

Faculté de droit et de criminologie

Le marché acquisitif foncier et l'accès à la terre agricole en région wallonne

**Repenser le régime juridique de la terre agricole
comme patrimoine commun**

Auteur : Baptiste Depré Monterio Barreto
Promotrice : Céline Romainville
Lecteur(s) : *pas encore définis au jour de la remise*
Année académique 2022-2023
Master en droit à finalité spécialisée : Etat et Europe

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 pouvant entraîner l'échec.

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

Remerciements

Je tiens à remercier tout d'abord le programme de La Clinique Rosa Parks pour m'avoir donné l'occasion de réaliser un mémoire en collaboration avec une association et par là de réaliser un travail ayant un impact concret et sortant du cadre strictement académique.

Je remercie également Claire-Marie LIEVENS pour la coordination de l'ensemble du processus de réalisation de ce travail et pour la juste communication entre nous tous.tes.

Je remercie également l'ASBL Terre-en-Vue et plus particulièrement Françoise ANSAY et Isabelle VERHAEGEN qui m'ont guidé dans la problématique qu'elles rencontraient et qui ont su me procurer les conseils nécessaires.

Je remercie également ma promotrice, Céline ROMAINVILLE pour m'avoir suivi tout au long de ce travail.

Je remercie également Corentin MOREAU pour m'avoir partagé la présentation powerpoint réalisée à l'occasion de l'assemblée annuelle de la FJA, le 16 mars dernier.

Je remercie mes parents pour les nombreuses relectures auxquelles ils se sont adonnés ainsi que tous mes ami.e.s et mes proches pour le soutien moral dont ils ont fait preuve à mon égard durant ce quadrimestre.

Enfin, je remercie toute personne qui portera une attention particulière à ce travail avec, je l'espère, le même intérêt qui fut le mien lors de l'écriture de ces lignes.

Introduction

Dans le cadre de la crise climatique actuelle et avec l'augmentation de la faim dans le monde, les questions relatives à l'agriculture et à la production de nourriture en général ne cessent de faire des émules. A juste titre, l'agriculture est aujourd'hui un des secteurs les plus polluant et le modèle répandu de l'agro-industrie, loin de répondre à la faim dans le monde, participe à creuser les inégalités entre les pays du Nord et du Sud. Dans les pays européens, la tendance actuelle consiste à voir les terres agricoles se raréfier, prises d'assaut par des entreprises qui détournent la fonction nourricière de ces espaces et qui participent grandement à la spéculation foncière. Dans ce contexte, il est évident que des politiques de gestion agricole et de régulation du marché foncier sont devenues nécessaires pour préserver la santé publique ainsi que l'avenir de la planète.

Mais comment s'y prendre? La tâche peut sembler ardue tant dans notre société moderne et globalisée un secteur comme le secteur agricole relève d'une certaine complexité et entremêle dans ses filets intérêts privés avec intérêt général, loi du marché avec droits fondamentaux, fonction économique et fonction sociale, écologique. Voici le cadre dans lequel ce travail prend place.

Plus concrètement, l'objet de ces lignes est d'apporter des pistes de réflexions à l'ASBL Terre-en-Vue. Dans le travail qu'elle mène jour après jour pour faciliter l'accès à la terre aux agriculteur.ices, l'association se heurte à une problématique de taille : les terres agricoles publiques, propriété des commune et des CPAS font régulièrement l'objet de ventes publiques et sont bien souvent acquises par des personnes morales qui en détournent la fonction productive. En effet, ces terres sont trop vite considérées par les autorités locales comme un simple bien marchand dont la vente servirait à assurer leurs finances. Sans entrer dans une complexité trop importante, voici néanmoins des chiffres permettant de mieux saisir l'impact du problème. La Wallonie dispose de 740 000 hectares de surface agricole utile (ci-après SAU), cette superficie contient 12 700 exploitations agricoles et 38% d'entre elles sont exploitées par des propriétaires. Ce pourcentage ne fait qu'augmenter, il y a donc de plus en plus d'acquisitions alors que le marché locatif semble chuter¹. Or, en droit, alors que le marché locatif est fortement régulé avec le bail à ferme, le marché acquisitif n'impose aucune protection juridique. En effet, alors que la Belgique se situe en tête des pays européens ayant un régime

¹ "Accès au foncier : quelles évolutions au bénéfice des jeunes agriculteurs", présentation de Corentin Moreau, juriste au Service Public Wallonie, Direction de l'aménagement foncier rural, Assemblée annuelle de la FJA, 16/03/23, KUL/WERC - 2021.

locatif protecteur pour les agriculteurs, elle figure en bout de liste en ce qui concerne la protection au niveau du régime acquisitif foncier². Ainsi le marché acquisitif est abandonné aux lois du marché avec comme conséquence principale une hausse des prix à l'hectare depuis ces dernières années. Comme causes principales de la hausse des prix, l'on peut citer premièrement la concurrence entre les agriculteurs ; l'agriculture conventionnelle ainsi que les aides de la PAC ayant pour effet de pousser les agriculteurs à s'agrandir démesurément et donc à entrer en concurrence les uns avec les autres³. Ce problème de concurrence est exacerbé par la diminution de la SAU dûe aux différents usages pour lesquels la terre agricole est vendue : parmi ceux-ci il y a la sylviculture des sapins de Noël au Luxembourg, les pâtures de chevaux de loisirs, le photovoltaïque, l'immobilier⁴; toutes ces affectations ont comme conséquence de faire augmenter le prix à l'hectare⁵ et de rendre l'accès au foncier encore plus délicat pour les jeunes agriculteurs. Quant aux agriculteurs justement, 67% d'entre eux ont plus de 50 ans et cultivent 61% de la SAU. Seulement 20% d'entre eux disent avoir un repreneur actif.

Ces faits alarmants, une fois traduits dans le langage du droit, nous conduisent déjà à des premières constatations : les terres publiques agricoles ne disposent d'aucun statut juridique particulier, le marché acquisitif foncier wallon est très peu régulé lorsqu'il s'agit de terres agricoles, la gestion agricole wallonne doit être davantage orientée. Ces trois constatations majeures vont constituer le squelette de ce travail; s'articulant de façon logique l'une avec l'autre, ces thématiques seront étudiées sous l'angle du droit belge et/ou wallon tel qu'il est actuellement, nous irons ensuite puiser chez nos voisins européens des pistes d'améliorations aux lacunes rencontrées pour enfin, au terme de chaque chapitre, tenter de proposer un modèle juridique qui réponde aux problématiques formulées plus haut.

Ainsi, nous commencerons par nous intéresser au statut juridique de la terre agricole ainsi qu'au droit de propriété (Titre I) en analysant d'abord le régime juridique de la propriété des autorités publiques (Chapitre I) avant de présenter des modèles juridiques analogues pouvant servir de sources d'inspiration (Chapitre II) pour enfin s'interroger sur la notion de propriété en tant que telle et la signification qu'elle devrait recouvrir lorsqu'il s'agit des terres publiques et agricoles (Chapitre III). Ainsi, au terme de cette première partie, nous aurons proposé une refonte plus actuelle d'un des socles de notre tradition juridique à savoir le droit

² *ibidem*

³ Séance publique de commission, Commission de l'économie, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture, C.R.A.C., parl.w., sess. ord. 2020-2021, n°179, jeu. 6 mai 2021, p.9

⁴ Séance publique de la Commission de l'économie, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture, C.R.A., sess. ord. 2020-2021, n°179, 6 mai 2021, p. 9.

⁵ Séance publique de la commission, *ibidem*.

de propriété, et nous l'aurons fait en partant des fonctions intrinsèques de la terre nourricière comme bien immobilier. Forts de ces enseignements, nous étudierons ensuite la gestion des terres agricoles en Wallonie (Titre II) et leur cadre juridique précis (Chapitre I). Ce sera alors l'occasion de se pencher davantage sur les fonctions sociales des organismes publics et leur rapports avec certains droits fondamentaux (Chapitre II). Enfin le dernier chapitre de ce travail étudiera le régime légal de la vente lorsqu'il s'agit de terres agricoles publiques; nourri par toutes les réflexions le précédant, ce chapitre tentera de proposer un modèle pour le marché acquisitif foncier plus respectueux des fonctions de la terre agricole et orienté à ces fins.

Titre I : Le statut juridique des terres agricoles : vers une nouvelle conception des terres agricoles ?

Chapitre I : Propriété et droits réels dans l'ordre juridique belge – état des lieux – le régime général

- Section 1 : Le régime juridique de la propriété des autorités publiques

Toute entité publique détenant la personnalité juridique est propriétaire de biens mobiliers et immobiliers, corporels et incorporels qui constituent son patrimoine propre. Ce patrimoine est traditionnellement subdivisé en deux catégories : les biens du domaine public et ceux du domaine privé. La première catégorie englobe les biens qui “sont spécialement affectés à l’usage du public ou aménagés en vue d’assurer la réalisation d’un but de service public”⁶, alors que les biens du domaine privé forment une catégorie résiduelle “dont la gestion est essentiellement patrimoniale et financière”⁷. Les critères jurisprudentiels permettant de définir si un bien appartient au domaine public sont les suivants : soit le bien est établi comme tel par une loi, soit il faut avoir égard au fait que ledit bien serve indistinctement à tout-un-chacun, non pas uniquement de par sa destination mais bien via son affectation réelle⁸. Ces critères manquent de clarté et peuvent conduire à des incohérences dans les faits. Par exemple, comment expliquer qu’une prison ou un terrain militaire relèvent du domaine public alors qu’un palais de justice relève du domaine privé? N’en déplaît à la doctrine qui a su, depuis plusieurs temps déjà, trouver des définitions alternatives au domaine public pour que celui-ci soit plus en accord avec la réalité. Ainsi, la définition de M. Waline semble déjà plus claire lorsqu’il écrit que “fait partie du domaine public tout bien qui appartient à une personne de droit public et qui, soit par sa structure, soit par son importance historique ou scientifique, est nécessaire à un service public ou à la satisfaction d’un besoin public et ne saurait être remplacé par aucun autre dans ce rôle”⁹. Cette définition permet de retenir comme critère essentiel l’affectation du bien au service public.

Une autre précision apportée par la Cour d’appel de Mons semble pertinente à cet égard: sur le critère de “l’affectation sans distinction à l’usage de tous”, la Cour d’Appel de Mons nuance les choses et indique “que par usage de tous, il ne faut pas entendre que la totalité de la

⁶ R. BORN, P. BOUVIER, B. CUVELIER, F. PIRET, *Eléments de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2013, p.225 et s.

⁷ *ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *ibidem*, §175, note de bas de page 822 : *Droit administratif*, 1957, p. 817.

population s'en serve mais que l'utilisent tous ceux auxquels le bien est destiné selon sa nature et sa fonction ». Cette conception permet notamment d'inclure les écoles dans le domaine public¹⁰. Ainsi la Cour d'Appel de Mons conçoit l'usage du domaine public en partant de la fonction du bien et de la destination qui en découle; si l'on applique cette idée aux terres agricoles publiques, ces dernières pourraient-elles rentrer dans la catégorie du domaine public étant établi que leur fonction nourricière profite à tout-un-chacun ; cette fonction nourricière destinant le bien à un usage agricole et donc laissé à la disposition des agriculteurs (comme les écoles sont destinées à l'enseignement et laissées à la disposition des jeunes)? D'ailleurs, l'article 3.59 du Nouveau Code Civil est écrit en ces termes : “Les biens qui sont affectés explicitement ou implicitement soit à l'usage de tous, soit à un service public, constituent le domaine public”. Sous cette formulation, les terres publiques comme élément principal de production nourricière profitant à l'usage de tous pourrait entrer dans la catégorie de domaine public. Encore faut-il éclaircir ce que l'on entend par le terme “usage”¹¹.

L'avantage majeur d'un bien faisant partie du domaine public, c'est d'une part qu'il est régi par un régime juridique spécifique et plus protecteur, et d'autre part qu'il est hors commerce et inaliénable¹². Traditionnellement, on ne peut concéder aucun droit réel sur ces biens considérés hors commerce¹³.

