-dune-agence-immobiliere-sociale-ais-pour-obtenir-de-laide-dans-ma-recherche-et-dans>, consulté le 20 mai 2023.

gestion et de remise en état de la propriété.²⁵⁵ En effet, les AIS ont pour but de « réintroduire des logements salubres dans le circuit locatif au bénéfice des ménages à revenus modestes ».²⁵⁶

Dans le cadre d'une mise à disposition d'une terre par un propriétaire public ou privé à l'administration wallonne, le Gouvernement wallon conclut des contrats de gestion avec les propriétaires.²⁵⁷ Parallèlement, le Gouvernement peut mettre la terre à disposition d'un agriculteur conformément aux dispositions du CWA. Si la terre appartient à un propriétaire privé, cette mise à disposition se fera conformément aux règles du bail à ferme.²⁵⁸ Dans le cas d'une mise à disposition de terres publiques, le CWA prévoit une dérogation au bail à ferme et permet au Gouvernement de conclure un contrat *sui generis* avec des clauses spécifiques limitant, par exemple, la liberté de culture ou la durée du contrat. Néanmoins, le loyer ne pourra pas dépasser la limite maximale prévue pour le bail à ferme. Ce régime dérogatoire devra être justifié par l'impossibilité de respecter les règles relatives à la liberté de culture ou à la durée du bail et ne pourra s'appliquer qu'aux terres publiques.²⁵⁹ Ici, le législateur a voulu prendre en compte les particularités liées à la location des biens ruraux publics et la réticence des pouvoirs publics à louer leurs terres via le bail à ferme dû à sa rigidité concernant les modalités de durée, de congé et de liberté de culture.²⁶⁰

Deuxièmement, l'article D355 du CWA permet au gouvernement d'acquérir des biens immobiliers agricoles dans le but de servir la politique foncière. Est ainsi créée une banque ou réserve foncière pouvant interagir sur le marché foncier.²⁶¹ Le CWA prévoit différents modes d'acquisition à disposition de la Région wallonne : la vente de gré à gré, la vente publique et l'acquisition de terres via l'exercice du droit de préemption ou du droit d'expropriation de la Région.²⁶² Notons que la Région n'a aucun pouvoir sur la détermination du prix. En effet, l'achat se fait soit au prix fixé par l'acheteur soit à un prix estimé par un expert. Le Code prévoit la possibilité d'acheter à un prix plus élevé pour lutter contre la spéculation mais la Région ne peut pas baisser le prix de vente, contrairement aux SAFER qui disposent d'un pouvoir de

²⁵⁵ L. VAN KEIRSBILCK, « L'investissement public en Belgique. Cas pratique : le secteur du logement social », Travail de fin d'études en vue de l'obtention du diplôme de Master en Economie de l'Université Catholique de Louvain – Université de Namur, année académique 2019-2020, p.40.

²⁵⁶ SPW, « M'informer auprès d'une agence immobilière sociale... », *op cit.*.

²⁵⁷ A. CAPRASSE, *op cit.*, p.154; CWA, art. D.354.

²⁵⁸ CWA, art. D.354, §1er, 4°.

²⁵⁹ A. CAPRASSE, *op cit.*, pp.162-163; CWA, art. D.354, §1°, 3° et art. D.356, §6 ; E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *op cit.* p.173.

²⁶⁰ E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *ibidem*, p.173.

²⁶¹ A. CAPRASSE, *op cit.*, p.155.

²⁶² CWA, art. D.355, §1.

régulation leur permettant de réviser le prix d'une vente.²⁶³ Lorsqu'une terre a été acquise par la Région wallonne, celle-ci doit la mettre à disposition d'agriculteur par le biais d'une location ou d'une vente. Si la terre a été acquise par une vente de gré à gré, la Région doit alors la mettre prioritairement à disposition de l'agriculteur exploitant ou de son repreneur potentiel. Ce mécanisme permet de soutenir les reprises d'exploitation ou d'offrir une solution à un agriculteur faisant face à des difficultés en lui permettant de céder sa terre aux pouvoirs publics tout en continuant à la louer et à l'exploiter.²⁶⁴ Dans les autres cas, la mise à disposition se fera grâce à un appel à projets publié sur le site internet de la Région wallonne.²⁶⁵

Troisièmement, le CWA confère à la Région wallonne un droit de préemption²⁶⁶ et un droit d'expropriation.²⁶⁷ Etant donné que le droit d'expropriation est destiné à être utilisé uniquement dans des situations exceptionnelles et limitées, nous ne l'analyserons pas.²⁶⁸

Néanmoins, le droit de préemption conféré à la Région wallonne par l'article D358 du CWA mérite de retenir notre attention, particulièrement en comparaison avec le droit de préemption reconnu aux SAFER.²⁶⁹ Ce droit constitue, pour le législateur wallon, un outil de gestion de l'espace cultivé visant l'aménagement foncier mais aussi le maintien d'une agriculture familiale, locale et à taille humaine, servant ainsi de véritables objectifs de politiques foncières. Il n'est donc plus seulement au service des opérations de restructurations foncières, contrairement au droit de préemption en matière de remembrement.²⁷⁰ Si certains auteurs le considèrent comme un véritable outil de régulation du marché foncier agricole²⁷¹, il nous semble trop limité pour avoir un réel impact sur la pression et la spéculation foncières. En effet, ce droit ne vise que la vente des terres.²⁷² Certaines opérations échappent donc à son champ d'application comme l'apport en société ou « *la reprise d'un bien par les associés ou les actionnaires d'une société dans le cadre de sa liquidation ou d'une réduction de capital avec*

²⁶³ Voy. supra ; S. EYBEN, *op cit.*, p.56.

²⁶⁴ A. CAPRASSE, *op cit.*, p.158 ; S. EYBEN, *ibidem*, p.56.

²⁶⁵ CWA, art. D.356, §4.

²⁶⁶ CWA, art. D358.

²⁶⁷ CWA, art. D.359

²⁶⁸ E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *op cit.*, p.175; A. CAPRASSE, *op cit.*, p.151; G. GOISSE, « Le droit d'expropriation et l'aménagement foncier », in *Le code wallon de l'agriculture*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 209 et s.

²⁶⁹ Code (français) rural et de la pêche maritime, art. L143-1.

²⁷⁰ E. BEGUIN, « Le droit de préemption dans le code wallon de l'agriculture », in *Le code wallon de l'agriculture*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p.174 ; E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *op cit.*, p.174 ; Ce droit de préemption en matière de remembrement était consacré par la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal des biens ruraux. Cette loi a été abrogée par l'article D.418 du CWA.

²⁷¹ E. BEGUIN, « Le droit de préemption dans le code wallon de l'agriculture », in *Le code wallon de l'agriculture*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p.168.

²⁷² E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *op cit.*, p.174; CWA, art. D.358, §1er.

attribution d'un ou plusieurs biens en nature ». ²⁷³ L'expérience française des SAFER démontrent l'importance de ces transactions qui ne doivent pas être sous-estimées. ²⁷⁴ Enfin, ce droit de préemption n'est pas accompagné de la capacité de réviser le prix d'une vente, contrairement à celui octroyé aux SAFER. Or nous avons vu que c'est cette faculté de réviser le prix d'une vente qui a permis aux SAFER d'avoir un réel impact sur le marché foncier et de lutter contre la spéculation et la hausse des prix. ²⁷⁵

En conclusion, nous constatons que cet outil vise principalement à permettre aux agriculteurs d'accéder à la terre ²⁷⁶ en garantissant l'affectation des terres publiques et, dans certains cas, privées à l'agriculture. ²⁷⁷ Cependant, le Chapitre IV du CWA ne permet pas à la Région wallonne d'avoir une influence sur les prix. Elle doit acheter la terre au prix du marché (c'est-à-dire, au prix fixé par le vendeur ou au prix estimé par un expert) et rien n'indique/ne prévoit qu'elle puisse revendre les terres à un prix inférieur pour soutenir les agriculteurs ayant peu de moyens. De plus, cette revente à un prix inférieur nécessiterait des moyens budgétaires suffisants et spécifiquement affectés à cet objectif. ²⁷⁸ Ces dispositions ne considèrent qu'un aspect des problèmes liés à la dérégulation du marché foncier agricole en Wallonie. En effet, les prix restent totalement déconnectés de la valeur de la terre agricole et du travail de celle-ci. Dès lors, la proposition de réserve foncière wallonne, si elle est mise en œuvre telle que prévue dans le CWA, ne permettra pas d'assurer un accès effectif à la terre pour les agriculteurs et de contrer la tendance à hausse des prix liée à la spéculation et à la concentration foncière.

De plus, cet outil de gestion n'a pas encore été mis en œuvre. Cette mise en œuvre et l'efficacité de ces dispositions dépendront fortement de la volonté politique et des moyens accordés à cet organe par le Gouvernement. ²⁷⁹ Or, il semble que pour l'instant, les travaux relatifs à la banque foncière publique soient au point mort, le Gouvernement ayant privilégié la mise en œuvre de la nouvelle législation sur le bail à ferme. ²⁸⁰

²⁷³ E. BEGUIN, *op cit.*, p.179.

²⁷⁴ Voy. *supra*.

²⁷⁵ Voy. *supra*.

²⁷⁶ Soit les agriculteurs en difficulté (système de vente gré à gré puis mise à disposition prioritaire à l'exploitant), soit ceux souhaitant reprendre une exploitation (système de vente gré à gré puis mise à disposition prioritaire au repreneur), soit les agriculteurs répondant aux critères des appels à projets, critères à déterminer par le Gouvernement mais qui devront nécessairement permettre de mettre en œuvre les objectifs prévus à l'article D.1^{er} du CWA.

²⁷⁷ TEV, « Le foncier agricole, réponses aux questions de Terre-en-Vue », disponible sur https://terre-en-vue.be/IMG/pdf/reponses_cdh.pdf, consulté le 20 mai 2023.

²⁷⁸ A. CAPRASSE, *op cit.*, pp.161-162.

²⁷⁹ E. BEGUIN, *op cit.*, p.199.

²⁸⁰ *Doc. Parl.*, P.W., C.R.I.C., n°134 (2019-2020), p.51.

Section 4 : Comment adapter la proposition belge de banque foncière pour répondre aux attentes et aux besoins du monde agricole ?

Les demandes des acteurs du monde agricole

La banque de terres publique bénéficie de fervents défenseurs dans le monde agricole belge et plusieurs propositions ont été formulées ces 25 dernières années, notamment par Fedagrim, que nous analyserons plus en détail ci-dessous.

Ces initiatives visent à répondre à plusieurs revendications du monde agricole²⁸¹, mais s'opposent aussi à certains courants au sein du monde rural.

Une première demande est l'accès à un facteur de production à des prix abordables, que ce soit à la location ou à l'achat. L'objectif est ici d'empêcher la spéculation et l'accaparement du foncier par un petit nombre d'acteurs industriels ou financiers, en instaurant des moyens de régulation des transactions (droit de préemption, régulation du prix) et en garantissant la transparence de l'information sur les disponibilités de terres.

C'est aussi dans ce cadre que s'inscrivent les requêtes en matière d'aide à la transmission d'exploitations agricoles et d'accompagnement des agriculteurs sans repreneur, afin d'éviter le démantèlement d'exploitations agricoles existantes.

Un deuxième groupe de revendications est relatif à la gestion du patrimoine des agriculteurs. Il n'est ici pas forcément aisé de dénouer les besoins sachant qu'un certain nombre d'agriculteurs sont à la fois propriétaires, notamment parmi les plus âgés, et locataires, alors que d'autres exploitent principalement des terres qui ne leur appartiennent pas. Les propriétaires souhaitent le maintien ou l'augmentation de la valeur de leur patrimoine, la revalorisation des fermages (les sous-locations et autres pratiques se font souvent à des tarifs beaucoup plus élevés), mais aussi savoir qui exploite leurs terres, ce qui n'est pas toujours clair en fonction des sous-locations ou échanges entre agriculteurs. Ils sont également opposés au caractère perpétuel du bail à ferme. Dans ce contexte, une partie du monde rural s'oppose à l'instauration d'une banque foncière, au motif qu'elle serait une amputation au droit fondamental de propriété, une source potentielle de corruption, et serait moins efficace qu'une

²⁸¹ RESAP, "Mobilisation contre l'achat de terre par Colruyt en Belgique et pour l'accès à la terre partout dans le monde", disponible sur <https://www.luttespaysannes.be/spip.php?article259&lang=fr>, consulté le 20 mai 2023.

réforme du bail à ferme visant un rapport plus équitable entre les deux parties²⁸² (sachant que le bail à ferme concerne plus de 60% des terres cultivées en Wallonie²⁸³).