Toutefois, il est regrettable de constater que les terres publiques en zone agricole ne font, à aucun moment, partie du domaine public. Pourtant, la fonction nourricière de la terre agricole pourrait aisément rentrer dans l'acception d'intérêt général et justifier un usage pour tous, relever d'une mission de service public¹⁴. De la sorte, les terres publiques seraient des biens inaliénables qui ne pourraient pas faire l'objet de procédures de vente. Une telle classification permettrait de conserver l'entièreté des terres agricoles publiques dans le patrimoine des autorités communales.

Toujours est-il que les biens relevant du domaine privé contiennent dans leur ensemble les terres publiques. Ces biens relèvent certes du droit commun mais certaines règles particulières leurs sont applicables. Par exemple, la vente d'un bien du domaine privé va

¹⁰ *ibidem*, note de bas de page 825: Mons, 24 mars 1987, commenté par M. PÂQUES, « Présentation, champ d'application, nature et composition du domaine », in *Domaine public, domaine privé, biens des pouvoirs publics, Répertoire notarial*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 141-142.

¹¹ voir *infra.*, chapitre II, section 3.

¹² *ibidem*, p. 232.

¹³ *ibidem*, p. 239.

¹⁴ *infra*, p. 45.

nécessiter une procédure d'adjudication publique¹⁵, ou encore, la jurisprudence reconnaît qu'un contrat de l'administration puisse contenir des clauses de résiliation que le droit commun interdit et ce au motif de l'intérêt général¹⁶. De cet enseignement jurisprudentiel, on peut retenir que l'intérêt général qui guide la gestion du patrimoine public peut permettre de déroger au droit commun. Cet élément est crucial car il pourrait permettre d'élaborer des régimes juridiques spécifiques, notamment pour ce qui est des procédures de vente, et ce justifié au motif du respect de l'intérêt général¹⁷.

Enfin, nous nous interrogeons sur la pertinence et l'actualisation de cette dichotomie entre biens publics et privés. A cet égard, les travaux faits en Italie au sujet des biens communs tendent à promouvoir la catégorie des biens communs comme alternative à cette dichotomie fort statique¹⁸.

Chapitre II : Les figures juridiques particulières – les alternatives existantes aux régimes classiques de propriété en droit belge

- Section 1 : les biens soumis au régime du Code forestier

Sur le plan de la gestion forestière, il existe le déploiement d'une politique commune au travers de différents instruments¹⁹. Au niveau national, la réforme du Code forestier a notamment changé la vision que le droit portait jusqu'alors sur les forêts : à savoir une fonction principalement économique²⁰. La réforme est venue apporter une vision plus large et, par-là, a instauré une gestion forestière plus respectueuse dans le but de sauvegarder ces entités. C'est un premier pas à franchir si l'on veut modifier la législation relative aux terres publiques. La conception même de l'objet de l'étude et la fonction qu'on lui y attache vont influencer toute la manière dont le régime juridique va se concevoir. C'est, d'ailleurs dans ce sens qu'iront les lignes ci-dessous à propos des communs²¹. En effet, les documents parlementaires précédant à la modification du Code forestier attestent bien de l'enjeu : « ces textes ont vieilli et ne

¹⁵ R. BORN, P. BOUVIER, B. CUVELIER, F. PIRET, *Eléments de droit administratif*, op.cit., § 194, 2°.

¹⁶ *ibidem*, §194, 3°; C.Const., arrêt 32/2003, 12 mars 2003.

¹⁷ voir *infra*. Titre II, chapitre III, section 4.

¹⁸ A. LUCARELLI. « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », *Droit et société*, vol. 98, no. 1, 2018, pp. 141-157.

¹⁹ L. DEMEZ, J. SAMBON, "Nouveau Code forestier : présentation et dispositions générales", in *Actualités du droit rural, vers une gestion plus durable des espaces ruraux?* (sous la dir. de C-H. BORN et F. HAUMONT), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 280 et s.

²⁰ *ibidem*, p. 288.

²¹ voir *infra*. chapitre III, section 1.

répondent plus parfaitement aux besoins et à la sensibilité actuels : les techniques forestières, les facilités de déplacement, les loisirs et la pression du public sur l'espace forestier se sont développés, l'approche écologique est de plus en plus présente et nécessaire. La forêt participe au bien commun et cette notion s'étend à l'ensemble du territoire boisé, qu'il appartienne aux propriétaires particuliers ou publics. Une réforme s'imposait »²². On voit qu'il y a une volonté de dépasser la dichotomie privé/public en se ralliant à une notion de bien commun. La multifonctionnalité des forêts à savoir ses fonctions écologiques, économiques et sociales est très vite reconnue comme un point essentiel²³.

Qu'en est-il en droit français ? En droit français, l'affectation d'un bien revêt un caractère particulier, elle a pour but "de préserver l'intégrité physique du bien et le capital qu'il constitue"²⁴. Cette notion est particulièrement appliquée à la gestion des espaces forestiers. Elle est en fait "le support d'une consécration juridique de la multifonctionnalité de fait de l'espace forestier"²⁵. Son objectif est de "limiter la liberté du propriétaire dans l'usage de son bien et de ses produits, en raison de leurs caractères intrinsèques"²⁶. Plus concrètement, la destination des forêts (que le propriétaire soit une commune ou particulier) comprend une triple fonctionnalité à savoir une fonction économique, écologique et sociale²⁷. C'est donc la même chose qu'en droit belge. La fonction économique, c'est-à-dire la production de bois, consiste en la fonction principale des forêts publiques ; attenant à cette première fonction, les collectivités publiques peuvent reconnaître une affectation secondaire à savoir une concession de pâturage pour les animaux d'élevage pour autant "qu'il n'en résulte aucun inconvénient pour la gestion forestière du fonds"²⁸. Mais étant donné l'urbanisation et l'artificialisation importante de ces dernières décennies, des fonctions écologiques et sociales ont été reconnues aux forêts publiques. Cela ne signifie pas que chaque parcelle forestière doit remplir les trois fonctions, mais au vu de la destination naturelle de chaque parcelle, les autorités publiques doivent établir un certain équilibre entre ces trois fonctions²⁹.

²² Exposé des motifs du premier projet, *Doc. Parl. w.*, sess. 1998-1999, n° 496/1, p. 1

²³ Projet de décret relatif au Code forestier, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess-ord. 2007-2008, n° 806/1, p. 1. ; L. DEMEZ, J. SAMBON, "Nouveau Code forestier : présentation et dispositions générales", *op. cit.*

²⁴ M-A. LATOURNERIE, Quelques réflexions à partir du droit forestier..., in *L'intérêt général, mélanges en l'honneur du professeur Didier Truchet*, Paris, Dalloz, 2015, p.314.

²⁵ *ibidem*.

²⁶ *ibidem*, p. 315.

²⁷ *ibidem*, p. 315. ; Ordonnance n°2012-92 du 16 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, article L. 121-1, JO, 27 janvier 2012, p. 1549.

²⁸ M-A. LATOURNERIE, Quelques réflexions à partir du droit forestier..., *op.cit.* p. 316.

²⁹ *ibidem*, p.316.

Enfin, la destination du bien forestier n'est pas à confondre avec un droit d'usage reconnu aux habitants d'une commune sur une forêt communale. La nouvelle loi française a aboli les droits d'usage et d'affouage sur les forêts de l'État (les forêts domaniales)³⁰, mais certaines forêts communales ont maintenu ce droit d'affouage.

- Section 2 : Le cas de l'Ecosse et du community land trust ³¹

L'Ecosse a connu, depuis deux décennies maintenant, une véritable refonte de son droit de propriété sur les terres agricoles. Cette refonte a procédé d'un mouvement initié par diverses communautés d'habitants désireuses de reprendre le contrôle de leurs terres face à l'accaparement, alors grandissant du foncier par des entreprises privées³². Ainsi plusieurs réformes ont réellement participé à reconnaître des droits pour les communautés d'habitants, réunis en association et détentrices de droits réels sur la terre. Le *Land Reform Scotland Act* de 2003 a reconnu un droit de préemption à ces communautés particulières³³. En plus de cela, certaines communautés se voient recevoir le droit de réclamer “un intérêt relatif à des terres dans leur région”³⁴; cet intérêt une fois enregistré, ladite communauté bénéficie, dans le cas de la vente du terrain, d'un droit de préemption sur ce dernier. Ce n'est pas tout puisque deux corps de législation adoptés en 2015 et en 2016 ont été encore plus loin dans la reconnaissance de droits à ces communautés de “Crofters” : il leur est permis de forcer la vente d'un terrain si trois conditions sont remplies : si la terre a été abandonnée ou négligée; si la gestion de la terre est de nature à nuire, de manière directe ou indirecte le bien-être environnemental de la communauté concernée ; afin d'approfondir le développement durable³⁵. Notons que les communauté doivent répondre à des critères d'existence précis (structure juridique appropriée, fonctionnement démocratique)³⁶. Cet organe démocratique une fois propriétaire de la terre, en assure la gestion dans l'intérêt de la communauté, il s'agit donc d'une forme de propriété collective.

³⁰ *ibidem*. ; Ordonnance n°2012-92 du 16 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, article L. 241-1, *op.cit*.

³¹J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, “Droits hybrides et communs pour accéder et protéger la terre. Étude de droit comparé et application à la Région wallonne”, in *Le droit comme outil à la transition écologique et sociale* (sous la dir. de C. FRISON), Annales de droit de l'UCLouvain, vol. 84, 2022, n°1, p. 218.

³²*ibidem*.

³³*ibidem*.

³⁴*ibidem*.

³⁵*ibidem*, note de bas de page 24 : Community Empowerment Act, 2015, partie 3A et 25: Land reform (Scotland) Act, partie 5.

³⁶*ibidem*, note de bas de page 27 : J. BRYDEN, Ch. GEISLER, « Community-based land reform: Lessons from Scotland », *Land Use Policy*, vol. 24, 2007, p. 30.

Dans la pratique, ce régime légal démontre quelques failles à en déduire par le faible nombre d'acquisitions communautaires et les quelques échecs de certaines acquisitions (manque de moyens financiers, manque de connaissances de gestion, de connaissances pratiques)³⁷. C'est pour cela qu'une telle politique doit invariablement s'accompagner d'une aide financière. C'est dans cet esprit qu'a été créé le Scottish Land Fund. Ce fonds établi à l'attention des communautés désireuses d'acquérir un terrain leur permet d'effectivement acheter la terre au prix du marché³⁸. Concrètement, ce fonds fonctionne de la manière suivante: "The Scottish Land Fund is open to organisations in both urban and rural Scotland which are community-led, community-controlled and defined by a geographic area"³⁹. L'idée sous-jacente est donc bien de relier une communauté à un milieu géographiquement donné. Pour que ladite communauté puisse bénéficier d'une aide financière, elle doit démontrer que leur projet : "achieve more sustainable economic, environmental and/or social development through ownership of land and buildings; have a stronger role in and control over their own development; own well managed, financially sustainable land and buildings"⁴⁰.

Un tel fonds serait-il envisageable en Wallonie? Le Code wallon de l'agriculture prévoit l'existence d'une réserve foncière alimentée par un fonds budgétaire⁴¹ devant permettre à la région wallonne d'acquérir des terres agricoles notamment dans le but de "freiner la spéculation foncière et l'augmentation des prix et de protéger la fonction nourricière et l'intérêt général des terres agricoles"⁴². Ce fonds poursuit donc des objectifs similaires au Scottish Land Fund mais pas à destination des mêmes personnes juridiques. Les SAFER en France⁴³ disposent également de fonds pour acquérir des terrains agricoles et les mettre à disposition des agriculteurs. L'avantage avec le Scottish Land Fund, c'est qu'il représente un outil liant directement une communauté à son milieu et à ses terres.