Enfin, les acteurs du secteur, notamment du côté des pouvoirs publics ou de la société civile, souhaitent également protéger la terre agricole dans son rôle nourricier, c'est-à-dire favoriser une sanctuarisation des zones agricoles, modifier les plans de secteur pour réaffecter certaines zones en zones agricoles, soutenir le modèle d'agriculture familiale et la mise en œuvre de projets de production locale (plutôt qu'à l'exportation) ou de projets d'intérêt général, tel que le maintien des paysages et du cadre de vie²⁸⁴.

Dans ce contexte, Stéphanie Ramanitrera, Samuel Fournier et Laurence Château²⁸⁵, évoquaient déjà en 2001 la nécessité de mettre en place une banque foncière qui aurait pour principal objectif d'accompagner les jeunes agriculteurs qui s'installent. Selon eux, cette banque foncière prendrait la forme d'une société d'économie mixte dont la gestion serait confiée à un organisme d'intérêt public disposant d'un droit de préemption. Celle-ci disposerait également de certains avantages fiscaux pour garantir l'attractivité de cette nouvelle forme de placement.

De même Johan Colpaert, Président de Fedagrim, plaidait en 2018 pour « une Banque de terre : un partenariat privé-public pour l'agriculture, sous le contrôle direct du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances »²⁸⁶. Ce projet Fedagrim rejoint à plusieurs niveaux l'outil de gestion foncière instauré dans le nouveau Code Wallon de l'Agriculture.²⁸⁷

Comment aller plus loin que ce qui est proposé par le CWA ?

Les expériences étrangères et les recommandations de la FAO soulignent les points importants pour une action efficace des banques foncières.²⁸⁸ Notons que la proposition wallonne comporte déjà plusieurs points forts : la capacité d'acheter et de louer des terres qui permet à la banque foncière d'être active sur le marché acquisitif et locatif, la possibilité d'agir en tant qu'intermédiaire entre un bailleur et un locataire, la possibilité d'acquérir des terres pour faciliter la reprise et la transmission d'exploitations ainsi que pour soutenir les agriculteurs en

²⁸² NTF PROPRIETAIRES RURAUX DE WALLONIE, « Banque Foncière ? Non ! », *Silva Belgica*, N° 120, 4/2013, pp. 54-55.

²⁸³ FIAN, « Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement », *op cit.*, p.3.

²⁸⁴ S. EYBEN, *op cit.*, p.54.

²⁸⁵ S. RAMANITRERA, S. FOURNIER, L. CHATEAU, *op cit.*

²⁸⁶ J. COLPAERT, « Une banque de terres, pour des terres agricoles plus abordables et davantage de grands espaces », FEDAGRIM, Bruxelles, 19 octobre 2018, p.5, disponible sur <https://www.fedagrim.be/fr/actualite/etats-generaux-de-lagriculture-2018> consulté le 4 mai 2021.

²⁸⁷ CWA, art. D.354 à D.356.

²⁸⁸ FAO, *European good practices on land banking...*, *op cit.*, p.73.

difficulté financière, un mécanisme qui s'applique aux terres publiques mais qui peut également s'étendre aux terres privés...²⁸⁹ De plus, la définition d'objectifs clairs et précis qui encadrent et organisent cet outil de gestion foncière est indispensable.²⁹⁰ Comme nous l'avons souligné, la Wallonie a déjà entamé ce processus, notamment en organisant les assises wallonnes de la terre en novembre 2022.²⁹¹ Il s'agira alors de communiquer efficacement sur les liens entre l'action de la banque de terres publique et la politique foncière, environnementale et agricole wallonne.

La modification principale qu'il y a lieu d'apporter à l'outil de gestion foncière prévu par l'article D.354 du CWA est la mise en place d'un droit de préemption renforcé d'une capacité à réviser unilatéralement le prix des ventes. En effet, l'obstacle majeur en terme d'accès aux terres pour les agriculteurs est le prix démesurément élevé des terres dû à un marché acquisitif dérégulé. L'analyse des demandes des acteurs du monde agricole le démontre : les agriculteurs ont besoin d'accéder à leur outil de production à un prix abordable. Or, les caractéristiques spécifiques des terres entraînent inévitablement une hausse des prix si on ne régule pas le marché.²⁹² L'expérience française a prouvé l'efficacité d'une politique plus stricte de régulation des prix du marché foncier.²⁹³ Malgré la réticence du monde politique et des associations représentatives des propriétaires fonciers, il est évident que la préservation d'un modèle agricole familial et durable ne peut se faire sans une régulation plus forte du marché foncier et de ses prix.

Ensuite, la FAO recommande la mise en place de projets pilotes pour tester l'outil de gestion. Suite aux résultats de ces projets, le législateur pourra amender le cadre légal si nécessaire avant de mettre en œuvre une gestion foncière à plus grande échelle.²⁹⁴

En outre, il est nécessaire d'adapter le budget aux missions de la banque foncière et de définir strictement ses missions pour éviter un éparpillement de son action et assurer qu'elles soient mises en œuvre de manière cohérente et systémique.²⁹⁵ Les moyens accordés à la banque

²⁸⁹ Voy. Partie 2, Chapitre 2, Section 3.

²⁹⁰ E. COIMBRA, *op cit.*, pp.10-11.

²⁹¹ CWA, art. D.1^{er}; Déclaration de la politique régionale pour la Wallonie 2019-2024 ; P. RENIER, *op cit.*, pp.16-31.

²⁹² Voy. Partie 1, Chapitre 1, Section 3 ; J. PEUCH, *Les processus européens...*, *op cit.*, p.2. ; J. PEUCH, « Pour des terres agricoles nourricières en Wallonie », *op cit.*, pp. 40-41.

²⁹³ NYELENI, *op cit.*, p.49.

²⁹⁴ FAO, *European good practices on land banking...*, *op cit.*, p.73.

²⁹⁵ FAO, *European good practices on land banking...*, *ibidem*, p.87.

foncière doivent être suffisants, tant au niveau financier qu'humain pour assurer sa flexibilité et son efficacité, surtout lorsque la banque foncière cumule plusieurs responsabilités.²⁹⁶

De plus, la FAO recommande d'adopter une approche axée sur la demande (*demand-driven approach*) en investissant uniquement dans des projets dont les bénéficiaires ont été clairement identifiés.²⁹⁷

Enfin, il est essentiel de mener une campagne de sensibilisation pour informer les différents acteurs du monde agricole afin de garantir leur soutien et leur collaboration avec la banque foncière.²⁹⁸ En effet, l'efficacité d'une banque foncière publique dépendra grandement de sa réception dans le monde agricole.²⁹⁹ Cette pratique s'est révélée particulièrement efficace pour la *Galician land bank*.³⁰⁰

L'adoption du CWA montre la volonté des autorités wallonnes de se saisir des problématiques liées à l'accès à la terre. La proposition d'un outil de gestion foncière centralisé est prometteuse. Néanmoins, telle qu'elle est envisagée actuellement, la future banque foncière wallonne manque de pouvoir contraignant pour rivaliser avec les forces en présence sur le marché foncier. De plus, la mise en œuvre de l'article D.354 du CWA dépend de l'adoption d'arrêtés du Gouvernement wallon. Or, il y a actuellement un manque d'ambition politique pour continuer le travail entamé concernant l'article D.354 du CWA. En effet, les politiques ont privilégié d'autres voies, notamment la mise en place de l'Observatoire du foncier agricole wallon et la réforme du bail à ferme, espérant que ces instruments seraient suffisants pour assurer un accès au foncier agricole.³⁰¹ Cependant, notre analyse souligne qu'ils ne suffisent pas pour enrayer la hausse constante du prix des terres ainsi que la spéculation et la concentration foncières. Dès lors, il est impératif que le Gouvernement wallon se saisisse de cette question, au risque que l'article D.354 si prometteur devienne une coquille vide.

²⁹⁶ FAO, *European good practices on land banking...*, op cit., p.83; A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, op cit., p.40.

²⁹⁷ FAO, *European good practices on land banking...*, ibidem, p.83; A. BOUCHEDOR, *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe...*, ibidem., p.40.

²⁹⁸ FAO, *European good practices on land banking...*, ibidem, p.87.

²⁹⁹ E. COIMBRA, op cit., pp.3-4.

³⁰⁰ Voy. supra.

³⁰¹ *Doc. Parl.*, P.W., C.R.I.C., n°134 (2019-2020), p.51 ; Déclaration du Ministre W. Borsus lors du Congrès annuel FUGEA du 8 mars 2023 ; TEV, « Le foncier agricole, réponses aux questions de Terre-en-Vue », disponible sur https://terre-en-vue.be/IMG/pdf/reponses_cdh.pdf, consulté le 20 mai 2023.

Chapitre 2 : La mise en pratique de la théorie des communs au travers de la propriété collective : La réforme foncière écossaise et le droit d'achat de terres pour les communautés

Section 1 : Historique

La réforme foncière en Ecosse est née de la nécessité d'agir contre la concentration foncière extrêmement élevée.³⁰² En 1995, seulement 412 propriétaires possédaient la moitié des terres rurales écossaises.³⁰³ Un rapport émis par le *Land reform review group*³⁰⁴ en 2014 fait le même constat.³⁰⁵

Parallèlement à l'augmentation dramatique de domaines privés à grande échelle (*large-scale private estates*), la quantité de terres agricoles gérées par des locataires a drastiquement diminué. Alors que 90% des terres agricoles étaient en fermage en 1912, cent ans plus tard la tendance s'est renversée et moins d'un quart des terres agricoles sont désormais sous le régime du fermage. La majorité de ces exploitations en fermage étaient gérées par des Crofters.³⁰⁶ Cette concentration foncière est due principalement aux politiques publiques d'après-guerre qui visaient à augmenter le rendement des fermes et la création d'exploitations plus grandes et plus mécanisées.³⁰⁷

Cette situation a eu pour conséquence de placer le contrôle de la majorité des terres dans les mains d'une poignée de propriétaires en leur donnant un pouvoir et un impact considérable sur la vie et l'environnement des populations locales.³⁰⁸ Elle a également profondément modifié les traditions rurales présentes en Ecosse et causé la disparition d'une majeure partie des terres qui étaient traditionnellement utilisées par les communautés rurales.³⁰⁹

³⁰² LAND REFORM REVIEW GROUP, *The land of Scotland and the common good : report*, 23 mai 2014, p.159, disponible sur <https://www.gov.scot/publications/land-reform-review-group-final-report-land-scotland-common-good/>, consulté le 20 mai 2023.

³⁰³ J. GLASS, R. MC MORRAN, S. THOMSON, *The effects associated with concentrated and large-scale land ownership in Scotland: a research review*, Report prepared for Scottish Land Commission, mars 2019, p.11.

³⁰⁴ Le *Land Review report group* est un groupe d'experts indépendant établi par le gouvernement écossais dans le but d'identifier comment une réforme foncière pourrait permettre de diversifier les types de propriété foncière, d'aider à l'acquisition et la gestion des terres par les communautés et de promouvoir de nouvelles relations entre la terre, les personnes, l'économie et l'environnement ; LAND REFORM REVIEW GROUP, *op cit.*

³⁰⁵ LAND REFORM REVIEW GROUP, *ibidem*; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, pp.235-236.

³⁰⁶ Les Crofters sont des agriculteurs traditionnels qui louent et travaillent la terre à petite échelle dans les régions du Nord de l'Écosse. Le *Crofting* diffère d'une location classique en ce qu'il accorde à l'agriculteurs des droits plus élargi (proches de ceux d'un propriétaire) et l'état est directement investi dans sa régulation ; A. P. BROWN, « Crofter forestry, land reform and the ideology of community », *Social & Legal Studies*, n°17(3), 2008, p.333.

³⁰⁷ J. GLASS, R. MC MORRAN, S. THOMSON, *op cit.*, p.13.