³⁷ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, "Droits hybrides et communs pour accéder et protéger la terre. Étude de droit comparé et application à la Région wallonne", in *Le droit comme outil à la transition écologique et sociale* (sous la dir. de C. FRISON) *op. cit.*, p. 221.

³⁸ *ibidem*.

³⁹ <https://www.tnlcommunityfund.org.uk/funding/programmes/scottish-land-fund#section-2>, consulté le 22 avril 2023.

⁴⁰ *ibidem*

⁴¹ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, art. D. 355 et D. 359, §1, Titre XI, chapitre IV, section 5, *M.B.*, 5 juin 2014, p. 42894.

⁴² A. CAPRASSE, « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture* (sous la dir. de E. BEGUIN et J. FONTEYN), 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 156, note de bas de page 26 ; voir *infra* Titre II, Chapitre I, section 1.

⁴³ *infra*.

Dans leur conclusion, Juliette Straet, Lancelot Jacob et Pierre Walckiers affirment que le système écossais doit inspirer le système wallon en ce qu'il rend de l'autonomie aux communautés en les impliquant dans la gestion et la préservation de leurs terres (il est important de rappeler qu'une acquisition ne peut être faite par la communauté que si cela participe à un objectif de développement durable)⁴⁴. On se rallie à ces conclusions en tirant de l'exemple écossais deux idées principales : la collectivité est un maillon essentiel dans la chaîne de la gestion des terres agricoles, le droit de propriété doit être repensé aujourd'hui au vu des attentes environnementales et au vu de la nécessité d'un regain d'autonomie de ses communautés. En effet, l'idée de propriété collective reconnue à un groupe déterminé (ce peut être les habitants de la commune par exemple), peut servir de piste vers une meilleure gestion des terres agricoles. Cet exemple concret s'inscrit dans une tendance décisionnelle favorisant le processus « bottom-up » plutôt que le processus « top-down » qui prime encore aujourd'hui en matière agricole et environnementale⁴⁵. Il nous paraît indéniable que la gestion agricole doit se faire en collaborant avec les acteurs réels des secteurs agricoles et fonciers (les agriculteurs, les habitants de communes, les syndicats d'agriculteurs etc.), les autorités locales peuvent établir des politiques concrètes et coordonnées sur leur territoire en mettant en lumière des objectifs précis telle la sécurité alimentaire, le maintien et l'enrichissement de la biodiversité. Le guide de gestion de Terre-en-Vue fait également écho à cette nécessité de solliciter les citoyens : on y évoque notamment le besoin de mettre en place une commission des agriculteurs et agricultrices.⁴⁶

Enfin, ceci fait fortement écho aux propriétés simultanées et en particulier la propriété communautaire paysanne (ou propriété communale) qui existait sous l'ancien régime en Angleterre⁴⁷. Ce mode de propriété aujourd'hui révolu, chassé par l'apparition des mouvements d'*enclosure* à la fin du XVIII^e siècle, concédait une propriété collective de la terre aux paysans qui étaient détenteurs de droits collectifs sur ces terres⁴⁸. Ces droits n'étaient d'ailleurs pas attachés aux paysans en tant qu'individus mais en ce qu'ils habitaient le milieu. C'était de leur relation avec le milieu qu'ils tiraient un droit d'usage sur ce dernier. On aborde ici une idée qui

⁴⁴ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, "Droits hybrides et communs pour accéder et protéger la terre. Étude de droit comparé et application à la Région wallonne", in *Le droit comme outil à la transition écologique et sociale* (sous la dir. de C. FRISON), op.cit., p. 244.

⁴⁵ *ibidem* ; NYELENI, "Des terres en commun! Stratégies locales d'accès à la terre pour l'agriculture paysanne et l'agroécologie", p. 111, avril 2020, disponible sur : <https://viacampesina.org/fr/des-terres-en-commun-le-mouvement-nyeleni-pour-la-souverainete-alimentaire-en-europe-et-en-asie-centrale-publie-un-manuel-sur-lacces-a-la-terre/>, consulté le 27 avril 2023.

⁴⁶ Terre-en-Vue, Crédal, "Guide gestion des terres publiques", juillet 2022, p.10., disponible sur : <https://terre-en-vue.be/actualite/article/nouveau-guide-de-gestion-des-terres-publiques>, consulté le 27 avril 2023.

⁴⁷ Sarah VANUXEM, *La propriété de la Terre*, Marseille, Wildproject, 2019, p. 76.

⁴⁸ *ibidem*, p. 76-77.

sera plus amplement étudiée *infra* à travers les travaux de François Ost et de Sarah Vanuxem; l'idée du lien existant entre les habitants et leur milieu. Dans le cas de la réforme écossaise, c'est d'un droit de propriété "classique" dont il s'agit, mais le fait que la propriété soit détenue dans les mains d'un organe collectif géré selon un modèle démocratique nourrit nos réflexions quant à la création d'une nouvelle forme de propriété qui sauvegarderait l'intérêt général de la terre.

- Section 3 : biens communaux – essarts

Les « sarts » ou « essarts » sont des biens dits communaux, au sens de l'article 542 de l'ancien Code civil. Ce sont des biens « à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis »⁴⁹. Ce ne sont pourtant pas pour autant des biens du domaine public. En effet, leur qualification n'entraîne pas une affectation à une activité publique destinée à servir l'usage de tous (voir *supra* la partie sur la dichotomie domaine public/privé)⁵⁰. Les essarts sont donc juridiquement, considérés comme appartenant au domaine privé d'une commune⁵¹ mais on peut aussi y voir une forme hybride de biens du domaine privé dont l'usage est reconnu aux habitants d'une ou plusieurs communes identifiées et bien souvent justifié par des usages historiques en lien avec la féodalité. L'usage que les biens communs reconnaissent aux habitants est bien souvent un usage précis tel que : l'affouage (droit d'emporter du bois – plus spécifique aux zones de bois et forêts), ou encore le droit de pâture⁵². Dans le Code forestier, ce même droit d'usage (il s'agit plus précisément du droit d'affouage) a été supprimé par la réforme du code forestier de 2008 en son article 48 et son article 74⁵³. De la même manière, le nouveau Code civil a supprimé l'article 542 qui consacrait ces biens communaux.

A l'heure actuelle donc, la tendance est plutôt à la disparition de ce droit d'usage spécifique et sui generis que constituent les biens communaux. En effet, la France a aussi failli

⁴⁹ Ancien Code Civil, Livre II : Des biens et des différentes modifications de la propriété, art. 542, *M.B.*, 3 sept 1807.

⁵⁰ *supra*.

⁵¹ Cass., 16 mai 1974, *Pas.*, 1974, I, p. 961 ; dans le même sens : Civ. Namur, 1er juin 1992, *Rev. dr. rur.*, 1993, p. 47 ; *J.L.M.B.*, 1993, p. 1436, somm. ; *op. cit.*, *R.C.J.B.*, 2000, pp. 59 et s., spéc. p. 97.

⁵² V. RAMELOT, *La gestion du patrimoine des collectivités locales*, Bruges, Vanden Broele, 1e édition, 2011, p. 5-22.

⁵³ D. JANS, "Code forestier et droit immobilier", in *Actualités du droit rural, vers une gestion plus durable des espaces ruraux?*, *op. cit.*, p.356 et s.

voir son article 542 disparaître⁵⁴. Ce dernier consacre l'existence de biens communaux dans les termes suivants : "Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis"⁵⁵. Toutefois il subsiste et alimente aujourd'hui des théories nouvelles qui prétendent repenser le modèle civiliste de la propriété dans les pays ayant subi l'influence du droit romain⁵⁶. Sarah Vanuxem, dans son ouvrage intitulé *La Propriété de la Terre*, se fonde sur cet article du Code civil pour en dégager l'idée d'une "forme de propriété par principe collective et reposant sur l'appartenance à une communauté d'habitants"⁵⁷. Selon l'historien Yann Thomas, cité à plusieurs reprises dans l'ouvrage de Sarah Vanuxem, les choses publiques au temps des Romains n'étaient pas considérées comme la propriété privée des autorités publiques (ce qui s'apparenterait aujourd'hui aux biens du domaine privé) mais plutôt "comme des choses appartenant à la généralité, collectivité ou universalité des citoyens"⁵⁸. C'est dans cet esprit qu'il faudrait lire l'article 542 du Code civil : il est d'ailleurs clair que cet article s'adresse *aux habitants* directement, et, loin d'interpréter ce terme comme désignant la commune, représentation légale de l'intérêt de l'ensemble des habitants, l'autrice opte pour une interprétation littérale de cet article. En effet, selon elle, les collectivités locales ont pour effet aujourd'hui de nier le caractère collectif de ces propriétés communales en faisant écran entre le texte de la loi et les destinataires du droit qu'il consacre : les habitants⁵⁹. Cet article établit donc un droit de propriété collectif aux mains des habitants d'une même commune sur une chose commune. C'est dans cet esprit que Sarah Vanuxem aborde l'article 542 du Code civil : selon elle, il faudrait lire cet article comme la base légale d'un droit reconnu à chaque habitant d'une commune sur les biens communs de cette commune. En découle un droit de gestion de ces biens communs de manière autonome. Les *res publicae* appelleraient d'elles-mêmes une forme de propriété collective. Ce qu'il faut retenir de cet article 542, c'est qu'il y envisage la propriété non-pas sous une forme de domination mais bien sous une forme d'habitation⁶⁰. Il faut lire la propriété comme une relation établie entre des "personnes-habitants" et des "choses-lieux"⁶¹. Il ressort de cette vision

⁵⁴ S.VANUXEM, *La propriété de la Terre*, op. cit. p.82; La loi du 27 mai 2013 dite de modernisation du régime des sections de communes visait à abolir l'article 542 aux motifs qu'il était source d'un trop grand contentieux et d'une trop importante complexité administrative.

⁵⁵ Code civil français, article 542, 3 sept. 1807.

⁵⁶ S. VANUXEM, *La propriété de la Terre*, op. cit., Chapitre III :la propriété comme faculté d'habiter.

⁵⁷ *ibidem*, p. 55.

⁵⁸ *ibidem*.

⁵⁹ *ibidem*, p. 82.

⁶⁰ *ibidem*, p. 80.

⁶¹ *ibidem*, p.80.

de la propriété une réelle mise en valeur de la fonction sociale que peut avoir la terre lorsqu'elle est mise à disposition d'une communauté d'habitants. Cette conception de la propriété collective fait invariablement écho à l'exemple écossais du *community land and trust* évoqué plus haut. A notre sens, cette thèse accompagnée du système juridique écossais et d'outils tels que le Scottish Land Fund permettent d'attribuer plus d'autonomie aux collectivités locales et à la société civile en général, à leur rendre plus d'autonomie et à les impliquer dans une politique foncière agricole plus large.

Enfin, Vanuxem va plus loin encore, elle plaide pour qu'à travers cette propriété communale soit reconnu un droit de propriété au lieu lui-même (notion de lieu-propiétaire) afin que, lorsqu'une communauté vient à disparaître (exode rural par exemple) les droits de cette communauté sur le lieu ne disparaissent pas avec elle mais qu'ils se maintiennent car attachés au lieu lui-même et puissent être restaurés à l'égard d'une nouvelle communauté (les néo-ruraux par exemple)⁶². L'avantage de cette conception élargie du droit de propriété est triple : d'abord, il permet d'abolir l'établissement d'une personne morale comme représentante de la communauté avec comme effet de s'arroger les droits initialement reconnus aux habitants; ensuite, il permet d'ouvrir une brèche pour les générations futures comme communauté "à venir" ou "en devenir"; enfin, il rompt avec l'idée d'une propriété effective de l'individu sur le bien, les personnes (habitants) n'ont pas "la propriété des choses-mêmes mais seulement des places, droits ou biens en elles (les choses-lieux)"⁶³. "Les choses-lieux ne sont jamais, à strictement parler, appropriées par des personnes-habitants", "en dernière instance, les choses lieux sont appropriées en elles-mêmes"⁶⁴.

Certes, les essarts représentent un intérêt dans le cadre de notre étude puisque ces biens communaux ont l'avantage de conférer un droit aux habitants sur une parcelle dont la commune est propriétaire. Dans telle configuration, on pourrait imaginer d'utiliser les essarts comme outil pour réserver l'usage de terres agricoles publiques à l'avantage des habitants d'une commune. De plus, les lots qui constituent les biens communaux, répartis entre les habitants ne peuvent pas être loués ou cédés. Ces lots ne peuvent pas non-plus dépasser un groupement maximum afin d'éviter tout cumul entre les mains d'une seule personne⁶⁵. Ce n'est qu'après avoir procédé de la sorte aux attributions des lots aux habitants que la commune peut louer les éventuels

⁶² *ibidem*, p.85.

⁶³ *ibidem*, p.86.

⁶⁴ *ibidem*.

⁶⁵ V. RENIER, P. RENIER (coll. B. Demanet e.a.), « Le bail à ferme », *Rép. not.*, Bruxelles, Larcier, 1992. n° 888-1. Régime administratif des sarts communaux.

surplus au plus offrant⁶⁶. Ainsi, les biens communaux ont le désavantage d'empêcher l'établissement d'un bail à ferme⁶⁷ mais ils apportent l'avantage d'opposer une garantie à un accaparement de plusieurs lots comme ce fut le cas dans l'affaire du CPAS de Gand (*infra*).

Ainsi, loin de constituer un droit d'exploitation de la terre au sens propre, les biens communaux portent en leur sein un droit d'usage, certes relatif mais qui témoigne quand-même du droit de chaque habitant à avoir accès aux ressources de ce bien communal. Naturellement, notre souhait n'est pas de voir chaque habitant lambda venir labourer le champ, le travail d'agriculteur nécessite connaissances et formations. Toujours est-il que le droit d'usage peut recouvrir une acception plus large; par "user des ressources", on peut très bien comprendre que chaque habitant a droit à une alimentation issue de ces terres agricoles communales. En prenant ce chemin, on se rapproche inévitablement de la question des droits fondamentaux et du droit à une alimentation adéquate (*infra*). Si l'on conçoit que ce droit d'usage procède de la réalisation d'un droit fondamental, cela reviendrait à imposer un moratoire sur la vente de biens communaux en ce que tel acte porterait atteinte aux droits des habitants. Est-ce possible en l'état? La réponse est malheureusement négative : en effet, la Cour constitutionnelle a jugé que la perte d'un droit d'usage ne faisait pas naître un droit à l'indemnisation, dès lors que ce n'est pas un droit de propriété qui est reconnu aux habitants. Le fait que ceux-ci perdent leur droit sur un bien communal par le fait de la suppression des sections de communes étendant ce droit à de nouveaux habitants ne justifie en rien une quelconque indemnisation⁶⁸. Il semble donc que les effets juridiques de ce droit d'usage soient limités et qu'il soit dès lors difficile d'en tirer un corps de règles contraignant la commune quant à l'exercice de son propre droit de propriété. Cet exemple démontre sans doute un peu plus la nécessité de réformer la conception juridique actuelle de la propriété et d'envisager un régime juridique dans lequel la commune ne dispose pas d'un droit de propriété plein et entier concernant les terres publiques agricoles. C'est à travers ce genre de décisions jurisprudentielles que l'on est raisonnablement en droit de souhaiter une refonte du régime juridique de la propriété, notamment inspirée par des travaux tels que ceux de Sarah Vanuxem⁶⁹. En effet, en déconstruisant la propriété, en la morcelant, on pourrait reconnaître le droit de propriété de la commune, concilié avec un droit d'usage reconnu aux habitants et mettant en oeuvre leur droit à une alimentation adéquate ainsi qu'avec un droit

⁶⁶ *ibidem*.

⁶⁷ E. BEGUIN, «La répartition des sarts communaux», *Mouv. comm.*, 2002, pp. 56 et s.

⁶⁸ M. PAQUES, "Domaine public, domaine privé, biens des pouvoirs publics", Livre 7, Bruxelles, Larcier, 1992, n°12: l'art 542 du Code Civil, in *Le bail à ferme*, *op. cit.* ; C. arb., 20 avril 1999, arrêt n° 44/99, *Mon. b.*, 3 sept. 1999, p. 32905, motif B.7.

⁶⁹ *infra*.

d'usage d'exploitation reconnu à un agriculteur domicilié dans ladite commune et mettant en oeuvre son droit d'accès à la terre⁷⁰. Ainsi, la terre agricole publique deviendrait, au travers de sa fonction sociale, le réceptacle et le lieu de réalisation de divers droits fondamentaux, cohabitant ensemble selon un droit de propriété déconstruit.

Chapitre III : Vers une refonte de la conception-même de propriété en théorie du droit

- Section 1 : régime juridique des communs

Les biens communs font directement écho à ce que l'on appelle les *commons*. Ce terme désignait, à l'époque prémoderne et au Moyen-Age, les terres dont l'usage était accordé à tous les paysans et agriculteurs de la région⁷¹. Certes, aujourd'hui l'acception du terme "bien commun" désigne un ensemble de biens dont l'accès doit être garanti à l'ensemble de l'humanité (l'eau, l'air, les semences par exemple). N'en déplaise, les communs visant originellement des parcelles de terre, les développements qui suivent y puisent alors toute leur pertinence. Face à la tendance générale de privatisation de l'espace public⁷², les biens communs ont récemment fait l'objet de nombreuses études, notamment en Italie où la commission Rodotà a défini les biens communs comme : *"des choses qui expriment des utilités fonctionnelles pour l'exercice des droits fondamentaux mais aussi pour le libre développement de la personne humaine. Les biens communs doivent être protégés et sauvegardés par l'ordre juridique, notamment au bénéfice des générations futures. Les titulaires des biens communs peuvent être des personnes juridiques de droit public ou privé. Dans tous les cas, leur accès à tous doit être garanti, dans les limites et selon les modalités déterminées par la loi. Quand les titulaires sont des personnes publiques, les biens communs sont gérés par eux et mis hors de la portée du monde marchand"*⁷³. Cette Commission s'était réunie en 2007-2008 afin de réformer le code civil italien et d'y inclure le régime juridique des biens communs. Toutefois, les terres agricoles n'entrent pas dans la liste des biens communs proposés par la Commission⁷⁴.

⁷⁰ voir infra. Titre II, chapitre II pour plus d'explications sur les droits fondamentaux.

⁷¹V. LUCERA, "les communs : entre débat théorique et pratique", 7 juillet 2020, Revue Démocratie, http://revue-democratie.be/index.php?option=com_content&view=article&id=1416:les-communs-entre-debat-theorique-et-pratiques&catid=68&Itemid=201, consulté le 07 avril 2023.

⁷² A. LUCARELLI. « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », *op. cit.* p. 142.

⁷³ *ibidem*, note de bas de page 2.

⁷⁴ « Sont des biens communs parmi d'autres : les rivières, les torrents et leurs sources ; les lacs et les autres zones aquatiques ; l'air ; les parcs définis par la loi, les forêts et les zones boisées, les zones montagneuses et les hautes cimes, les glaciers et neiges éternelles, les bords de mer et les côtes reconnues réserves naturelles ; la faune sauvage

Il y a un souhait de faire de ces communs des biens fonctionnels⁷⁵. En effet, les biens communs se caractérisent comme tels de par leurs caractéristiques intrinsèques⁷⁶. Ce sont les propriétés inhérentes au bien en question qui lui donnent ce statut de bien commun : ainsi l'eau représente un besoin vital qui doit dès lors être exempté d'accaparement, non-soumis aux lois du marché, de la même manière des lacs, rivières, montagnes de par leurs fonctions écologiques et leur rôle au sein d'un écosystème ne peuvent faire l'objet d'une propriété exclusive.

Toutefois, la notion de bien commun n'exclut pas la notion de propriété. En fait, dans le cas des biens communs, la propriété n'accorde à son détenteur rien de plus qu'un devoir de gestion du bien commun, mis au service de l'humanité. Il faut donc changer de paradigme quant à la notion de droit de propriété et quant à la gestion de ces biens communs : "Les institutions publiques doivent en effet gérer les biens communs comme des protecteurs des intérêts généraux et non pas comme des propriétaires"⁷⁷. Par rapport aux réflexions de Lucarelli, on observe que le système belge ne fait pas (encore) grand cas de ces biens communs : rien, dans les travaux parlementaires sur le Livre III du nouveau code civil ne fait état de cette idée⁷⁸. Plus loin dans ce travail, il sera toutefois fait mention de l'utilisation du terme "patrimoine commun" dans plusieurs textes législatifs de la Région wallonne; les similitudes entre les notions de bien communs et patrimoine commun sont nombreuses mais nous verrons que leur simple consécration dans un texte de loi appelle nécessairement à une mise en oeuvre concrète⁷⁹.

- Section 2 : La notion de propriété-habitation par Sarah Vanuxem

Afin d'aller plus en avant dans cette notion de bien commun, nous nous attardons sur un ouvrage qui étudie la question sous l'angle spécifique de la terre comme potentiel bien commun : *La propriété de la Terre*. Sarah Vanuxem livre dans son ouvrage une approche radicalement moderne de la propriété en refondant complètement les grandes lignes de ce droit sacro-saint. La théorie défendue consiste à appréhender les espaces, la terre, les biens immobiliers comme des lieux qui seraient titulaires d'un droit de propriété sur eux-mêmes. Ainsi les individus n'auraient que des droits d'usage sur le bien immobilier. Cette conception

et la flore protégées ; les sites archéologiques, culturels, environnementaux et les autres paysages protégés. » (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg_14_7)

⁷⁵A. LUCARELLI. « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », *op. cit.*

⁷⁶V. LUCERA, "les communs : entre débat théorique et pratique", 7 juillet 2020, *op. cit.*

⁷⁷A. LUCARELLI. « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », *op. cit.*, p. 154.

⁷⁸Projet de Loi portant insertion du Livre 3 "Les biens" dans le nouveau Code civil, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess.ord. 2018-2019, n° 54 3348/001.

⁷⁹voir *infra.*, section 4 : la notion de patrimoine commun.

rompt avec l'approche occidentale du droit de propriété exclusif et absolu. Ici, on envisage la propriété de façon plus diffuse, plurielle, et partagée. C'est ce qui ressort de la notion de propriétaire-habitant⁸⁰: la propriété se définit d'un rapport d'habitation entre le titulaire d'un droit de propriété et son milieu. Le droit de propriété est alors conçu comme un outil régulateur, pour les relations entre les propriétaires et pour les relations avec le milieu⁸¹. La propriété n'est plus alors qu'un droit attribuant à son détenteur une place, une fonction dans un milieu. On n'a pas la propriété d'un fonds, mais uniquement d'un droit sur un fonds. La propriété constitue un droit lui-même régulé par les règlements de préservation et de fonction du milieu. Autrement-dit, des règles intrinsèques aux fonctions du milieu et visant à faire "respecter la destination des lieux"⁸² s'imposeraient à quiconque bénéficiant d'un droit d'user de la chose.

L'avantage de cette théorie, c'est qu'elle part des caractéristiques fondamentales et propres de la terre et qu'elle en dresse un régime juridique tout autour. Elle ne prend pas comme point de départ les prérogatives d'un individu sur un bien immeuble. Cette théorie peut servir de fondement pour repenser le droit de propriété sur les terres agricoles. En circonscrivant la propriété au respect de la fonction attachée au milieu, on brise la prérogative d'aliénation dont le propriétaire est titulaire. Vanuxem s'échappe d'une conception du droit "anthropocentrée" pour proposer une théorie axée sur la destination du lieu.