³⁰⁸ J. GLASS, R. MC MORRAN, S. THOMSON, *op cit.*, pp.4-6; M. COMBE, « The environmental implications of redistributive land reform », *Environmental Law Review*, vol. 18, n° 2, 2016, p.104

³⁰⁹ A. WIGHTMAN, R. CALLANDER, G. BOYD, « Common land in Scotland: A brief overview », *Commonweal of*

Face à ce constat, la principale préoccupation du gouvernement écossais a été de diversifier les modèles de propriétés foncières en donnant l'opportunité aux citoyens d'avoir accès (tant au niveau de l'achat que de la location) aux terres agricoles. L'un des moyens utilisés pour atteindre cet objectif a été de promouvoir la propriété communautaire.³¹⁰

Néanmoins, les premières actions concrètes pour contrer cette concentration foncière n'ont pas émané directement des autorités mais plutôt de mouvements sociaux. En effet, dans les années 1990, un mouvement de rachat de terres fût lancé par des communautés de Crofters qui souhaitaient reprendre le contrôle sur les terres qu'elles occupaient³¹¹ et renverser le processus de privatisation des terres.³¹² En 1993, *the Assynt Crofter's Trust* fût créé et devint le propriétaire du domaine d'Assynt,³¹³ créant ainsi une nouvelle forme de propriété et de gestion des biens immeubles en Ecosse, le *community trust*.³¹⁴ Ce premier rachat de terres fût suivi par de nombreux autres tels que le domaine de Knoydart en 1999 ou encore l'île d'Eigg en 1997.³¹⁵

Il ne s'agit pas encore d'une réelle réforme foncière puisque ces terres étaient achetées sur le marché et en utilisant le cadre légal existant. Toutefois, ils ont une importance symbolique particulière puisqu'ils ont contribué à créer une nouvelle manière d'acquérir et de gérer la terre via le *community trust*. Ce mécanisme sera ensuite repris par l'état dans sa réforme foncière de 2003.³¹⁶

Section 2 : Land Reform (Scotland) Act 2003

Le premier acte législatif qui marque cette réforme est le Land Reform (Scotland) Act de 2003. Nous étudierons les deuxième et troisième parties de cette loi qui ont pour objectif de permettre à des communautés rurales et des communautés de Crofters d'acheter les terres avec lesquelles elles ont des liens. Cette loi a donc introduit deux droits concernant les communautés : l'un à

Scotland — Working paper n° 3, Caledonia Center for Social Development, 2004, p.13.

³¹⁰ J. GLASS, R. MC MORRAN, S. THOMSON, *op cit.*, p.5.

³¹¹ R. MC MORRAN *et al.*, « Reconstructing sustainability; participant experiences of community land tenure in North West Scotland », *Journal of Rural Studies*, vol. 33, 2014, p. 21 ; A. P. BROWN, *op cit.*, p. 333; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, p.235.

³¹² F. D. MACKENZIE, « A common claim: community ownership in the Outer Hebrides, Scotland », *International Journal of the Commons*, vol. 4, n° 1, 2010, p.320.

³¹³ J. MACKENZIE, « The realisation of the dream », *theassyntcrofters.co.uk*, mai 1998, <http://www.theassyntcrofters.co.uk/history/> (consulté le 23 décembre 2021) ; F. D. MACKENZIE, *op cit.*, p.320.

³¹⁴ A. WIGHTMAN, R. CALLANDER, G. BOYD, *op cit.*, p.10.

³¹⁵ M. DANSON, K. A. BURNETT, « Current Scottish land reform and reclaiming the commons : Building community resilience », *Progress in Development Studies*, vol. 21, n°3, 2021, p.288; THE ISLE OF EIGG, "Community buyout", disponible sur <http://isleofeigg.org/ieht/community-buyout/>, consulté le 20 mai 2023.

³¹⁶ A. P. BROWN, « Crofter forestry, land reform and the ideology of community », *op. cit.*, p. 343.

destination des communautés de Crofters uniquement et l'autre à destination des communautés rurales de manière générale.

Premièrement, un droit de préemption est accordé aux Crofters.³¹⁷ Il s'agit d'une forme poussée de droit de préemption car les Crofters peuvent forcer la vente de certaines terres même lorsque le propriétaire n'y consent pas.³¹⁸ En effet, si le propriétaire ne consent pas à la vente, la *Land Court* compétente examine le dossier et vérifie si les conditions prévues par la section 77(3) de la loi sont remplies. Si c'est le cas, les *Scottish Ministers* doivent alors consentir au transfert de propriété.

En 2003, ce droit ne concernait que les communautés de Crofters³¹⁹ et visaient des terres bien spécifiques, principalement les *crofts* éligibles.³²⁰ Plus tard, il sera étendu à d'autres communautés par les lois de 2015 et de 2016.³²¹

Deuxièmement, la loi de 2003 introduit ce que de nombreux auteurs ont appelé un droit pour les communautés d'acheter des terres qu'elles occupent. Ce droit a un champ d'application plus large puisque qu'il concerne toutes les communautés (pourvu qu'elle soient constituées selon les formes prévues par la loi)³²² et les terres concernées (*registrable land*) sont toutes terres autres que les « terres exclues » (déterminées par les *Scottish Ministers*).³²³ Cependant, il ne s'agit pas réellement d'un droit d'acheter des terres mais plutôt d'un mécanisme par lequel certaines communautés peuvent introduire une demande pour enregistrer un intérêt relatif à des terres dans leur région.³²⁴ Si elles répondent à un grand nombre de conditions, cet intérêt est enregistré. Si le propriétaire de la terre en question décide de vendre celle-ci, alors la communauté disposera d'un droit de préemption pour acheter cette terre à la valeur du marché.³²⁵ Contrairement au droit accordé aux communautés de Crofters, la loi de 2003 ne confère pas un droit aux communautés rurales d'acheter des terres mais plutôt un droit de soumettre une candidature pour enregistrer un intérêt, puis, si l'intérêt est effectivement

³¹⁷ *Land Reform (Scotland) Act* 2003, part 3 ; NYELENI, *op cit.*, p.54.

³¹⁸ *Land Reform (Scotland) Act* 2003, part 3, section 77 ; J. BRYDEN, Ch. GEISLER, « Community-based land reform: Lessons from Scotland », *Land Use Policy*, vol. 24, 2007, p. 28.

³¹⁹ *Land Reform (Scotland) Act* 2003, partie 3, section 71 et section 73(1).

³²⁰ *Land Reform (Scotland) Act* 2003, partie 3, section 68.

³²¹ *Community Empowerment (Scotland) Act* 2015 ; *Land Reform (Scotland) Act* 2016.

³²² *Land Reform (Scotland) Act* 2003, partie 2, section 34.

³²³ *Land Reform (Scotland) Act* 2003, partie 2, section 33.

³²⁴ *Land Reform (Scotland) Act* 2003, part. 2 ; A. WIGHTMAN, « Land Reform (Scotland) Act 2003 (Part 2 The community Right to buy). A two-year review », *Caledonia Briefing*, n°6, 2007, p. 5 ; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, p.236.

³²⁵ M. COMBE, « Community Rights in Scots Property Law », in T. XU et A. CLARKE (dir.), *Legal strategies for the development and protection of the communal property*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p.96.

enregistré, une option pour acheter une terre à un moment indéterminé dans le futur.³²⁶ On est donc encore bien loin d'une révolution en matière de droit pour les communautés. En raison de la longueur et de la complexité de la procédure, ce droit n'a pas eu le succès attendu.³²⁷ Effectivement, en 2014, sur 167 dossiers introduits, seuls 18 ont abouti effectivement à un transfert de propriété.³²⁸

Section 3 : *Community Empowerment Act 2015* et *Land Reform Scotland Act 2016*³²⁹

Pour remédier aux faiblesses de la loi de 2003, le Parlement écossais a adopté le *Community Empowerment Act* en 2015 et le *Land Reform (Scotland) Act* en 2016. Il est important de noter que plusieurs facteurs ont favorisé l'adoption de ces deux lois. Après la victoire du *Scottish National Party* en 2011, le *Land Reform Review Group* fût créé et produisit un rapport qui a examiné de près les modèles de propriété communautaire et a formulé de nombreuses recommandations sur la nécessité d'améliorer l'accès aux terres pour les communautés.³³⁰ Au même moment, le Premier Ministre annonce vouloir transférer 1 million d'acres de terres vers un modèle de propriété communautaire.³³¹ Enfin, en parallèle de cette volonté politique et de la reconnaissance du rôle central des communautés, il y a eu un important travail préparatoire et de terrain de plusieurs communautés déjà propriétaires.

Ces deux lois ont introduit de nombreuses modifications à la réforme de 2003 dont la simplification du droit d'enregistrer un intérêt relatif à une terre pour les communautés évoqué ci-dessus.³³² Cependant, nous nous attarderons seulement sur un dispositif particulièrement intéressant : l'extension du droit de forcer la vente d'une terre reconnu aux communautés de *Crofters* à toutes les communautés, pourvu qu'elles soient constituées selon les formes prescrites par la loi.³³³ Ce droit s'applique dans trois situations spécifiques :

- a. lorsque la terre a été abandonnée ou négligée ;

³²⁶ A. WIGHTMAN, « *Land Reform (Scotland) Act 2003 (Part 2 The community Right to buy). A two-year review* », *op. cit.*, p.5.

³²⁷ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, p.237; A. WIGHTMAN, « *Land Reform (Scotland) Act 2003 (Part 2 The community Right to buy). A two-year review* », *op. cit.*, p.18.

³²⁸ A. MCHARG, « *Community benefit through Community ownership of renewable generation in Scotland: Power to the People?* », in LUCAS *et al.* (dir.), *Sharing the costs and benefits of energy and resource activity: legal change and impact on communities*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 12.

³²⁹ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015* ; *Land Reform (Scotland) Act 2016*.

³³⁰ LAND REFORM REVIEW GROUP, *op. cit.*, p.242-243.

³³¹ M. COMBE, « *Community Rights in Scots Property Law* », *op. cit.*, p.93.

³³² M. COMBE, « *Community Rights in Scots Property Law* », *ibidem*, p. 95.

³³³ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, Part 3A, section 97D ; *Land Reform (Scotland) Act 2016*, part 5, section 49.

b. lorsque la gestion de la terre est de nature à nuire, de manière directe ou indirecte, le bien-être environnemental de la communauté concernée ;³³⁴

c. ou pour approfondir et promouvoir le développement durable.³³⁵

Pour pouvoir jouir de ce droit, les communautés doivent s'organiser et former un organe démocratique doté d'une structure juridiquement appropriée. La loi permet aux communautés de choisir entre différentes structures juridiques³³⁶ : une société à responsabilité limitée par garantie, une *Scottish charitable incorporated organisation (SCIO)* ou une *community benefit society*. La forme la plus répandue est la société limitée par garantie.³³⁷ La loi prévoit plusieurs conditions pour s'assurer du caractère communautaire et démocratique de cette structure. Par exemple, trois quarts des membres ayant le contrôle de la structure doivent appartenir à la communauté (l'appartenance se définit en référence à la résidence de la personne ou à la capacité de voter lors d'élections locales).³³⁸ La communauté doit également organiser un scrutin pour s'assurer du soutien à son projet d'acquisition d'une terre de la majorité de ses membres.³³⁹ De plus, la loi prévoit un contrôle a posteriori de l'achat d'une terre par une communauté en limitant sa capacité à modifier ses statuts et autres règles constitutives.³⁴⁰

Ensuite, l'exercice de ce droit est conditionné à un grand nombre de conditions relatives au développement durable et à l'intérêt public.³⁴¹ En effet, dans les deux régimes (celui de 2015 et celui de 2016), l'organe représentant la communauté doit prouver que son objet principal est compatible avec les objectifs de durabilité. Toutefois, ces conditions sont interprétées différemment selon les régimes.³⁴²

Dans le régime introduit par la loi de 2015 qui consacre un droit d'acheter des terres lorsque la terre a été abandonnée ou négligée ou lorsque la gestion de la terre est de nature à nuire, le bien-être environnemental de la communauté concernée, la notion de développement durable

³³⁴ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, partie 3A, section 97C(2).

³³⁵ *Land Reform (Scotland) Act 2016*, partie 5.

³³⁶ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, partie 3A, section 97D; *Land Reform (Scotland) Act 2016*, partie 5, section 49.

³³⁷ A. WIGHTMAN, R. CALLANDER, G. BOYD, *op. cit.*, p. 11.

³³⁸ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, partie 3A, section 97D.

³³⁹ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, partie 3A, section 97J; A. P. BROWN, « Crofter forestry, land reform and the ideology of community », *op. cit.*, p. 343.

³⁴⁰ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, partie 3A, section 97E; *Land Reform (Scotland) Act 2016*, partie 5, section 50; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, pp. 237-238.

³⁴¹ Nous ne nous attarderons pas sur la condition d'intérêt public mais il est important de noter que la communauté doit prouver qu'il est dans l'intérêt public de transférer la propriété du bien en question ; NYELENI, *op. cit.*, p.50.

³⁴² *Land Reform (Scotland) Act 2016*, partie 5, section 56(2); *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, partie 3A, sections 97D(6) et 97H; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, p.238.

est interprétée de manière plus restrictive, concentrée sur la notion de terre (la terre concernée par l'achat mais aussi ses environs, son usage à moyen et long terme et le développement durable des terres en Ecosse de manière générale). La loi impose que la demande de la communauté soit donc compatible avec un développement durable du territoire.

Dans le régime de 2016 qui vise à approfondir et promouvoir le développement durable, cette notion est abordée de manière plus large. Tout d'abord, la proposition de la communauté doit activement favoriser le développement durable, ce qui est plus contraignant que l'obligation d'une simple compatibilité.³⁴³ Ensuite, la loi détaille l'interprétation de cette notion en formulant quatre conditions :

“The sustainable development conditions are met if—

(a) the transfer of land is likely to further the achievement of sustainable development in relation to the land,

(b) the transfer of land is in the public interest,

(c) the transfer of land :

(i) is likely to result in significant benefit to the relevant community to which the application relates, and

(ii) is the only practicable, or the most practicable, way of achieving that significant benefit, and

(d) not granting consent to the transfer of land is likely to result in harm to that community.”³⁴⁴

On remarque également dans ces conditions que la condition d'intérêt public fait partie intégrante des conditions de développement durable alors que le régime de 2015 les considère comme deux conditions bien distinctes.³⁴⁵ Les conditions du régime de 2016 sont plus détaillées et donc plus contraignantes que celui de 2015.³⁴⁶

L'importance de cette notion de développement durable vient du caractère multidimensionnel de son approche. En effet, elle comprend des considérations de nature économique, sociale et environnementale.³⁴⁷ Cela signifie que la demande d'une communauté qui souhaite racheter

³⁴³ A. ROSS, « The Evolution of sustainable development in Scotland — A case study of Community Right-to-Buy law and policy 2003-2018 », *Sustainability*, n° 11, 2019, pp. 9-10.

³⁴⁴ *Land Reform (Scotland) Act 2016*, partie 5, section 56(2).

³⁴⁵ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, partie 3A, section 97H(1).

³⁴⁶ M. COMBE, « Community Rights in Scots Property Law », *op cit.*, p.17.

³⁴⁷ ONU, « Le programme de développement durable », disponible sur <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/development-agenda/>, consulté le 15 avril 2022 ; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, p. 238.

une terre pour des raisons purement environnementales comme des raisons de conservation par exemple, a très peu de chance d’aboutir, compte tenu du manque d’objectifs économiques et sociaux.³⁴⁸ Plusieurs dossiers ont d’ailleurs été refusés par les *Scottish Ministers* car ceux-ci visaient à entraver des projets de développement.³⁴⁹

Puisque le transfert de propriété peut s’opérer sans le consentement du propriétaire, il était nécessaire que ce régime prévoie certaines conditions pour assurer un équilibre avec le droit de propriété de celui qui possède la terre. En effet, le droit de propriété est un droit fondamental protégé par de nombreux instruments juridiques au niveau national et international, notamment par l’article 1 du Protocole additionnel de la Convention Européenne des Droits de l’Homme.³⁵⁰ Dans les règles prévues pour assurer cet équilibre, nous avons déjà évoqué les conditions de développement durable et d’intérêt public. Les intérêts du propriétaire actuel dans le processus de décision doivent également être pris en considération. En effet, celui-ci doit obligatoirement être invité par les *Scottish Ministers* à partager son avis sur le transfert de propriété et sur toutes informations pertinentes.³⁵¹

Lorsque toutes les exigences procédurales ont été remplies et que les *Scottish Ministers* ont examiné le respect de toutes les conditions et consenti à la demande de la communauté, l’organe représentatif de celle-ci peut acheter la terre à sa valeur marchande, établie par un expert indépendant.³⁵² L’organe possède alors la terre et la gère dans l’intérêt de la communauté. Il s’agit donc d’une forme de propriété communautaire ou commune qui se réalise au travers de cet organe démocratique constitué.³⁵³ Les communautés sont donc un nouveau type de propriétaire parmi d’autres (individus, personnes morales) et disposent de tous les droits et sécurités accordés aux propriétaires classiques dont le droit de revendre la terre.³⁵⁴

³⁴⁸ M. COMBE,, « The environmental implications of redistributive land reform », *op. cit.*, p. 120; A. PILLAI, “Sustainable rural communities? A legal perspective on the community right to buy”, *Land Use Policy*, vol.27, 2010, p.902.

³⁴⁹ *Holmehill Limited v The Scottish Ministers*, 2006 SLT (Sh Ct) 79 ; Ce dossier se basait sur la législation de 2003 mais les raisons du refus des *Scottish Ministers* s’appliquent également aux régimes de 2015 et de 2016.

³⁵⁰ SCOTTISH GOVERNMENT, “Scottish land Rights and Responsibilities Statement 2022: advisory notes” disponible sur, <https://www.gov.scot/publications/scottish-land-rights-responsibilities-statement-2022-advisory-notes/pages/11/>, consulté le 20 mai 2023.

³⁵¹ *Community Empowerment (Scotland) Act* 2015, partie 3A, section 97G(9); *Land Reform (Scotland) Act* 2016, partie 5, section 55(2); A. ROSS, *op cit.*, p.14.

³⁵² *Land Reform (Scotland) Act* 2016, partie 5, section 65; *Community Empowerment (Scotland) Act* 2015, partie 3A, section 97S.

³⁵³ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, p.238.

³⁵⁴ A. WIGHTMAN, R. CALLANDER, G. BOYD, *op. cit.*, p. 11.

Section 4 : *Scottish Land Fund*

Pour s'assurer que des communautés puissent effectivement acquérir des terres et mener à bien leur projet, il est nécessaire qu'elles aient accès à des ressources financières, techniques, ... L'accès à des fonds est particulièrement important puisque l'achat de terres doit se faire à la valeur du marché et les communautés disposent rarement des ressources suffisantes. Dès lors, pour assurer l'effectivité de cette réforme et permettre le développement de ce mouvement d'achat de terres par des communautés, un fonds, le *Scottish Land Fund* (ci-après SLF) a été mis en place. Un premier fonds est créé en 2001 pour une période de 5 ans. Suite à une campagne militant pour une réforme foncière de plus grande envergure, le fonds est remis en place en 2012.³⁵⁵ Le SLF est financé par le gouvernement écossais en partenariat avec *The National Lottery* et *Highlands and Islands Enterprise*.³⁵⁶

Ce fonds agit à deux niveaux. D'une part, il fournit une aide pour mener des expertises, des études de faisabilité, un business plan et tout le travail préalable et nécessaire pour s'organiser et mettre sur pied un projet solide et conforme aux exigences de la loi. D'autre part, il finance l'achat des terres.³⁵⁷

Le SLF a financé de nombreux projets. En 2001, il a notamment financé à hauteur de 3.5 millions de livres l'acquisition de l'île de Gigha qui est devenue une véritable *success story* en matière de propriété communautaire.³⁵⁸

Une étude du nombre de candidatures pour le SLF entre 2001 et 2006 a démontré l'importance de ce fonds. En effet, dès son lancement en 2001, on note un grand nombre de candidatures démontrant l'attente des communautés pour un tel fonds. Après l'entrée en vigueur du *Land Reform (Scotland) Act 2003* en 2005, il n'y a pas eu d'augmentation notoire des candidatures. Cette analyse montre donc que ce n'est pas tant la mise en place de mécanismes légaux (dont la mise en œuvre est d'ailleurs particulièrement complexe)³⁵⁹ qui a agi comme incitant majeur pour l'acquisition de terres par des communautés mais plutôt l'accès à des fonds.³⁶⁰

³⁵⁵ T. BRAUNHOLTZ-SPEIGHT, « Scottish Community land initiatives: going beyond the locality to enable local empowerment », *People, Place and Policy*, n° 9/2, 2015, pp. 128.

³⁵⁶ *Highlands and Islands Enterprise* est une agence publique de développement pour les communautés et l'économie dans le nord et l'ouest de l'Ecosse ; voy. <https://www.hie.co.uk/about-us/>.

³⁵⁷ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, pp.238-239; J. A. LOVETT, M. COMBE, « The Parable of Portobello: Lessons and questions from the first urban acquisition under the Scottish community right-to-buy regime », *Montana Law Review*, vol. 80, n° 2, 2019, p. 219.

³⁵⁸ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *ibidem*, p.239 ; J. BRYDEN, Ch. GEISLER, *op. cit.* pp. 30-31.

³⁵⁹ Nous renvoyons à l'analyse des inconvénients de la réforme de 2003 en *supra*.

³⁶⁰ T. BRAUNHOLTZ-SPEIGHT, *op cit.*, pp. 132.

Il existe également d'autres fonds qui visent à soutenir les initiatives communautaires en Ecosse telles que le *Investing in Communities Fund* lancé en 2019.³⁶¹ Ces fonds peuvent soutenir les communautés dans leur acquisition, peu importe si elles se basent sur la réforme foncière ou non.³⁶²

Section 5 : L'impact de la réforme foncière en Ecosse

L'impact direct de cette réforme, c'est-à-dire en terme d'achats de terres sur base des droits conférés par la partie 3A de la loi de 2015 et la partie 5 de la loi de 2016, reste limité. Peu de projets ont abouti directement grâce à la réforme et certains échecs ont également été recensés, principalement dus à un manque de fonds ou un manque de connaissances et de ressources en matière de gestion.³⁶³ Ces échecs soulignent l'importance pour les communautés de bénéficier d'un accompagnement financier et technique tout au long de leur projet.³⁶⁴

Néanmoins, l'impact indirect de cette réforme ne doit pas être sous-estimé.

En mettant en place un cadre légal innovant en matière d'accès à la terre pour les communautés, cette réforme leur donne une place prioritaire dans la gestion des ressources naturelles. Cela illustre un changement de perspective. En effet, la protection et la gestion des ressources était assurée par l'Etat dans une culture administrative *top-down* caractérisée par une approche passive et conservatrice.³⁶⁵ Un mouvement de décentralisation de cette gestion visant une protection de la nature socialement et culturellement juste/équitable et acceptable naît dans les années 1980.³⁶⁶ La réforme foncière écossaise participe à ce mouvement en valorisant le rôle des communautés dans la protection de leur environnement. Cette approche *bottom-up* prône la décentralisation en faveur des acteurs de terrain, la proactivité et la subsidiarité horizontale.³⁶⁷

³⁶¹ SCOTTISH GOVERNMENT, «Policy. Community Empowerment », disponible sur <https://www.gov.scot/policies/community-empowerment/empowering-communities-fund/>, consulté le 20 mai 2023.

³⁶² Cela est particulièrement important car comme nous le verrons dans la Section 5, de nombreux transferts de propriété s'effectuent dans «l'ombre de la loi», c'est-à-dire sans faire usage directement des droits qui leur sont conférés par les lois de 2003, 2015 et 2016. Dans ces cas, la loi agit comme un incitant pour engager ou conclure des négociations avec des propriétaires fonciers ; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, p.240.

³⁶³ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *ibidem*, p.239; B. SLEE, A. MOXEY, *A scoping study of the impacts of Community-based Land Reform on rural Scotland*, [Document de conférence], Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges, Cheltenham, Angleterre, 2008, pp 6-20.

³⁶⁴ J. A. LOVETT, M. COMBE, *op. cit.*, p. 222.

³⁶⁵ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, pp.239-240; J. BRYDEN, Ch. GEISLER, *op. cit.*, p. 25; R. MC MORRAN *et al.*, « Reconstructing sustainability; participant experiences of community land tenure in North West Scotland », *op. cit.*, p. 26.

³⁶⁶ J. BRYDEN, Ch. GEISLER, *op. cit.*, p. 25.