Un autre apport qui peut être pris en compte dans le cadre de notre étude consiste à faire reposer ce droit de propriété-habitation uniquement sur certaines parties du bien. Ainsi, l'autrice prend l'exemple des services écosystémiques produits par un bien immeuble⁸³ (forêt, terre agricole,...) en argumentant que ces choses "demeurent à l'usage de tous" quand bien même ces choses seraient dites "communément appropriées"⁸⁴. Concrètement, cela revient à faire sortir les dimensions immatérielles de la propriété sur ces choses corporelles. L'intérêt de cette conception sur les "services" qu'apportent certains milieux (ex: stockage de carbone pour les forêts) peut s'avérer utile dans le cadre des terres agricoles. En effet, l'autorité publique pourrait très bien être titulaire d'un droit de propriété-habitat (ce qui implique déjà de sa part qu'elle en préserve l'aspect nourricier) mais elle ne serait peut-être pas titulaire des fameux "services écosystémiques" de la terre. Cette nuance parmi les différentes fonctions d'un fonds est également soutenue par certains géologues et agriculteurs qui soutiennent une reconnaissance

⁸⁰ S. VANUXEM, *La propriété de la Terre*, *op. cit.*

⁸¹ *ibidem*, p.67.

⁸² *ibidem*.

⁸³ *ibidem*, p. 71.

⁸⁴ *ibidem*.

de sols comme biens communs⁸⁵. Leur approche plus géologique de la terre soutient également que la propriété d'un fonds doit être divisée selon les différentes fonctions de ce fonds ; ainsi, les auteurs invitent à "dissocier le droit absolu de propriété du sol des droits d'usage de ses services écosystémiques inappropriables"⁸⁶. Une telle nuance dans le droit de propriété s'ajouterait comme garde-fou supplémentaire à la sauvegarde de l'intérêt nourricier de la terre. En effet, on pourrait imaginer que l'autorité publique soit propriétaire du fonds, mais pas de sa fonction nourricière, ni de sa fonction écologique, ni de sa fonction sociale : fonctions inappropriables car inhérentes à la terre et qu'aucune procédure de vente ne pourrait menacer.

On peut aussi raisonnablement citer l'idée procédant, pour le cas particulier des choses communes (*supra*), d'une distinction entre la propriété comme liberté d'user des choses (reconnue à toute la communauté universelle des habitants) et la propriété comme droit d'occuper une place privilégiée dans tel bien (reconnue à ceux qui ont détenu ce titre par des moyens légaux : contrat, donation)⁸⁷. La distinction s'opère donc entre ceux qui ont un droit dit "d'exister" à savoir tout - un - chacun avec ceux qui ont un privilège sur la chose. L'intérêt, ici, c'est que ce sont deux droits de propriété qui sont en concurrence ; ainsi l'un ne supprime pas l'autre dans l'usage du bien. "L'habitant sans titre, propriétaire d'un droit à l'existence serait libre d'user des choses dans le respect des droits des propriétaires territoriaux privilégiés, mais ces derniers auraient, en retour, le devoir d'occuper leur place dans la limite du droit à l'existence de la communauté universelle des autres habitants"⁸⁸. Ceci nous semble intéressant dans le cas des terres agricoles, si tant-est que ces dernières sont des biens communs, la thèse résumée ci-dessous appuie l'idée d'une reconnaissance d'une prérogative liée à la terre dans le chef des individus aussi précaire fut-il que ledit droit d'usage. C'est un régime qu'on peut nommer le régime des propriétaires - habitants. L'ouvrage de Sarah Vanuxem ouvre donc une brèche, non-pas au niveau des droits fondamentaux (quoique le terme "droit à l'existence" amène à notre sens une certaine réflexion : ce terme pourrait-il faire écho à un droit à une alimentation adéquate et un droit d'accès à la terre?) mais bien au sein du droit de propriété des biens communs en justifiant l'existence d'un droit de propriété des habitants sans droit ni titre sur le bien et ce au motif que la terre n'est plus juste un bien meuble, objet d'aliénation et de domination par un seul, mais bien une chose-milieu, c'est-à-dire un espace où la propriété,

⁸⁵ P. DONADIEU, E. REMY, et M-C. GIRARD. « Les sols peuvent-ils devenir des biens communs? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, no. 3, 2016, pp. 261-269. consulté en ligne le 11 avril 2023, <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2016-3-page-261.htm?contenu=article>

⁸⁶ *ibidem*, p. 267.

⁸⁷ *ibidem*, p. 72.

⁸⁸ *ibidem*, p. 73.

divisée, ne porte que sur des droits, dans le respect de la destination naturelle et la préservation du milieu.

- Section 3 : approche environnementale de la propriété par François Ost

Soucieux de retracer le parcours historique de la gestion des biens publics, François Ost part des théories du XXe siècle sur les biens communs et tente de dépasser leurs écueils . Ainsi, il rappelle la thèse de G. Hardin sur la tragédie des communaux. Selon ce dernier, les biens communs mis à disposition de tous finissent inlassablement par être surexploités, ce qui porte atteinte à la nature du bien en lui-même (exemple des bisons chassés à outrance dans l'Ouest américain ou exemple des pâtures libres d'accès). A cela, Hardin propose deux solutions : la première privilégie un modèle de gestion publique de ces biens communaux par des entités étatiques, la deuxième privilégie l'appropriation privée de ces biens afin que s'impose à eux la loi du marché⁸⁹. C'est cette deuxième alternative que les successeurs de Hardin vont soutenir : pour eux, l'appropriation privée des biens communs est souhaitable car elle "repose sur trois piliers : la propriété privée, le marché qui assure sa circulation et son développement et la responsabilité qui garantit sa pérennité et son usage conforme au bien commun"⁹⁰. Selon Hardin, ainsi composé, le modèle de l'appropriation privée porte en lui tous les outils pour préserver et pérenniser les biens communs. La propriété, d'abord, fait office d'outil régulateur de prix. Les biens font l'objet d'échanges commerciaux sur un marché où la mise en concurrence des acteurs les poussent à préserver leurs biens, ce qui, indirectement, favorise la préservation et le développement de ces biens environnementaux. Ensuite, ces échanges de biens entre propriétaires privés doivent avoir lieu dans le cadre d'un marché libre "guidé par les indicateurs que sont le prix au lieu de rencontre de l'offre et de la demande"⁹¹. Enfin, la responsabilité comme troisième et dernier pilier découle directement du premier pilier. Toute ingérence, faute, infraction incombant à un propriétaire engage sa responsabilité dans le dédommagement, la réparation, l'indemnisation du préjudice causé. François Ost reconnaît les vertus positives de ce dernier pilier qu'il est plus que souhaitable de mettre en pratique; pour le reste, il rejette profondément cette théorie de l'appropriation de l'environnement comme bien marchand. À juste titre, il semble que la situation foncière actuelle en Belgique mais également

⁸⁹ F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 2003, p.350.

⁹⁰ *ibidem*, p. 134.

⁹¹ *ibidem*, p.137.

en Europe découle justement des dérives du marché acquisitif foncier pris en tenaille par les entreprises privées et victime d'un manque de régulation par les pouvoirs publics⁹².

On ne peut donc que se rallier à la critique dressée par François Ost contre cette thèse des "écologistes de marché" et le suivre dans sa proposition d'un changement de paradigme. Selon l'auteur, cette dichotomie entre un interventionnisme public débordant dans la bureaucratie et un accaparement des biens communs par le prisme de la propriété privée relève d'une vision de la nature comme simple objet : "C'est donc bien l'alternative elle-même qui est trompeuse et inféconde. Seule l'adoption d'une autre logique - une logique de participation qui conduirait à une réappropriation par les gens de la responsabilité de leur milieu - permettra d'échapper au manichéisme ruineux proposé par Hardin et ses émules"⁹³.

La théorie de François Ost prend effectivement un autre point de départ à savoir la conception de la nature et de l'environnement non plus comme un objet, pas même non plus comme un sujet mais bien comme un milieu. En effet, après avoir démontré que la théorie de la nature comme sujet de droit ne conduisait qu'à une impasse, que "l'écologie radicale survalorise la nature, mais, brabant l'humanité, elle finit aussi par transformer le milieu en parodie de lui-même"⁹⁴, l'auteur appelle à concevoir la nature comme milieu, c'est-à-dire comme un réseau de relations entre des sujets et des objets. Ce qui compte, c'est plus cette relation que l'identité même des objets et sujets. La dialectique du milieu impose de repenser totalement le rapport homme-nature mais elle impose de surcroît de repenser l'homme et la nature individuellement. L'on peut aisément expliquer cela en reprenant la phrase suivante : "le monde est en nous en même temps que nous sommes dans le monde"⁹⁵. Il convient en fait de penser l'homme non pas comme un individu uniquement doué de raison, complètement détaché de son environnement, différencié des animaux mais plutôt comme un produit de la nature et de l'environnement⁹⁶. De la même manière, la nature n'est pas uniquement un champ spatial, elle a aussi une temporalité, elle est, comme les hommes, inscrite dans le temps et évolutive⁹⁷. Cette théorie du milieu ne vise pas tant à établir un système de pensée clos et défini qu'à poser les bases conceptuelles nécessaires à ce changement de paradigme. C'est dans ce sens que nous

⁹² voir. *supra* dans l'introduction du présent travail les chiffres du marché acquisitif foncier wallon.

⁹³ F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, op.cit. PAGE ??

⁹⁴ *ibidem*, p. 239.

⁹⁵ *ibidem*, note de bas de page n° 33, p. 253.

⁹⁶ F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, op.cit., p.256.

⁹⁷ *ibidem*, p. 246 : l'auteur invite à repenser la conception cartésienne du temps, non plus considéré dans une logique de continuité dans un univers homogène et stable, mais comme une succession d'événements irréversibles provoquant des changements sur les événements à venir.

reprenons les travaux de François Ost. La dialectique du milieu porte en elle les éléments nécessaires pour refonder notre rapport à l'environnement et plus particulièrement à la terre. Il est important de concevoir la terre comme un élément vivant, évoluant au gré de nos interactions avec lui, porteur de source de vie, branche d'un réseau qui met en relation individus et milieu. Il est également important de concevoir l'homme non plus comme un sujet de droit, détenteur de toute une série de ressources et acteur principal d'une histoire anthropocentrée mais plutôt comme un sujet connecté avec un objet dont il est issu et avec lequel il vit⁹⁸.

Enfin, avant de quitter François Ost il est tout de même essentiel de faire état de la proposition qu'il formule à savoir celle du patrimoine comme statut juridique pour le milieu⁹⁹. En effet, le milieu représentant une nouvelle réalité, il appelle directement à sa reconnaissance dans l'espace du droit. Ceci nécessite de concevoir une fiction juridique qui se distingue du rapport objet-sujet qui structure profondément notre tradition juridique¹⁰⁰. Concrètement, le statut juridique recherché par François Ost doit répondre aux attentes suivantes : il doit "donner une forme juridique au concept économique de "développement soutenable", c'est-à-dire qui canalise les modes de production et de consommation dans les voies qui préservent les capacités de régénération des ressources naturelles (...)" et il doit également traduire "le souci éthique d'assumer notre responsabilité à l'égard des générations futures en imposant notamment une modération (...) afin de garantir l'égalité des générations dans l'accès à des ressources naturelles de qualité comparable"¹⁰¹. Il est intéressant de remarquer, à ce stade, que ces deux impératifs trouvent un vif écho dans le cas des terres agricoles, ces dernières étant des ressources naturelles et des modes de production et dont l'accès par les jeunes agriculteurs est primordial pour atteindre les objectifs d'une agriculture soutenable (*infra*).

Selon l'auteur, c'est la notion de patrimoine commun qui est la mieux à-même de combler ce vide juridique. Cette notion procède de ce que l'auteur appelle un "compromis paradoxal"; autrement-dit, elle prend dans son ensemble des caractéristiques appartenant à la fois au domaine du droit privé et au domaine du droit public¹⁰². Dans le cas des terres agricoles, l'application du régime juridique de patrimoine commun voudrait que les ressources produites par la terre continuent de faire l'objet d'une économie de marché, basée sur l'offre et la demande (ce qui relève du droit privé), la propriété de la terre ne serait pas non-plus remise en

⁹⁸ voir *supra*. Cette théorie du milieu rejoint d'ailleurs le travail de Sarah Vanuxem sur la question de la propriété de la terre. En effet, elle aussi prône une refonte du rapport individu -milieu

⁹⁹ F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, op.cit., p306.

¹⁰⁰ *ibidem*; S. VANUXEM, *La propriété de la Terre*, op. cit.

¹⁰¹ F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, op.cit. p.306-307.

¹⁰² *ibidem*, p. 333.

question (la notion de patrimoine commun, loin de dénier la notion de propriété, s'en accommode parfaitement) mais, la terre agricole comme bien à préserver en raison de son bagage patrimonial (source de production, héritage commun) et en raison de l'intérêt collectif qu'ont les individus et leurs générations futures à voir le bien se pérenniser¹⁰³, pourrait également faire l'objet de régulation par les autorités publiques (droit public). Ce statut hybride contenu dans la notion de patrimoine commun s'applique donc merveilleusement au cas des terres agricoles et permet de sortir de cette dichotomie entre les biens du domaine public et du domaine privé qui constituait une impasse pour le cas de la gestion des terres publiques¹⁰⁴. A ce propos, on ne peut que reprendre les mots et exemples de l'auteur : “ Depuis son origine, dans l'Antiquité, le patrimoine se révèle rétif à la distinction qui oppose le sujet et l'objet; d'emblée, il sert à désigner à la fois un ensemble de biens et un prolongement de la personnalité. En Grèce, le patrimoine désignait la terre qui faisait vivre le groupe familial. Elle ne pouvait être ni vendue, ni partagée. Si elle devenait insuffisante à nourrir les nouvelles générations, celles-ci étaient mises en devoir de défricher et de coloniser d'autres terres voisines”¹⁰⁵. Intrinsèquement, le patrimoine exprime une unité entre le sujet de droit (les individus) et l'objet (la terre) qui se caractérise sous la forme du milieu. Ainsi, de la même manière que les biens communaux renouent avec une forme de propriété paysanne reconnue au Moyen-Age, de la même manière que Sarah Vanuxem reprend à son compte le concept de biens publics comme des biens appartenant à l'universalité des citoyens en droit romain¹⁰⁶, la réhabilitation du patrimoine commun proposée par François Ost rappelle une vision antique du lien existant entre les habitants et leur milieu.

Ces quelques exemples démontrent qu'une vision différente de la propriété des terres agricoles est possible et a déjà existé. Il est nécessaire de repenser la propriété foncière non-plus sous le prisme de l'accaparement d'un objet de droit par un sujet de droit - résultante de la vision du système économique libéral capitaliste - mais bien sous le prisme des liens et relations qui peuvent exister entre des individus et leur milieu. Cette dernière vision de la question foncière favorise une conception de la terre comme une entité douée de propriétés et de fonctions intrinsèques et multiples qui participent au maintien de la vie sur terre. A notre sens, la refonte du droit de propriété foncier, jusque dans les entrailles de notre tradition juridique

¹⁰³ *ibidem*, voy. à propos du cinquième indice de complexité.

¹⁰⁴ *supra*, Chapitre I, Section 2 : le régime juridique de la propriété des autorités publiques

¹⁰⁵ F. OST, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, op.cit., p. 311 sur la nature hybride du patrimoine.

¹⁰⁶ S. VANUXEM, *La propriété de la Terre*, op. cit., p. 55????

constitue le point de départ vers une gestion foncière plus respectueuse de la terre et des droits des individus par rapport à leur milieu.

- Section 4 : La notion de patrimoine commun

Suite à la proposition de François Ost de réhabiliter la notion de patrimoine commun pour répondre aux objectifs visés, on observe la place que tient cette notion dans le champ même du droit¹⁰⁷. Cette notion qu'on retrouve en droit belge fait écho à la notion de patrimoine mondial qu'on retrouve en droit international¹⁰⁸. Les biens reconnus comme appartenant au patrimoine mondial disposent d'un statut particulier en ce qu'ils "restent sous la souveraineté de l'Etat qui les abrite mais bénéficient d'une certaine protection"¹⁰⁹. C'est inspiré de cette notion que le législateur wallon a conçu la notion de patrimoine commun. Ici, il n'est pas question d'accorder la propriété à chacun des habitants d'une commune sur laquelle se trouve le bien objet du patrimoine commun. Ce dernier reste dans la propriété de l'autorité publique, mais on lui reconnaît un intérêt général que la société se doit de préserver¹¹⁰. Ainsi, "le sol (...) fait partie du patrimoine commun des habitants de la Région wallonne"¹¹¹. De la même manière, en France, "le territoire français est le patrimoine commun de la nation"¹¹². Comme le précise François Ost, le bien patrimonialisé est "mis sous la protection d'un intérêt supérieur qui en finalise le régime juridique"¹¹³. Mais quelle est la finalité ou plutôt l'apport concret de cette notion dans le champ du droit? La notion de patrimoine commun ne confère pas de droit subjectif à agir en justice dans le chef des habitants de la Région wallonne¹¹⁴, le Conseil d'Etat a jugé l'article 1er du CWATUPE "superflu au regard de l'article 23 de la Constitution dès lors que le droit à la protection d'un environnement sain recouvre aussi l'aménagement du territoire"¹¹⁵ et restrictif par rapport à ce même article qui lui, vise tout-un-chacun alors que le

¹⁰⁷ Code wallon du développement territorial du 20 juillet 2016 – partie décrétable, art. D.1, *M.B.*, 14 nov. 2016, p. 75071; Code wallon de l'environnement du 27 mai 2004 – partie décrétable, art D.1, §1, *M.B.*, 09 août 2004, p. 54654 ; Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie du 14 mai 1984, art. 1, §1, al.1., *M.B.*, 25 mai 1984.

¹⁰⁸ Ch-H. BORN, F. HAUMONT, *Droit général de l'environnement et du cadre de vie*, UCLouvain, année académique 2020-2021, p.30.

¹⁰⁹ *ibidem*.

¹¹⁰ *ibidem*.

¹¹¹ *ibidem*.

¹¹² Code français de l'urbanisme, vig. 1er sept. 2022, art. L110. ; Ch-H. BORN, F. HAUMONT, *Droit général de l'environnement et du cadre de vie*, *op. cit.*, p.30.

¹¹³ OST F., *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, *op. cit.*, p.333.

¹¹⁴ *ibidem*, p.31.

¹¹⁵ *ibidem*, p.31, note de bas de page 59.

CWATUPE ne vise que les habitants de la Wallonie¹¹⁶. La portée juridique du patrimoine commun semble donc limitée dans les faits.

Toutefois, force est de reconnaître que, dans les trois codes wallons, le premier article, énonçant à chaque fois les principes et les objectifs visés par la législation, ne manque jamais d'accorder un statut particulier à la terre : “le territoire de la Région Wallonne est un patrimoine commun de ses habitants”¹¹⁷; “le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants”¹¹⁸; “l’environnement et notamment les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, l’air, le sol, l’eau, la diversité et les équilibres biologiques font partie du patrimoine commun des habitants de la Région wallonne”¹¹⁹; “l’agriculture est un des socles de notre société et fait partie du patrimoine commun de la Région wallonne”¹²⁰. Il y a, au travers de ces différentes formulations, au moins une chose qui peut être retenue : le territoire de la Région wallonne et l’agriculture relèvent du patrimoine commun et sont donc liés à l’intérêt général¹²¹. Cette conclusion est dressée par analogie avec l’interprétation de Meryem Deffairi sur l’article L 110-1 du Code français de l’environnement¹²².

Le patrimoine est une notion qui, en droit, recouvre un aspect collectif important¹²³. En effet, selon Michel Vernières, la notion de patrimoine implique une volonté de la part de la collectivité de transmettre le bien aux générations futures¹²⁴. Le patrimoine a donc doublement une dimension collective : d’abord en ce qu’il est déterminé par la collectivité comme un héritage commun et ensuite en ce qu’il fait l’objet d’une transmission aux générations futures. Ce caractère collectif n’entrave en rien la propriété du bien (qu’elle soit privée ou publique), mais cela implique néanmoins que l’usage qui en soit fait “ait une implication forte sur le bien-

¹¹⁶ *ibidem*, p.31.

¹¹⁷ Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme, du patrimoine et de l’énergie du 14 mai 1984, art. 1, §1, al.1, *op. cit.*

¹¹⁸ Code wallon du développement territorial du 20 juillet 2016 – partie décrétable, art. D.1, *op. cit.*

¹¹⁹ Code wallon de l’environnement du 27 mai 2004 – partie décrétable, art D.1, §1, *op.cit.*

¹²⁰ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l’agriculture, *M.B.*, 5 juin 2014, p. 42894.

¹²¹ voir *infra*. sur la notion d’intérêt général.

¹²² M. DEFFAIRI, « Communs, patrimoine et patrimonialisation en droit de l’environnement », *In Situ. Au regard des sciences sociales* [En ligne], 2 | 2021, mis en ligne le 18 mars 2021, consulté le 29 mars 2023. URL : <http://journals.openedition.org/insituarss/1176>, p.4, §11. L’auteur interprète l’article suivant : “Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l’air, la qualité de l’eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation” comme une “affirmation selon laquelle la protection de l’environnement est d’intérêt général”.

¹²³ M. VERNIERES, « Le patrimoine : une ressource pour le développement », *Techniques Financières et Développement*, vol. 118, no. 1, 2015, pp. 7-20.

¹²⁴ *ibidem*.

être de la collectivité dans son ensemble”¹²⁵. Autrement-dit, “il y a interdépendance entre les valeurs d’existence et d’usage de ces biens”¹²⁶, l’usage qui en sera fait aura un impact extérieur sur la collectivité, de par la dimension sociale que prend le bien patrimonial. A ce titre, l’auteur prend même l’exemple des terres agricoles. Michel Vernières illustre brillamment son propos lorsqu’il écrit : “Le patrimoine constitue en quelque sorte un écosystème qui produit tout à la fois une satisfaction privée et du lien social”. Cette analyse de la notion de patrimoine renforce son caractère collectif tout en préservant le principe de la propriété, elle est donc plus conciliante et moins radicale que la thèse de Sarah Vanuxem. De plus, la notion de patrimoine est une notion juridique nationale et internationale¹²⁷, elle se retrouve déjà dans de nombreux textes législatifs; ainsi, il serait tout à fait possible de partir de cette reconnaissance de la terre comme patrimoine commun et de son caractère collectif et social pour justifier une gestion foncière respectueuse des intérêts de la collectivité et reconnaissante du lien social que représente un bien patrimonial.

Toutefois, il y a un autre élément majeur inhérent au concept de patrimoine commun qu’il convient de signaler. En effet, ce concept engage une fonctionnalité économique du bien patrimonial¹²⁸. C’est à cela que l’on distingue le concept de patrimoine commun avec celui de “communs”. Le terme “communs”, au sens où la majorité de la doctrine l’entend inclut des éléments de l’environnement qu’il advient de préserver en leur reconnaissant un *intérêt collectif* astreint de toute finalité économique et/ou marchande¹²⁹. Ceci est aisément compréhensible pour des éléments tels que la faune maritime ou la forêt amazonienne, mais ça ne semble pas s’appliquer aux terres agricoles. En effet, la fonction nourricière inhérente à la terre agricole impose de penser la finalité économique de la terre. En témoignent d’ailleurs les travaux parlementaires sur la rédaction du Code wallon de l’agriculture et plus précisément l’intervention de Mme Cassart-Mailleux. A propos du modèle agricole promu dans le Code, la députée interpelle l’assemblée quant au fait que la promotion d’une agriculture bio et locale ne doit pas préjudicier à une forme d’agro-industrie conventionnelle qui a vocation à “participer

¹²⁵ *ibidem*.

¹²⁶ *ibidem*.