³⁶⁷ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op. cit.*, p.240; J. A. LOVETT, M. COMBE, *op. cit.*, p. 224 ; M. COMBE, « The environmental implications of redistributive land reform », *op. cit.*, p. 110 ; R. MC MORRAN *et al.*, «

Ensuite, cette loi a mené indirectement à de nombreuses acquisitions de biens pour les communautés. En effet, de nombreux transferts de propriété volontaires ont pu aboutir dans « l'ombre de la loi », cette dernière agissant comme un incitant pour engager voire conclure des négociations avec des propriétaires fonciers.³⁶⁸ Le contexte politique accordant une place de choix aux communautés comme propriétaires et soutenant ces initiatives grâce à des fonds, enrichis par les expériences de plus en plus nombreuses d'achats communautaires a également permis de faciliter la mise en place de nouveaux projets et les transferts de propriété.

De plus, la mise en lumière de la problématique d'accès à la terre, d'abord par l'émergence d'un mouvement social de rachats de terres puis la consécration et la mise en avant de ce nouveau type de propriété par les lois de 2003, 2015 et 2016, a ouvert le débat et provoqué une prise de conscience générale sur les problématiques d'accès à la terre ainsi que sur les opportunités de durabilité à long terme des communautés rurales.³⁶⁹

En matière environnementale, certains considèrent que ce qui compte le plus est l'usage de la terre et non qui la possède. Pourtant, dans nos systèmes légaux, et l'Ecosse n'est pas une exception, le contrôle, le pouvoir de décision et donc de facto l'usage d'une terre sont majoritairement et en priorité accordés au propriétaire. Par conséquent, l'impact du type de propriétaire sur l'usage et la destination d'une terre est prépondérant.³⁷⁰ Cela explique l'importance et la nécessité de la mise en place de règles juridiques favorisant la diversification des modèles de propriété telles que la réforme écossaise que nous venons d'analyser. En analysant les expériences de propriétés communautaires, de nombreux bénéfices ont pu être identifiés, tant pour la communauté que pour son environnement. En effet, la communauté se responsabilise et s'autonomise en s'investissant dans un projet commun. Nous ne pourrions pas revenir en détail sur ce sujet mais nous renvoyons aux travaux de Bill Slee et Andrew Moxey sur l'impact de la réforme foncière sur l'Ecosse rurale³⁷¹ ainsi qu'aux travaux de plusieurs auteurs ayant analysé des cas concrets de propriété communautaire.³⁷²

Reconstructing sustainability; participant experiences of community land tenure in North West Scotland », *op. cit.*, p. 26.

³⁶⁸ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *ibidem*, p.240; J. A. LOVETT, M. COMBE, *op. cit.*, p. 222 ; B. SLEE, A. MOXEY, *op. cit.*, p. 13.

³⁶⁹ F. RENNIE, S.-L. BILLING, « Changing Perceptions of sustainable rural development in Scotland », *The Journal of Rural and Community development*, vol. 10, n° 2, p. 44.

³⁷⁰ M. COMBE, « The environmental implications of redistributive land reform », *op. cit.*, p.113.

³⁷¹ B. SLEE, A. MOXEY, *op. cit.*, pp 6-20.

³⁷² F. RENNIE, S.-L. BILLING, *op. cit.*, pp.36-44; R. MC MORRAN *et al.*, « Reconstructing sustainability; participant experiences of community land tenure in North West Scotland », *op. cit.*, pp 20-30; J. A. LOVETT, M. COMBE, *op. cit.*, pp. 211-228.

Conjointement, la protection et la gestion durable de la terre sont garanties dans la mesure où la communauté a tout intérêt à favoriser des prises de décisions durables sur le long terme.³⁷³ En outre, la loi impose des conditions strictes liées au développement durable et à l'intérêt public pour l'acquisition de la terre.³⁷⁴ Rappelons également que l'application du droit de forcer la vente d'une terre ne s'applique que dans des situations où soit le propriétaire s'avère être négligent, soit la communauté est jugée plus compétente pour assurer une gestion durable de la terre.³⁷⁵

Cette réforme montre encore qu'il est possible de faire évoluer notre régime de propriété basé sur une présomption en faveur d'un droit d'exclusion par un système basé sur une présomption en faveur d'un droit d'accès tout en gardant nos principes démocratiques d'état de droit, de protection de la propriété privée et des droits fondamentaux de manière générale. L'adoption de tels mécanismes ne demande pas nécessairement un renversement total de notre cadre légal et conceptuel déterminant notre vision de la propriété.³⁷⁶ Néanmoins, elle contribue au développement d'une nouvelle façon de penser la propriété, c'est-à-dire un mode alternatif de propriété promouvant l'agir commun qui se détache du récit dominant de propriété individuelle, exclusive et absolue.³⁷⁷ A ce niveau, la réforme écossaise peut être rejointe la théorie des communs et notamment les travaux d'Elinor Ostrom sur la théorie du faisceau de droit.

Section 6 : Une possible implantation d'un droit de rachat de terre pour les communautés en Wallonie : Opportunités, enjeux et limites

Comme nous l'avons souligné dans la première partie de ce travail, la Wallonie fait face à des problématiques de concentration et de spéculation foncière similaires à l'Ecosse.³⁷⁸ Face à cela, la Wallonie peut s'inspirer de l'innovation écossaise relative à la propriété communautaire qui a prouvé ses nombreux avantages pour la protection de la terre, l'autonomisation des communautés et le développement de projets durables socialement, économiquement et écologiquement. Il est évident que la Wallonie est bien moins avancée sur les modes de

³⁷³ SCOTTISH GOVERNMENT, *Getting the best from our land: land use strategy for Scotland*, 17 mars 2011, p. 22.

³⁷⁴ Voy. supra ; *Land Reform (Scotland) Act* 2016, partie 5, section 56(2); *Community Empowerment (Scotland) Act* 2015, partie 3A, sections 97D(6) et 97H.

³⁷⁵ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op cit.*, p.240; *Community Empowerment (Scotland) Act* 2015, partie 3A, section 97C(2); *Land Reform (Scotland) Act* 2016, partie 5.

³⁷⁶ M. COMBE, « Community Rights in Scots Property Law », *op cit.*, p.20; J. A. LOVETT, "Progressive property in action: The Land Reform (Scotland) Act 2003", *Nebraska Law Review*, vol. 89, 2011, p.817.

³⁷⁷ A. HUCQ, G. ROLLAND, C. ROMAINVILLE, *op cit.*, p.607.

³⁷⁸ D. DUPUIS, *op cit.*, p. 37 ; J. PEUCH, « Pour des terres agricoles nourricières en Wallonie », *op cit.*, p.36 ; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op cit.*, p.241.

propriété communautaire ou collective que l'Ecosse, tant au niveau de la mise en place d'instruments juridiques qu'à un niveau plus large de réflexion et d'ambition politiques. Si le principe de propriété communautaire n'est pas inconnu en Belgique, celui-ci a été essentiellement développé en matière d'accès au logement.³⁷⁹

Les objectifs politiques sur le plan de l'agriculture ne prennent presque jamais en compte les communautés.³⁸⁰ L'expérience de Terre-en-Vue vient renforcer ce constat. En effet, pour mener à bien ses missions visant à faciliter l'accès à la terre, soustraire les terres à la spéculation foncière et préserver l'environnement, l'association procède à des acquisitions collectives de terres via une coopérative à finalité sociale. Mais la réalisation de ces missions par la concrétisation d'une forme de propriété collective n'est pas chose facile et nécessite des montages juridiques compliqués et parfois précaires dus à un manque de possibilités au niveau légal.

La mise en place d'un droit de rachat de terres par des communautés similaires à l'exemple écossais pose deux enjeux majeurs : la compatibilité du droit de forcer la vente d'une terre avec les garanties en matière de droit de propriété et la constitution d'une communauté en un organe doté de la capacité de détenir un titre de propriété.

Avant d'aborder ces deux enjeux, la structure fédérale de la Belgique nous oblige à nous poser la question classique de la répartition des compétences. Etant donné que la matière de l'agriculture est en majeure partie régionalisée,³⁸¹ l'implantation d'un tel droit pourrait se faire au niveau wallon. De plus, les éventuels empiètements sur les compétences fédérales, en matière de droit des biens notamment, pourraient être justifiés par la théorie des pouvoirs implicites.³⁸²

³⁷⁹ N. BERNARD, « Le *Community Land Trust* comme nouveau paradigme de l'habitat acquisitif (ou les communs appliqués à la propriété du logement) », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 81, 2018 ; V. LE ROUX, « *Community Land Trust* (organisme foncier solidaire) » in *Dictionnaire des biens communs*, PUF, Paris, 2018, pp. 263-264 ; « *Un CLT est une organisation sans but lucratif qui a vocation à acquérir et gérer des biens immeubles bâtis ou non bâtis dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de créer aussi bien des habitations accessibles pour les ménages à bas revenus que des équipements d'intérêt collectif, entre autres.* », Code Bruxellois du Logement, art. 134/1.

³⁸⁰ On soulignera uniquement l'article D.1er, §2, 8° du CWA visant à favoriser l'autonomie des agriculteurs, individuellement ou collectivement et la déclaration politique régionale souhaitant apporter un soutien accru aux initiatives (coopératives, structures communautaires de gestion, ...) développant des approches alternatives de gestion et de mise à disposition des terres agricoles ; Déclaration de la politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, p.78.

³⁸¹ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, M.B., 15 août 1980, art.6.

³⁸² Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, M.B., 15 août 1980, art. 10 ; C.H. BORN, *op cit.*, p.207.

Ensuite, il y a lieu d'évaluer la compatibilité de ce droit de rachat de terres, et particulièrement la possibilité pour les communautés de forcer la vente d'une terre sans le consentement du propriétaire, au regard des garanties protégeant le droit fondamental de propriété.³⁸³ On peut d'ailleurs se poser la question de la qualification d'un tel droit dans le régime juridique belge. En effet, compte tenu du caractère non-volontaire de la transaction, peut-on encore qualifier ce mécanisme d'un droit de préemption ou s'agit-il plutôt d'un droit d'expropriation ? Reprenons la définition du droit d'expropriation donnée par la Cour de Cassation dans un arrêt de 2008 : « *un transfert de propriété forcée ayant pour effet une perte de propriété, partant, une dépossession effective d'un bien* ». ³⁸⁴ Cet enlèvement forcé de la propriété est prononcé par le juge, à la demande de l'administration.³⁸⁵ Cette définition correspond au mécanisme prévu par la loi écossaise.³⁸⁶ Dès lors, afin que ce droit soit compatible avec le droit belge et européen, il faudra respecter l'article 16 de la constitution qui prévoit que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité », ³⁸⁷ Il faudra également respecter le triptyque légalité, utilité publique et proportionnalité de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme faisant application de l'article 1^{er} du Protocole Additionnel n°1.³⁸⁸ Notons que l'Ecosse est soumise de manière générale aux mêmes obligations internationales que la Belgique et que la réforme foncière écossaise prévoit de nombreuses conditions³⁸⁹ afin de garantir cet équilibre avec le droit de propriété et de respecter le droit international.³⁹⁰

Le deuxième enjeu relatif à la définition des communautés et leur constitution en une forme légale appropriée est déjà largement traité par la réforme écossaise qui a défini un cadre légal précis pour les communautés sur lequel un potentiel décret wallon pourrait se baser.³⁹¹

Si rien au niveau légal ne semble s'opposer à l'implantation d'un tel droit en Wallonie, les priorités et la vision du Gouvernement wallon n'y semblent pas favorables. En effet, la Belgique n'a pas encore reconnu les communautés comme de véritables acteurs dans la

³⁸³ Const., art. 16 ; D. MAXWELL, « Human Rights and Land Reform. Unanswered questions », *The Journal of the Law Society of Scotland*, vol.61, n° 1, 2016, pp. 23-24.

³⁸⁴ Cass. (1^{re} ch.), 4 décembre 2008, arrêt n° F-20081204-4, p.45.

³⁸⁵ M. PACQUES, C. VERCHEVAL, *op cit.*, p.794.

³⁸⁶ Voy. Partie 2, Chapitre 2, Section 3.

³⁸⁷ Const., art. 16.

³⁸⁸ E. GREGOIRE, A. GREGOIRE, *op cit.*, p.175; M. VERDUSSEN, D. RENDERS, "Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire. Analyse de la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme et de la Cour d'arbitrage », *Aménagement-Environnement*, n° spécial, 1996, p.199.

³⁸⁹ Voy. Partie 2, Chapitre 2, Section 3.

³⁹⁰ A. ROSS, *op. cit.*, p. 12.

³⁹¹ Voy. Partie 2, Chapitre 2, Section 3.

transition écologique. De plus, comme nous l'avons vu concernant le droit d'expropriation de la Région wallonne en matière de politique agricole³⁹², le Gouvernement prévoit un droit d'expropriation uniquement dans des situations exceptionnelles et limitées. Dès lors, l'adoption d'un droit d'expropriation au profit de communautés pour des raisons environnementales ou liées au développement durable semble être un grand pas en avant par rapport à l'utilisation classique du droit d'expropriation en Belgique. De plus, ce projet serait certainement fort critiqué par les propriétaires fonciers qui y verraient inévitablement une atteinte à leur droit de propriété.

Malgré ces obstacles, nous soutenons que l'adoption d'un droit pour les communautés d'acheter des terres serait un outil précieux dans la poursuite des objectifs de la politique foncière agricole en Wallonie.³⁹³ Ce droit permettrait de lutter contre la spéculation et la concentration foncière en offrant des espaces d'expérimentations aux communautés pour développer des projets durables et innovants se démarquant des logiques de rentabilité et de surproduction de l'agro-industrie. Il constituerait également une base de réflexion pour penser la propriété autrement en Wallonie et inspirer tant les agriculteurs et les citoyens à se lancer dans des projets communautaires que les juristes à développer des propositions promouvant des visions alternatives de la propriété.

Conclusion

Nos recherches partent du constat que l'accès à la terre en Wallonie est un réel parcours du combattant pour des exploitations agroécologiques à taille humaine. Nous nous sommes donc intéressés à l'état du marché foncier agricole afin de mieux appréhender les dynamiques en présence et de comprendre les causes des obstacles à l'accès au foncier. Ainsi, nous avons souligné la dérégulation du marché acquisitif foncier qui laisse libre cours à la loi du marché. Les conséquences d'un marché dérégulé sont nombreuses : prix des terres déconnectés de leur valeur d'usage, spéculation foncière, concurrence pour l'accès à la terre avec d'autres utilisations plus rentables, essor de l'agroindustrie, artificialisation des sols, ... La préservation de l'environnement et le développement d'une agriculture nourricière sont également menacés. De plus, les terres agricoles sont soumises à un régime de propriété individuelle, exclusive et

³⁹² CWA, art. D.359.

³⁹³ Déclaration de la politique régionale pour la Wallonie 2019-2024 ; CWA, art. D.1ER CWA ; J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op cit.*, p.242.

absolue. Malgré certaines tentatives de réformer le cadre légal pour répondre à ces problématiques³⁹⁴, le droit continue de se montrer défaillant.

Face à ce constat, nous avons décidé d'explorer des voies alternatives de gouvernance inspirées par le mouvement des communs. La théorie des communs nous offre un cadre pour remettre en question la conception moderne et conventionnelle de la propriété. Elle nous permet également d'imaginer et d'organiser la coexistence de différents droits répartis entre les utilisateurs d'une même ressource.³⁹⁵

Notre étude de droit comparé s'est portée sur deux instruments juridiques : la banque de terres publique et le droit de préemption accordé aux communautés par la réforme foncière écossaise.

La mise en place d'un outil centralisé de gestion de terres agricoles similaire aux banques foncières publiques étrangères est prévue par le Code wallon de l'agriculture. Cet instrument juridique, encore non-réalisé dans l'attente d'un arrêté du Gouvernement wallon, permettrait une gestion cohérente et coordonnée des terres publiques pouvant s'étendre aux terres privées. Bien que cette proposition soit prometteuse, elle manque d'outils juridiques contraignant pour avoir un réel impact sur le prix des terres agricoles. C'est pourquoi, nous proposons de confier à la Région wallonne un pouvoir de révision des prix dans l'exercice de son droit de préemption, similaire à celui des SAFER. Nous insistons sur la nécessité d'une intervention du Gouvernement wallon pour une mise en place effective et ambitieuse de cet instrument.

Ensuite, nous avons étudié le développement de la propriété communautaire en Ecosse. Mise en lumière par un mouvement social de rachats de terres lancé par les communautés de *Crofters*, ce mode de propriété a été reconnu par la réforme foncière écossaise. Cette réforme est née de la volonté de lutter contre l'accaparement des terres et de diversifier les modes de propriétés. En accordant une forme poussée de droit de préemption permettant aux communautés d'acheter des terres sans le consentement du propriétaire, l'Ecosse leur donne une place privilégiée dans la gestion de ressources naturelles et assure une gestion durable des terres grâce à un cadre strict. Cette réforme fournit une base inspirante pour le développement, en Wallonie, de formes de gestions et de propriétés se démarquant de la propriété privée.³⁹⁶

³⁹⁴ Nous citerons la tentative de verdissement de la PAC au niveau européen ainsi que l'adoption du CWA au niveau wallon.

³⁹⁵ F. ORSI, *op cit.*, p.15 ; C. HESS, E. OSTROM, *Private and Common Property Rights, op cit.*, pp.11-14.

³⁹⁶ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, *op cit.*, pp. 235-242.

Ces deux approches ont en commun la volonté de soustraire, au moins temporairement, les terres au marché et de réglementer leur accès. Elles visent également à promouvoir un usage durable, local, écologiquement et socialement intensif de la terre. Néanmoins, elles restent fort différentes. L'une vise à renforcer l'action de l'Etat en lui conférant un rôle actif et régulateur dans la gestion des terres tandis que l'autre privilégie une approche *bottom-up* qui prône la décentralisation en favorisant l'accès à la terre des communautés. Il peut paraître contradictoire de considérer l'implantation d'instruments juridiques reposant sur une philosophie opposée (*top-down* versus *bottom-up*) au sein d'un même ordre juridique pour répondre à la problématique de l'accès au foncier. La notion de gouvernance polycentrique développée par Elinor Ostrom vient répondre à ce paradoxe. Ostrom est connue pour le développement d'une « troisième voie » entre Etat et marché, public et privé pour la gestion des ressources naturelles basée sur des formes d'organisations locales et collectives. Toutefois, Ostrom ne considère pas que cette troisième voie soit supérieure à toute autre forme d'organisation. Au contraire, elle insiste sur les possibilités combinatoires qui résultent de la reconnaissance de cette « troisième voie ». Il faudrait plutôt encourager la diversification des modes de gouvernances des terres et les interactions entre les différents niveaux de gouvernement.³⁹⁷ L'approche polycentrique permettrait d'atteindre des résultats à différentes échelles et d'apprendre des expériences avec diverses politiques.³⁹⁸

Nous avons présenté ici deux solutions répondant partiellement aux nombreuses problématiques relatives à l'accès à la terre. Selon nous, l'implantation de ces instruments juridiques en Wallonie est possible mais nécessite une volonté et une ambition politique suffisante.

De nouvelles façons d'accéder, de posséder et de gérer les terres agricoles émergent constamment. Que ce soit par des pratiques collectives situées, par des propositions politiques ou des développements académiques, les communs sont une source constante d'inspiration pour construire des façons de faire écologiquement, socialement et économiquement durables.

³⁹⁷ J.-P. CHANTEAU, A. LABROUSSE, *op cit.*, pp. 17-24.

³⁹⁸ J.-P. CHANTEAU, A. LABROUSSE, *op cit.*, p.24 ; E. OSTROM, « Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change », *op cit.*, p.550.

Bibliographie

Législation internationale

Déclaration des Nations Unies sur les Droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, contenue dans la résolution n°73/165 adoptée le 17 décembre 2018, A/RES/73/165.

Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, 2012.

Législation européenne

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012.

Législation belge

Ancien Code civil, art. 518.

Code civil.

Loi du 04 novembre 1969 sur le bail à ferme, M.B., 25 novembre 1969.

Code Bruxellois du Logement.

Code Wallon de l'Agriculture.

Code wallon de l'Environnement.

Décret du Parlement wallon du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, M.B., 22 mars 2018.

Décret-programme du 17 juillet 2018, M.B., 8 octobre 2018.

Déclaration de la politique régionale pour la Wallonie 2019-2024.

Législation française

Code rural et de la pêche maritime.

Loi d'orientation agricole de 1960, article 15 (abrogé par la loi du 11 décembre 1992) disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000508777>.

Loi d'orientation agricole de 1962, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000313972>.

Loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992 relative à la partie législative du livre Ier (nouveau) du code rural, art 5.

Loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Loi (française) n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires.

Législation écossaise

Land Reform (Scotland) Act 2003.

Community Empowerment (Scotland) Act 2015.

Land Reform (Scotland) Act 2016.

Documents parlementaires

Proposition de loi créant une Société de crédit foncier présentée par M. COOREMAN, n°144/1 du 23 mars 1966.

Proposition de loi créant des banques foncières régionales déposée par M. VERBERCKMOES, n°749/1 du 10 avril 1989.

Doc. Parl., P.W., C.R.I.C., n°87 (2013-2014).

Doc. Parl., P.W., C.R.I.C., n°32 (2013-2014).

Doc. Parl., P.W., C.R.I.C., n°134 (2019-2020).

Jurisprudence belge

Cass. (1^{re} ch.), 4 décembre 2008, arrêt n° F-20081204-4, p.45.

Gand (5^e ch.), 8 novembre 2022

Jurisprudence française

Cass. (française) (Ch. Civ. 3), 3 avril 2014.

Monographie, ouvrages collectifs et articles

ANSAY, F., RASSART, J., NYSENS, T. *et al.*, *Guide de gestion – Terres publiques*, Gembloux, Alix Bricteux, 2022, disponible sur <https://terre-en-vue.be/actualite/article/nouveau-guide-de-gestion-des-terres-publiques>, consulté le 10 mars 2023.

BARTHES, C., GUERINGER, A., PERRIN, C., “Tensions sur l’espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage”, *VertigO*, vol. 17, n° 1, mai 2017.

BERNARD, N., « Le *Community Land Trust* comme nouveau paradigme de l’habitat acquisitif (ou les communs appliqués à la propriété du logement) », *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, vol. 81, 2018, p.243-266.

BOINON, J.-P., “Quelle est le “juste” prix de la terre agricole?”, *POUR*, n°220, décembre 2013.

BOINON, J.-P., « Analyse de l’expérience française de contrôle des structures », *Grep*, n° 220, 2013, pp.237-245.

BOUCHEDOR, A., *Pressions sur nos terres agricoles. Face à l’artificialisation des sols, quels leviers d’action ?*, FIAN, 2017.

BOUCHEDOR, A., *Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe. Difficultés et opportunités pour une gouvernance foncière et responsable*, Bruxelles, FIAN, 2014, disponible sur https://www.fian.be/IMG/pdf/Etude_fian_FR_spread_WEB_VF.pdf, consulté le 20 mars 2023.

BOUSBAINE, A. D., BRYANT, C., “Les systèmes innovants alimentaires, cas d’étude : La Ceinture Aliment Terre de Liège”, *Belgeo*, n°4, 2016.

BRAUNHOLTZ-SPEIGHT, T., « Scottish Community land initiatives: going beyond the locality to enable local empowerment », *People, Place and Policy*, n° 9/2, 2015, pp.123-138.

BROWN, A. P., « Crofter forestry, land reform and the ideology of community », *Social & Legal Studies*, n°17(3), 2008, pp.333-350.

BRYDEN, J., GEISLER, Ch., « Community-based land reform: Lessons from Scotland », *Land Use Policy*, vol. 24, 2007, pp.24-34.

BURNY, P., TERRONES GAVIRA, F., LEBAILLY, P., “Caractéristiques du capital foncier des exploitations agricoles dans le Sud de la Belgique”, extr. Colloque SFR “Le Foncier Agricole: usages, tensions et régulations”, Lyon, juin 2014.

CHANTEAU, J.-P., LABROUSSE, A., “L’institutionnalisme méthodologique d’Elinor Ostrom : quelques enjeux et controverses », *Revue de la régulation*, N°14, 2e semestre /Autumn 2013, disponible sur <https://journals.openedition.org/regulation/10555>, consulté le 18 Mai 2023.

CHEVALIER, J., *La place de l'agroécologie dans les projets de gouvernance alimentaire territorialisés*, K. Marechal (dir.), travail de fin d’études présenté en vue de l’obtention du diplôme de Master en agroécologie, Gembloux Agro-Bio Tech, 2020-2021.

CIAIAN, P., KANCS, d’A., SWINNEN, J., *et al.*, “Sales market regulations for agricultural land in EU Member States and candidate countries”, Bruxelles, Factor Markets, février 2012.

CLARON, C., *Préserver les patrimoine naturel commun sur les terrains privés. La transition écologique de la propriété foncière*, Mémoire de recherche pour l’obtention du diplôme de Master 2 en Economie de l’environnement, de l’énergie et des transports de l’Université Paris-Saclay, 2020.