¹²⁷ UNESCO, Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, art. 2, Paris, 16 novembre 1972; Accord adopté par l’Assemblée générale des Nations unies (résolution 34/68), art. 11, §1, 5 décembre 1979, vig. 11 juillet 1984.

¹²⁸ M. DEFFAIRI, « Communs, patrimoine et patrimonialisation en droit de l’environnement », *In Situ. Au regard des sciences sociales*, *op. cit.*

¹²⁹ *ibidem*, p.4, §10. ; voy. *supra* la définition du terme “communs” de la commission Rodotà, note de bas de page 73, p.18.

au défi mondial de l'alimentation"¹³⁰. La députée rappelle ensuite que le secteur agro-alimentaire enregistre des taux d'emploi très importants en Wallonie et qu'il représente un secteur en expansion¹³¹. Cette opinion illustre bien le caractère économique inhérent à la terre agricole, outil de production. Il en ressort que la terre agricole comme bien patrimonial commun ne peut être englobée dans un concept tel que celui des communs au risque de nier cette fonction productive qui est la sienne. Plus largement, cet exemple révèle une tension sous-jacente entre deux aspects de la terre agricole : la terre agricole comme bien commun, entité aux multiples fonctions (nourricière, sociale, écologique) à préserver et la terre agricole comme outil de production nécessitant une gestion foncière efficace. A notre sens, bien que ces deux aspects se retrouvent souvent en tension, l'enjeu de toute politique agricole doit être de les faire converger dans l'intérêt commun.

Toutefois, en parcourant brièvement les documents parlementaires, il ne semble pas que la notion de patrimoine commun ait fait l'objet de quelques développements. Dans une des propositions de résolution présentée dans le cadre du projet de décret du Code wallon de l'agriculture, la commission passe en revue les dispositions de l'article 1er du Code, reconnaissant d'abord que cet article "défini la vision de l'agriculture wallonne et fixe les orientations futures"¹³², elle se contente ensuite, à propos du paragraphe premier¹³³ de spécifier qu'il "rappelle l'importance de l'agriculture pour la Wallonie, ainsi que sa diversité"¹³⁴. Rien n'est dit sur le terme "patrimoine commun", il est donc difficile de déterminer quelles conséquences la commission a voulu attacher à ce terme inscrit dans l'article 1er et qui nous semble pourtant avoir une signification cruciale.

¹³⁰ Projet de décret relatif au Code wallon de l'Agriculture, *op. cit.*, p.17.

¹³¹ *ibidem*.

¹³² Projet de décret relatif au Code wallon de l'Agriculture, *Doc.*, Parl. w., sess.ord. 2013-2014, n°946/33, p. 25.

¹³³ "L'agriculture est un des socles de notre société et fait partie du patrimoine commun de la Région wallonne. Elle est essentielle à son fonctionnement économique, social et environnemental et concourt au développement durable".

¹³⁴ *ibidem*.

Titre II : La gestion des terres agricoles en Wallonie : réguler et orienter le marché foncier dans le respect de la fonction nourricière et dans l'intérêt général

Chapitre I : La Régulation de la politique foncière au travers du Code wallon de l'agriculture.

- Section 1 : Le Code wallon de l'agriculture et les outils de sa politique foncière

Le Code wallon de l'agriculture est entré en vigueur le 27 mars 2014, fruit d'une longue maturation au sein du Parlement wallon, ce corpus législatif s'ouvre sur l'article D.1 qui reprend les principes généraux et les objectifs visés par ce Code. De manière générale, l'article est très bien rédigé, il cible correctement les enjeux de l'agriculture wallonne et opte pour une agriculture familiale, à taille humaine et écologiquement intensive. Les points essentiels de cet article seront plus amplement développés au travers des sections de ce travail. Néanmoins, nous en dressons brièvement la structure ici : le paragraphe 1er reconnaît l'agriculture wallonne comme patrimoine commun de la Région¹³⁵ et reconnaît les différentes fonctions de l'agriculture; le paragraphe 2 établit la fonction nourricière comme la fonction principale de l'agriculture et, en son alinéa 5, énonce le type d'agriculture qu'encourage la région à savoir : “le maintien d'une agriculture familiale, à taille humaine, rentable, pourvoyeuse d'emplois et l'évolution vers une agriculture écologiquement intensive”¹³⁶ ; le paragraphe 3 liste les objectifs de la politique agricole wallonne ; le paragraphe 4 précise que cette politique s'inscrit dans une dimension européenne et reconnaît à ce titre, des concepts tirés du droit international comme celui de souveraineté alimentaire¹³⁷ ; enfin le paragraphe 5 indique que cet article sert de ligne de conduite à toutes les législations et réglementations en matière agricole.

A propos de ce dernier paragraphe toutefois, nous nous demandons si les lignes directrices de l'article D.1. ne devraient pas uniquement s'appliquer en matière d'agriculture mais peut-être aussi en matière d'aménagement foncier et d'aménagement du territoire. En effet, force est de constater que lors d'une vente d'un terrain agricole par la commune/CPAS, seules des règles de droit public s'appliquent (vente publique, offre économiquement la plus intéressante, prix destiné à rembourser les emprunts CRAC, ...) mais aucune règle en matière agricole ne percole dans ce cas. Peut-être serait-il souhaitable d'élaborer une nouvelle circulaire

¹³⁵ Pour plus de précisions quant à la notion de patrimoine commun, voir. *supra*. Titre I, chapitre 3, section 4.

¹³⁶ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D.1, §2, al. 5.

¹³⁷ Pour plus de précisions à ce sujet, voir *infra*, chapitre 2, sections 1 et 2.

immobilière qui prendrait en compte la particularité des terres agricoles comme bien foncier en imposant le respect de cet article.

Au Titre II, Chapitre 1er du Code, le législateur instaure l'existence d'une banque de données appelée le SIGeC (système intégré de gestion et de contrôle). Ce dernier répertoire tous les agriculteurs et demandeurs d'aides non-agriculteurs en Région wallonne¹³⁸. Un tel outil, mis à disposition des communes aurait comme effet de largement faciliter l'élaboration par ces dernières de politiques agricoles cohérentes construites en collaboration avec les agriculteurs établis sur le territoire de la commune. Étant entendu que, selon l'article D.43 du Code, « l'administration qui a l'aménagement foncier dans ses attributions conformément à l'article D.267 traite les données à caractère personnel nécessaires à la poursuite de la politique d'aménagement foncier ». Autrement dit, c'est le Service Public Wallonie qui est compétent pour établir une gestion foncière sur base des données tirées du SIGeC. A en lire le Code wallon de l'agriculture, il semblerait qu'un certain nombre de moyens soient déjà mis en place pour organiser la politique foncière de la Région. Toutefois, et c'est nous qui soulignons, le prescrit légal ne semble pas impliquer d'une quelconque manière les communes dans le processus de politique foncière qui relève de la compétence régionale. Nous sommes également en droit de nous demander comment est utilisée cette banque de données pour favoriser l'installation des jeunes agriculteurs¹³⁹; ne faudrait-il pas que le SIGeC soit mis entre les mains des communes afin que ces dernières entrent en contact avec les jeunes agriculteurs de la région à la recherche de terres cultivables?

Le Code wallon de l'agriculture, dans son Titre XI, Chapitre IV instaure ensuite quatre outils de politique foncière agricole¹⁴⁰ : la gestion foncière¹⁴¹, l'observatoire foncier¹⁴², le droit de préemption¹⁴³ et le droit d'expropriation¹⁴⁴. Leur objectif est de permettre une politique foncière publique sensée et dirigée.

La gestion foncière est organisée aux articles D.353 et suivants du Code. Elle a pour but de centraliser la gestion foncière entre les mains d'un organe exécutif de la Région (il s'agit en l'occurrence du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement), et de déterminer

¹³⁸ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D.21.

¹³⁹ L'installation des jeunes agriculteurs est un des objectifs visés à l'article D.1., §3, 5° du code, c'est aussi un des grands enjeux actuels de l'agriculture wallonne (voir. *supra*. Titre I, chapitre 1).

¹⁴⁰ A. CAPRASSE, « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture op. cit.*, p. 150.

¹⁴¹ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, section 1.

¹⁴² *ibidem*, section 2.

¹⁴³ *ibidem*, section 3.

¹⁴⁴ *ibidem*, section 4.

quelles terres tombent sous le coup de ladite législation. Pour ce faire, le législateur définit ce qu'il entend par "biens immobiliers agricoles" à savoir : "les biens immobiliers bâtis ou non bâtis [...] situés en zone agricole [au plan de secteur et les biens immobiliers bâtis ou non bâtis] déclarés dans le SIGeC ”¹⁴⁵.

L'administration wallonne, est donc responsable de la gestion des terres dont elle est propriétaire¹⁴⁶ mais elle peut également se voir confier la gestion d'une terre par son propriétaire (public ou privé) au moyen d'un contrat de gestion¹⁴⁷. En effet, l'ouvrage d'Alain Caprasse cité ci-dessous indique que la gestion des terres publiques dont sont propriétaires des communes ou des CPAS peut être transférée par contrat de gestion au SPW agriculture et environnement¹⁴⁸. Comme mentionné dans l'ouvrage¹⁴⁹, cette procédure qui vise à contenir la gestion entre les mains de la Région donne l'impression que les autorités communales et les CPAS ne sont pas suffisamment aptes à gérer elles-mêmes leurs terres. Or, il semble que ces plus petits organismes publics soient plus-à-même d'élaborer une politique foncière sensée en collaboration avec les acteurs du terrain¹⁵⁰. C'est aussi ce qui ressort des observations faites supra dans le Titre 1^{er} de ce travail : la notion de propriété implique d'être repensée au travers de la relation entre les individus et leur milieu¹⁵¹ ; à notre sens, cela implique inévitablement d'établir une politique foncière locale.

De plus, il est important de préciser que ce contrat de gestion doit être concrètement élaboré au moyen d'un arrêté gouvernemental¹⁵² qui n'a jusqu'à présent jamais vu le jour. Il est regrettable de constater l'absence d'un tel arrêté tant l'élaboration de conditions spécifiques dans ce contrat de gestion pourrait servir à atteindre les objectifs visés par le Code. La commission des travaux publics, de l'agriculture et du patrimoine avait, à ce titre proposé d'y inclure des conditions encourageant "des pratiques culturelles conformes aux principes sous-tendus par les dispositions du présent décret et donner une habilitation au Gouvernement pour (y) inclure certaines pratiques (...), de définir la valeur du patrimoine environnemental en tenant

¹⁴⁵ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D.353, al., 2°.

¹⁴⁶ Soit que ces terres appartaient historiquement à la Région, soit que cette dernière les ait acquises.

¹⁴⁷ A. CAPRASSE, « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture, op. cit.*

¹⁴⁸ *ibidem*, p.154, note de bas de page n°16.

¹⁴⁹ *ibidem*.

¹⁵⁰ voir *supra*.

¹⁵¹ voir *supra*.

¹⁵² Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.* art. D. 354, §2.

compte du pourcentage de matière organique, de la teneur en humus, de la résistance à l'érosion..."¹⁵³.