DE CLIPPELE, M.-S., « La réception juridique diffuse des communs, au-delà du public et du privé », *Distinction (droit) public / (droit) privé : brouillages, innovations et influences croisées*, D. Bernard (dir.), Bruxelles, Presses Université Saint-Louis, 2022.

DE CLIPPELE, M.-S., « La logique de durabilité du nouveau code civil belge ouvre une (petite) porte aux communs », *Revue juridique de l’environnement*, Éditions Lavoisier, volume 48, 2023/2, pp. 165 à 171, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2023-2-page-165.htm>, consulté le 18 Mai 2023.

COIMBRA, E., « Land management grounded in social soil : Galician land banking in context », *Sociologia, Problemas e Praticas*, vol. 66, 2011, p.10, disponible sur <https://journals.openedition.org/spp/505?gathStatIcon=true&lang=en>, consulté le 20 mai 2023.

COLPAERT, J., « Une banque de terres, pour des terres agricoles plus abordables et davantage de grands espaces », FEDAGRIM, Bruxelles, 19 octobre 2018, disponible sur <https://www.fedagrim.be/fr/actualite/etats-generaux-de-lagriculture-2018> consulté le 4 mai 2021.

COMBE, M., « The environmental implications of redistributive land reform », *Environmental Law Review*, vol. 18, n° 2, 2016, pp.104-125.

COMBE, M., « Community Rights in Scots Property Law », in *Legal strategies for the development and protection of the communal property*, T. XU et A. CLARKE (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2018.

CORTEN, O., *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2017.

COURLEUX, F., « Regulating agricultural land markets : the main arguments », *Agriculture Stratégies*, Paris.

DANSON, M., BURNETT, K. A., « Current Scottish land reform and reclaiming the commons : Building community resilience », *Progress in Development Studies*, vol. 21, n°3, 2021.

DEBAILLEUL, G., MUNDLER, P. “ Terres agricoles : entre propriétés privées et enjeux communs. Une réflexion sur les logiques d'accaparement et de concentration des terres agricoles”, *L'éthique du Hamburger. Penser l'agriculture et l'alimentation au XXI^e siècle*, L. LETOURNEAU et L.-E. PIGEON (dir.), Québec, Presses de l'Université de Laval.

DEFER, V., WILMOTTE, P.-F., HENDRICKX, S., *Réduction du potentiel foncier urbanisable au plan de secteur*, Note de recherche, 2022, CPDT.

DESROUSSEAUX, M., SCHMITT, B., « Réduire l'impact de l'artificialisation des sols », *L'Economie politique*, n°78, 2018, pp. 54-68.

DONADIEU, P., REMY, E., GIRARD, M.-C., « Les sols peuvent-ils devenir des biens communs ? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, 2016.

DUBOIS, D., « Le rôle des politiques publiques dans l'éclatement urbain : l'exemple de la Belgique », *Développement durable et territoire*, Dossier 4, 2015, disponible sur <https://journals.openedition.org/developpementdurable/747#quotation>, consulté le 21 mai 2023.

DUMONT, G.-F., VERLUISE, P., « Chapitre 6 : Territoires et grandes politiques fondatrices de l'Union européenne », in *Géopolitiques de l'Europe*, Paris, Sedes, 2009, pp.129-149.

DUPUIS, D., « L'agriculture wallonne en déroute : des blocages pour accéder à la terre », *Mille Lieux*, octobre 2016, p.37, disponible sur : <https://terre-en-vue.be/IMG/pdf/terreenvue-millelieux.pdf>, consulté le 18 mai 2023.

DUPUY, H., OUELLET, S., ROY, E., “Banque de terres agricoles de la MRC des Collines-de-l'Outaouais : Outil de simplification de réalisation de projets agricoles”, *1^{ère} Conférence Intercontinentale d'Intelligence Territoriale "Interdisciplinarité dans l'aménagement et développement des territoires"*, octobre 2011, Gatineau Canada, disponible sur <https://shs.hal.science/halshs-00960904>, consulté le 7 mars 2023.

EYBEN, S., Dossier « Du foncier pour l'agriculture familiale », Colloque du mardi 7 octobre 2014, 2^{de} partie, Silva Belgica, 2015, pp.50-56.

FIAN, *Le droit humain à la terre*, Note de synthèse, 2017.

FIAN, “Assises Wallonnes de la terre. Note de positionnement”, décembre 2022, disponible sur <http://www.fian.be/Assises-wallonnes-de-la-terre?lang=fr>, consulté le 10 mars 2023.

FIAN, *Droit à la terre : Pour une agriculture paysanne et nourricière*, Bruxelles, 2022.

GOLTZBERG, S., *Le droit comparé*, Presses Universitaires de France, 2018, pp.65-94.

GREGOIRE, E., GREGOIRE, A., « Un Code wallon de l'agriculture « vert foncier », *Amén.* 2015.

GRIMONPREZ, B., « Le droit de préemption de la SAFER », *Droit et Professionnels*, 2016.

GROSSI, P., « Droits civiques d'usage (Italie) », in *Dictionnaire des biens communs*, M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFLED (dir.), coll. « Quadrige », Paris, PUF, 2017.

GUERINGER, A., PERRIN, C., BARTHES, C., “Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux

- fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage”, *VertigO*, vol. 17, n° 1, mai 2017.
- HARDIN, G., « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n° 3859, 1968, pp. 1243-1244.
- HARTVIGSEN, M., VERSINSKAS, T., GORGAN, M., *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia*, FIG e-Working Week 2021.
- HERMON, C., « La protection du sol en droit », *Droit et Ville*, n°84, 2017, pp. 17-47.
- HESS, Ch., OSTROM, E., *Private and Common Property Rights*, Indiana University, pp. 11-30, disponible sur https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1936062, consulté le 14 mars 2023.
- HUCQ, A., ROLLAND, G., ROMAINVILLE, C., “L’eau, la terre, l’environnement : trois biens communs en quête de reconnaissance concrète en droit belge”, *J.T.*, vol. 33, n° 6913, 2022, pp.607-612.
- LA SPINA, S., *Réflexions et pistes pour favoriser l’accès à la terre de nos agriculteurs « modèles »*, Jambes, Nature & Progrès Belgique, 2015.
- LE ROUX, V., « Community Land Trust (organisme foncier solidaire) » in *Dictionnaire des biens communs*, PUF, Paris, 2018, pp. 263-264.
- LEVESQUE, R. « Les SAFER. D’un opérateur foncier agricole à un opérateur rural », *Pour*, n°220, 2013, pp.185-192.
- LOVETT, J. A., “Progressive property in action: The Land Reform (Scotland) Act 2003”, *Nebraska Law Review*, vol. 89, 2011, pp.739-818.
- LOVETT, J. A., COMBE, M., « The Parable of Portobello: Lessons and questions from the first urban acquisition under the Scottish community right-to-buy regime », *Montana Law Review*, vol. 80, n° 2, 2019, pp.211-228.
- LUCARELLI, A., « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », *Droit et société*, n°98, 2018.
- MACKENZIE, F. D., « A common claim: community ownership in the Outer Hebrides, Scotland », *International Journal of the Commons*, vol. 4, n° 1, 2010, pp.319-344.
- MAGIMEL, J., « Il faut inventer de nouvelles formes de régulation », *Paysans & société*, n°370, 2018, pp.28-31.
- MARTIN, T., « Terre de Liens et SAFER, ensemble pour l’installation », *Pour*, n°220, 2013, pp. 193-198.
- MAXWELL, D., « Human Rights and Land Reform. Unanswered questions », *The Journal of the Law Society of Scotland*, vol.61, n° 1, 2016, pp.23-24.
- MC HARG, A., « Community benefit through Community ownership of renewable generation in Scotland: Power to the People? », in *Sharing the costs and benefits of energy and resource activity: legal change and impact on communities*, LUCAS *et al.* (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2016.
- McKEAN, M., OSTROM, E., « Common property regimes in the forest: just a relic from the past? », *Unasylva*, vol. 46, 1995.
- MC MORRAN, R. *et al.*, « Reconstructing sustainability; participant experiences of community

land tenure in North West Scotland », *Journal of Rural Studies*, vol. 33, 2014, pp.20-31.

MISONNE, D. *et al.*, « L'actualité des communs à la croisée des enjeux de l'environnement et de la culture », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol 81.

MOTTET, M., « Entre la difficile transmission et l'accaparement des terres : le péril d'une agriculture sans agriculteurs », *ACRF-Femmes en milieu rural*, Analyse 2022/8, p.p. 2-3 disponible sur <https://acrf.be/entre-la-difficile-transmission-et-laccaparement-des-terres-le-peril-dune-agriculture-sans-agriculteurs-analyse-de-m-mottet/>, consulté le 21 mai 2023.

NTF PROPRIETAIRES RURAUX DE WALLONIE, « Banque Foncière ? Non ! », *Silva Belgica*, N° 120, 4/2013, pp. 54-55.

NYELENI, « Des terres en commun ! Stratégies locales d'accès à la terre pour l'agriculture paysanne et l'agroécologie », avril 2020, disponible sur <https://www.accesstoland.eu/Local-land-strategies-legal-tools-and-levers>, consulté le 4 mai 2021.

ORSI, F., « Réhabiliter la propriété comme bundle of rights : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ? », *Revue internationale de droit économique*, t. XXVIII, 2014/3, pp.371-385.

ORSI, F., « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation*, n°14, 2013, disponible sur <https://doi.org/10.4000/regulation.10471>, consulté le 18 mai 2023.

OSTROM, E., « Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change », *Global Environmental Change*, vol. 20, 2010.

PACQUES, M., VERCHEVAL, C., « XVI.C. – Le droit de propriété », in *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'état et de la Cour de cassation*, N. BONBLED et M. VERDUSSEN (dir.), Bruxelles, Larcier, 2011, pp.789-818.

PEUCH, J., *Les processus européens de concentration et d'accaparement des terres touchent les régimes fonciers belges*, Note d'analyse, FIAN, 2015.

PILLAI, A., « Sustainable rural communities? A legal perspective on the community right to buy », *Land Use Policy*, vol.27, 2010, pp. 898-905.

RAISIERE, Y., « Comment Colruyt va capter les aides agricoles », *Tchak*, n°10, 2022, pp 60-65.

Y. RAISIERE, Y., « Jeunes agriculteurs : « Il faut bousculer l'ordre établi ». Interview avec Guillaume Van Binst », *Tchak*, n°10, 2022, pp. 41-45.

RAISIERE, Y., « Terres agricoles : Les prix ont quintuplé à cause de Colruyt », *Tchak*, 2022 disponible sur <https://tchak.be/index.php/2022/04/15/colruyt-terres-agricoles-hausse-prix-hectare-ath-silly-brugelette-frasnes-ecaussinnes-leuze/>, consulté le 20 mai 2023.

RAMANITRERA, S., FOURNIER, S., CHATEAU, L., *Analyse des instruments de politique foncière en Région wallonne*, Ph. Lebailly (dir.), Faculté Universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux, Unité d'Economie et de Développement durable, Novembre 2001.

RENNIE, F., BILLING, S.-L., « Changing Perceptions of sustainable rural development in Scotland », *The Journal of Rural and Community development*, vol. 10, n° 2, pp.35-46.

ROGGE, E., VERHOEVE, A., KERSELAERS, E., VAN LANCKER, J., « Safer in beeld. Een model dat toegang tot landbouwgronden sterk reguleert », ILVO, 13 septembre 2018.

ROSS, A., « The Evolution of sustainable development in Scotland — A case study of Community Right-to-Buy law and policy 2003-2018 », *Sustainability*, n° 11, 2019.

SENCEBE, Y., « La Safer. De l’outil de modernisation agricole à l’agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d’une institution », *Terrains & travaux*, n°20, 2012, p.105.

SLEE, B., MOXEY, A., *A scoping study of the impacts of Community-based Land Reform on rural Scotland*, [Document de conférence], Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges, Cheltenham, Angleterre, 2008.

STEICHEN, P., « Terres, sols et sécurité alimentaire », *Revue juridique de l’environnement*, vol. 38, 2013, pp.595-612.

STENGERS, I. « Il faut à la fois lutter et guérir », *Socialter*, Hors-série n°15 : Ces terres qui se défendent, 2022, pp.23-29.

STRAET, J., JACOB, L., WALCKIERS, P., « Des droits hybrides et communs pour accéder et protéger la terre. Étude de droit comparé et application à la région Wallonne », *Annales de droit de Louvain*, Larcier, Bruxelles, 2022, pp.234-253.

SWINNEN, J., VAN HERCK, K., VRANKEN, L., “Land market regulations in Europe”, Leuven, LICOS Discussion Paper, n° 354, 2014.

TANAS, A., GUTWIRTH, S., « Une approche “écologique” des communs dans le droit », *In Situ. Au regard des sciences sociales*, mars 2021.

TERRE DE LIEN, « Agriculture durable : le rôle des collectivités locales », Nord-Pas de Calais, Mai 2011.

TERRONES GAVIRA, F., BURNY, P., LEBAILLY, P., “Caractéristiques du capital foncier des exploitations agricoles dans le Sud de la Belgique”, extr. Colloque SFR “Le Foncier Agricole: usages, tensions et régulations”, Lyon, juin 2014.

VAN KEIRSBILCK, L., “L’investissement public en Belgique. Cas pratique : le secteur du logement social », Travail de fin d’études en vue de l’obtention du diplôme de Master en Economie de l’Université Catholique de Louvain – Université de Namur, année académique 2019-2020.

VERCELLONE, A., « L’expérience des biens communs en Italie. Espaces urbains, propriété privée, droits fondamentaux », *Sens public*, 2022, disponible sur <http://sens-public.org/articles/1628/>, consulté le 20 mai 2023.

VERDUSSEN, M., RENDERS, D., “Le droit de propriété face aux politiques d’aménagement du territoire. Analyse de la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l’homme et de la Cour d’arbitrage », *Aménagement-Environnement*, n° spécial, 1996, pp.195-214.

VERHAEGEN, I., *L’accès au foncier agricole en Région Wallonne. Comment rendre d’avantage de terres disponibles au service d’une agriculture durable et du bien commun ?*, Travail de fin d’études réalisé dans le cadre du Master de spécialisation en droit public immobilier et droit de l’environnement Université Saint-Louis Bruxelles – Université catholique de Louvain, année académique 2019-2020.

VERHOEVEN, J., « 12 ans de lutte pour l’accès à la terre en Wallonie », *Droit à la terre : Pour une agriculture paysanne et nourricière*, Fian Belgium, Bruxelles, 2022.

VION-DURY, P., « Les terres plutôt que la Terre », *Socialter*, Hors-série n°15 : Ces terres qui se défendent, 2022, pp. 3-12.

WIGHTMAN, A., CALLANDER, R., BOYD, G., « Common land in Scotland: A brief overview », *Commonweal of Scotland — Working paper n° 3*, Caledonia Center for Social Development, 2004.

WIGHTMAN, A., « Land Reform (Scotland) Act 2003 (Part 2 The community Right to buy). A two-year review », *Caledonia Briefing*, n°6, 2007.

X. *Le code wallon de l'agriculture*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014.

Rapports et Communications

Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne, n° 2017/C350/05, *Journal officiel de l'Union européenne*, 18 octobre 2017.

Communication de la Commission – Lignes directrices permettant une compréhension commune du terme «dommage environnemental» tel que défini à l'article 2 de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, n° 2021/C 118/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, 7 avril 2021.

COUR DES COMPTES (française), *Rapport public annuel 2014*, disponible sur https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/2_1_2_SAFER_Tome_I.pdf, consulté le 20 mai 2023

EUROPEAN COMMISSION, "Agricultural land market regulations in the EU Member States", *addendum to deliverable 3- Final Report: Data and information on agricultural land market regulations across EU MS*, 27 April 2021.

FAO, *European good practices on land banking*, Study and Recommendations, Budapest, 2022.

GLASS, J., MC MORRAN, R., THOMSON, S., *The effects associated with concentrated and large-scale land ownership in Scotland: a research review*, Report prepared for Scottish Land Commission, mars 2019.

LAND REFORM REVIEW GROUP, *The land of Scotland and the common good : report*, 23 mai 2014, disponible sur <https://www.gov.scot/publications/land-reform-review-group-final-report-land-scotland-common-good/>, consulté le 20 mai 2023.

Rapport de 2021 du plan stratégique wallon relevant de la PAC, disponible sur <https://agriculture.wallonie.be/files/20182/39322/Plan%20strat%20a9gique%20PAC%20adap%20a9>, consulté le 21 mai 2023.

SCOTTISH GOVERNMENT, *Getting the best from our land: land use strategy for Scotland*, 17 mars 2011.

SPW, Observatoire du Foncier Agricole Wallon, *Rapport 2022*.

TERRE DE LIENS, « Le rôle des collectivités dans l'accès au foncier agricole », Guide pratique, Mai 2011.

VERŠINSKAS, T., VIDAR, M., HARTVIGSEN, M., et al., *Legal guide on land consolidation - Based on regulatory practices in Europe*, Rome, Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2020.

Articles de presse

DEFRISE, D., « Evolution de l'utilisation du sol par l'agriculture en Région wallonne », disponible sur <http://environnement.wallonie.be/eew2000/agri/agre1.htm>, consulté le 20 mai 2023.

GEBOES, A.-L., « La gestion du foncier agricole public interrogée », 2023, disponible sur <https://www.canopea.be/la-gestion-du-foncier-agricole-public-interrogee/>, consulté le 21 mai 2023.

GHIJSELINGS, A., « Fumée blanche pour la nouvelle PAC. Une politique plus verte et plus équitable ? », 2021, disponible sur <https://www.cncd.be/Fumee-blanche-pour-la-nouvelle-PAC?lang=fr>, consulté le 21 mai 2023.

GHIJSELINGS, A., « PAC / Agriculture : L'europe rate le train de la transition », 2021, disponible sur <https://www.cncd.be/pac-agriculture-europe-rate-le-train-transition?lang=fr>, consulté le 21 mai 2023.

LE SILLON BELGE, « Des agriculteurs manifestent contre l'extension de Liège Airport : « Sous le béton, nos oignons » », 2023, disponible sur <https://www.sillonbelge.be/10842/article/2023-04-17/des-agriculteurs-manifestent-contre-l'extension-de-liege-airport-sous-le-beton>, consulté le 21 mai 2023.

STETTER, E., « La prochaine Politique Agricole Commune : occasion ratée ou début d'un renouveau agricoles ? », 2020, disponible sur <https://www.jean-jaures.org/publication/la-prochaine-politique-agricole-commune-occasion-ratee-ou-debut-dun-renouveau-agricole/>, consulté le 21 mai 2023.

VANDEN BUSSCHE, S., « Colruyt koopt op grote schaal landbouwgronden op in België », disponible sur <https://www.apache.be/2022/04/12/colruyt-koopt-grote-schaal-landbouwgronden>, consulté le 20 mai 2023.

Ressources internet

FAO : <https://www.fao.org/>, consulté le 20 mai 2023.

GOUVERNEMENT ECOSSAIS : <https://www.gov.scot/>, consulté le 20 mai 2023.

ONU, « Le programme de développement durable », disponible sur <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/development-agenda/>, consulté le 15 avril 2022.

SAFER : <https://www.safer.fr/>, consulté le 20 mai 2023.

SPW : <https://etat-agriculture.wallonie.be/>, consulté le 20 mai 2023.

Terre-en-Vue : <https://terre-en-vue.be/>, consulté le 20 mai 2023.

THE ISLE OF EIGG, « Community buyout », disponible sur <http://isleofeigg.org/ieht/community-buyout/>, consulté le 20 mai 2023.

Annexes :

Annexe 1 : Liste des acronymes

AIS : les Agences Immobilières Sociales

CWA : le nouveau Code Wallon de l'Agriculture

DAFoR : la Direction de l'Aménagement foncier et rural du Service Public de Wallonie

ELO : European Landowners Organization

FUGEA : La Fédération Unie de Groupements d'Eleveurs et d'Agriculteurs

LMV : Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern, la banque foncière de l'état de Mecklenburg-Vorpommern

NIMA : Non-issu du milieu agricole

NTF : l'association des propriétaires ruraux de Wallonie

PAC : la Politique Agricole Commune de l'Union Européenne

SAFER : les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

SAU : Surface Agricole Utile

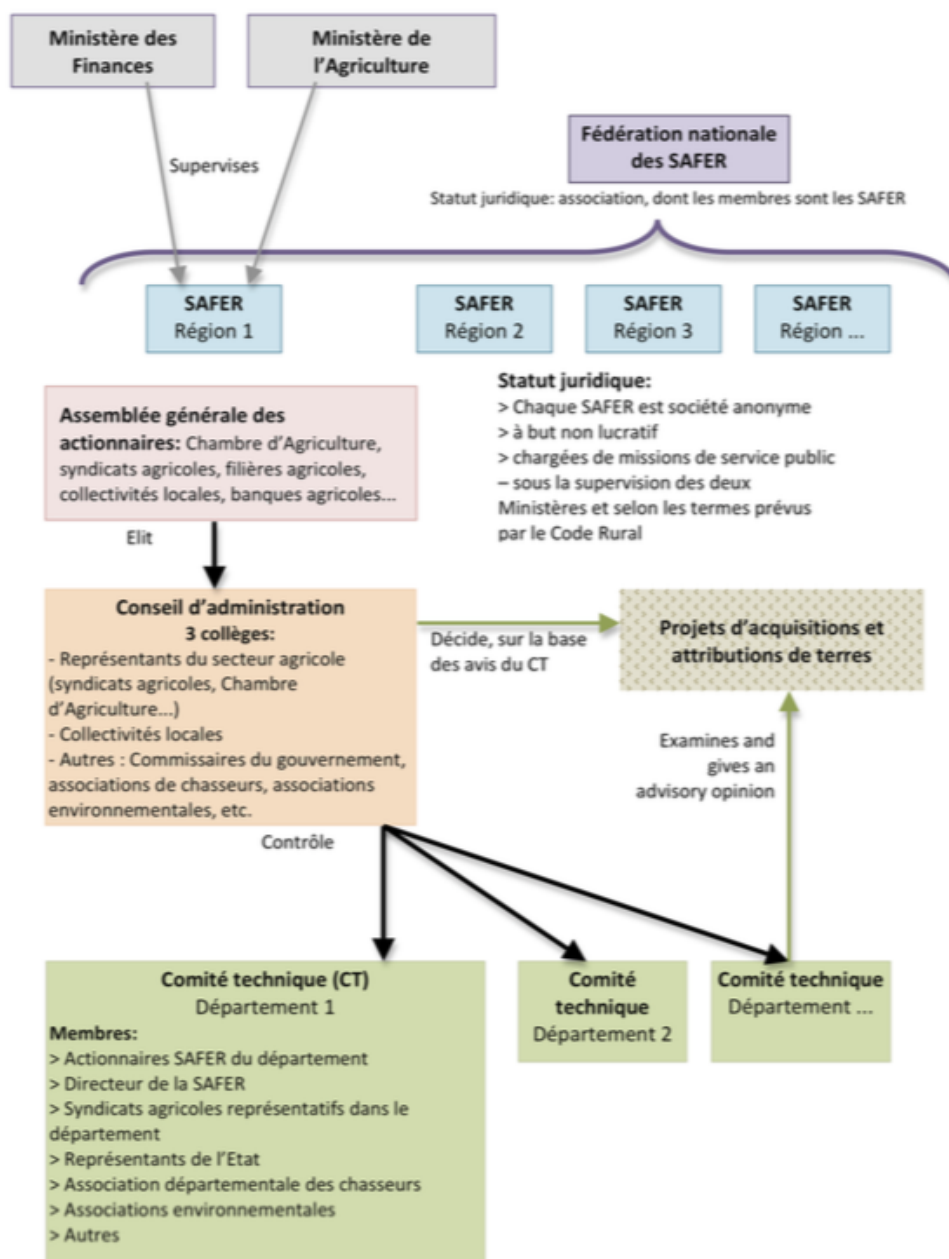
SLF : Scottish Land Fund

TEV : le mouvement Terre-en-Vue

TFUE : le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne

Annexe 2 : Gouvernance des SAFER

SAFER: Gouvernance



Source : ACCESS TO LAND, *Instruments de réalisation des marchés fonciers : La SAFER*, 2017, disponible sur https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/politiques_regulation_safer_a2l_final_fr.pdf, consulté le 20 mai 2023.

LOUVAIN-LA-NEUVE | BRUXELLES | MONS | TOURNAI | CHARLEROI | NAMUR
Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/drt