Certes, l'unification de la gestion foncière sur le territoire wallon est souhaitable et passe *de facto* par un exercice des compétences régionalisé ; toujours est-il que les faits semblent montrer qu'une plus grande participation des communes est souhaitable. Le guide de gestion établi à l'intention de ces dernières par l'ASBL Terre-en-vue en est une preuve, tout comme le vœu des autorités communales d'accéder plus facilement à la banque de données que constitue le SIGeC¹⁵⁴. Leur accès, actuellement limité par le Code wallon de l'agriculture permettrait pourtant aux communes d'élaborer, avec les données cadastrales dont elles disposent déjà¹⁵⁵, un réseau spécifiant clairement quel agriculteur exploite telle ou telle parcelle¹⁵⁶ ; ceci constituant la première étape vers une politique foncière responsable. A ce titre, le discours du député M. Mouyard lors de la discussion générale portant sur l'avant-projet du décret instituant un Code wallon de l'agriculture¹⁵⁷ peut servir d'exemple : ce dernier souligne notamment que lorsque la gestion de terres publiques est confiée par la commune à la Région, cette dernière peut, via un contrat de gestion¹⁵⁸ imposer un type de culture sur la parcelle dont il est question. Ce faisant, il se pourrait très bien que ledit type de culture, cohérent quant à la politique foncière régionale, ne soit pas tout aussi cohérent par rapport aux considérations locales qui relèvent alors plus du rôle de la commune. Par exemple, une commune peut très bien privilégier un type d'agriculture sur ces terres et ce en raison de la nature du sol ou des rendements particulièrement bons qu'une telle culture apporte. Le même type de griefs est porté par le Ministre Mouyard à l'encontre du droit de préemption¹⁵⁹. Les critiques énoncées ci-avant n'ont – à notre sens - qu'une faible valeur juridique, mais elles soulèvent un point essentiel : la gestion foncière ne peut relever de la compétence exclusive de la Région et nécessite une implication importante des autorités locales. De plus, les outils juridiques fournis à la Région ne semblent pas être exploités ni développés par cette dernière ; en témoignent le faible nombre de communes sur

¹⁵³ Projet de décret relatif au Code wallon de l'Agriculture, *op. cit.* Opinion de Mme Linard sur l'article D. 353 (article D. 354 dans la version finale) dans le cadre du rapport du 14 mars 2014 de la Commission des travaux publics, de l'agriculture, de la ruralité, et du patrimoine, p. 92.

¹⁵⁴ *ibidem*; "Données du SIGeC: l'UCVW réclame un accès pour les communes", disponible sur : <https://www.uvcw.be/ruralite/actus/art-4881>, consulté le 23 février 2023.

¹⁵⁵ *ibidem*.

¹⁵⁶ Terre-en-Vue, Crédal, "Guide gestion des terres publiques", juillet 2022, p.10, disponible sur : <https://terre-en-vue.be/actualite/article/nouveau-guide-de-gestion-des-terres-publiques>, consulté le 27 avril 2023, p.13.

¹⁵⁷ Séance publique de la commission des travaux publics, de l'agriculture, de la ruralité et du patrimoine, C.R.I.C, Parl. w., sess. ord. 2013-2014, n°87, p.58 et s.

¹⁵⁸ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*

¹⁵⁹ *infra*.

lesquelles la Région wallonne détient effectivement un droit de préemption¹⁶⁰ et l'absence d'arrêté du gouvernement quant aux critères du contrat de gestion avec les communes. Toutefois, il semble clair que la gestion de la politique agricole ne relève pas de la compétence des communes¹⁶¹.

Plus en avant dans la législation et participant toujours à cet objectif de gestion foncière, est établie une réserve foncière¹⁶², financée par un fonds budgétaire¹⁶³. Celui-ci a pour rôle de financer la politique foncière de la Région dans le respect des objectifs de l'article D.1¹⁶⁴ en permettant à cette dernière d'acquérir des biens immobiliers agricoles. Un des objectifs visés est notamment de permettre à la Région wallonne de freiner la spéculation foncière et l'augmentation des prix et de protéger la fonction nourricière et l'intérêt général des terres agricoles¹⁶⁵. Ceci est établi conformément à la jurisprudence européenne en la matière¹⁶⁶. Cette réserve foncière permet principalement à la Région d'acquérir des biens immeubles par quatre moyens : la vente de gré à gré, la vente publique, le droit de préemption et l'expropriation¹⁶⁷. Au sujet de l'article 355, les travaux parlementaires attestent d'un consensus entre le ministre et la Commission pour dire que cet article ne va pas assez loin en habilitant la Région à uniquement acquérir des biens immobiliers¹⁶⁸. Les parlementaires en veulent pour cause les exemples tirés des pays voisins où certains "limitent les ventes" ou n'autorisent des "ventes qu'entre agriculteurs pour protéger les zones agricoles"¹⁶⁹. D'autres pays encore soumettent la

¹⁶⁰ La Région wallonne ne détient un droit de préemption que sur 17 communes : "Liste des communes pour lesquelles un droit de préemption est attribué à la Région wallonne pour les biens immobiliers bâtis ou non bâtis situés en zone agricole au plan de secteur et les biens immobiliers bâtis ou non bâtis déclarés dans le SIGeC", Service Public Wallonie, DGO3, DAFOR, 18 octobre 2018.

¹⁶¹ Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, art. L 1113-1, al. 1, *M.B.*, 12 août 2004, p. 59699 : "Les attributions des communes sont notamment : de régir les biens et revenus de la commune; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la commune; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage de ses habitants" : la commune reçoit dans ses attributions la gestion de ses biens et revenus, mais la politique agricole reste une compétence régionale.

¹⁶² Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D. 355, §1er.

¹⁶³ *ibidem*, art. D. 355, §1 et D. 359 ; A. Caprasse, « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture*, *op. cit.*, page 156.

¹⁶⁴ *ibidem*.

¹⁶⁵ *ibidem*, p. 156. ; note de bas de page 26.

¹⁶⁶ C.J.U.E, 23 sept. 2003, C 452/01, *Ospelt*.

¹⁶⁷ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D.355, §1, 1°, 2°, 3°, 4°.

¹⁶⁸ Projet de décret relatif au Code wallon de l'Agriculture, *op. cit.*, Opinion de Mme Cassart-Mailleux sur l'article 354 (article 355 dans la version finale), p. 93.

¹⁶⁹ *ibidem*, p. 93.

vente à l'accord du Gouvernement afin que celui-ci vérifie que la vente soit bien passée entre deux agriculteurs et non pas avec des investisseurs fonciers¹⁷⁰.

L'étape suivante est de mettre ces terres à disposition des agriculteurs. Pour les terres acquises par la Région wallonne par voie de gré à gré, le Code prévoit que la mise à disposition se fasse via une procédure de vente ou de location favorisant prioritairement l'agriculteur installé ou son repreneur¹⁷¹. Cette procédure a l'avantage de permettre au repreneur ou actuel exploitant de continuer à exploiter la terre par le biais du bail à ferme conclu avec la Région, pour dans un second temps, acquérir le bien au titre de propriétaire¹⁷². Toutefois, deux remarques essentielles peuvent être dressées au niveau de cette procédure : premièrement, la Région wallonne n'est pas taxée sur ce type d'acquisition immobilière et ce pour cause d'utilité publique¹⁷³ (ceci nous semble être un exemple concret dans lequel l'intérêt général justifie correctement des procédures d'acquisition plus flexibles) ; deuxièmement, rien n'est dit dans le texte de loi quant au prix de revente du bien agricole, les travaux parlementaires laissent entendre que ce prix serait égal au prix d'acquisition¹⁷⁴ ce qui semble incohérent dans le cadre d'une éventuelle politique d'abaissement des prix du foncier; politique fort souhaitable mais que le Code wallon de l'agriculture ne semble pas mettre en oeuvre¹⁷⁵. En effet, cette procédure d'acquisition de gré à gré par la Région vise plutôt à assurer le maintien d'une exploitation agricole sur les terres tout en évitant d'éventuelles acquisitions par des investisseurs fonciers, qu'à jouer sur les prix à l'hectare¹⁷⁶.

Pour les terres acquises par voie de vente publique, d'exercice du droit de préemption ou du droit d'expropriation, ou pour les terres confiées à la gestion de la Région par des propriétaires publics, cette dernière ne peut mettre les terres à disposition des agriculteurs que via une procédure d'appel à projets¹⁷⁷. Dans ce cadre aussi, il semble clair que l'objectif de cette procédure ne soit pas tant de faire diminuer le prix du foncier en revendant la terre à un prix inférieur à sa valeur que de s'assurer que le bien soit revendu à un agriculteur et non pas à un investisseur foncier¹⁷⁸. Le Code laisse le soin au Gouvernement d'établir les critères précis

¹⁷⁰ *ibidem*.

¹⁷¹ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D. 356, §1.

¹⁷² A. CAPRASSE, « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture, op. cit.*, p. 158.

¹⁷³ *ibidem* p. 159.

¹⁷⁴ Projet de décret relatif au Code wallon de l'Agriculture, *op. cit.*, Opinion de Mme Cassart-Mailleux sur l'article D. 355 (D. 356 dans la version finale), p. 93.

¹⁷⁵ *ibidem*.

¹⁷⁶ *ibidem*.

¹⁷⁷ A. CAPRASSE, « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture, op. cit.*, p. 161-162

¹⁷⁸ *ibidem*, note de bas de page 42.

selon lesquels la Région décide de la procédure de mise à disposition¹⁷⁹. A l'heure actuelle, aucun arrêté gouvernemental n'a été pris par le gouvernement wallon, laissant dès lors le prescrit législatif à l'état de lettre morte. L'alinéa 4, §4 de l'article 356 indique tout-de-même que cette procédure et les critères y attendant doivent permettre de mettre en oeuvre les objectifs visés à l'article D.1, §3, 1° à 8° et 12°¹⁸⁰. Cette voie vers une gestion foncière régionale, certes prometteuse se solde donc aujourd'hui par un vide réglementaire. Quand bien-même y aurait-il eu un arrêté du gouvernement à ce sujet, ce dernier ne pourrait pas formuler un critère quant au type de culture que doit accueillir la terre, et ce en respect du droit à la liberté culturelle¹⁸¹. Du reste, les articles 355 et 356 du Code n'ont pas de réels effets sur le prix du foncier, une mesure prévoyant la revente à un prix inférieur "suppose que des moyens budgétaires suffisants soient affectés à cet objectif"¹⁸².

L'observatoire des prix du foncier agricole est un autre organe de la Région wallonne qui devrait procéder à construire une meilleure vue d'ensemble de la gestion des terres publiques de la Région, du marché acquisitif, du marché locatif et de leurs évolutions. Sa fonction principale est « de répertorier et d'analyser les opérations (en ce compris les baux à ferme) portant sur des biens immobiliers agricoles, telles que définies par le Gouvernement, sur l'entière du territoire régional »¹⁸³. Ainsi, cet observatoire soumet annuellement un rapport quant à l'évolution du marché foncier wallon, ce rapport attestant si oui ou non les objectifs de l'article D.1, §3 sont en passe d'être atteints¹⁸⁴. Parmi les sources d'information concourant à l'élaboration de ce rapport, les notaires sont tenus de notifier toute une série d'information à l'observatoire foncier¹⁸⁵.

Enfin, restent comme outils de la politique foncière agricole de la Région wallonne le droit d'expropriation et le droit de préemption. Le premier ne fera pas l'objet de plus amples développements; nous allons par contre nous attarder plus attentivement sur le droit de préemption.

¹⁷⁹ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D.356, §4, al. 3.

¹⁸⁰ *ibidem*, art. D. 356, §4, al.4 ; pour voir les raisons qui poussent à l'exclusion des 9°,10° et 11° nous renvoyons au rapport de la Commission sur le sujet, p.92.

¹⁸¹ A. CAPRASSE, « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture*, *op. cit.*, p.162.

¹⁸² *ibidem*. ; Projet de décret relatif au Code wallon de l'Agriculture, *op. cit.*,p. 94.

¹⁸³ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D. 357.

¹⁸⁴ Ch. WAUTERS, "l'observatoire foncier", in *Le Code wallon de l'Agriculture* (sous la dir. de E. BEGUIN et J. FONTEYN), 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 303.

¹⁸⁵ *ibidem*; Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D. 54.

- Section 2 : Analyse détaillée du droit de préemption

Le droit de préemption reconnu à la Région wallonne (art. D. 358) est un des outils majeurs de la politique foncière agricole. Son objectif principal est de contenir la pression et la spéculation foncière afin de favoriser une agriculture locale et familiale et de conserver les surfaces affectées à la production agricole¹⁸⁶. Ce droit de préemption doit être pris en compte avec d'autres outils institués par le CWA que sont la banque de données du SIGeC et l'observatoire foncier qui répertorie les opérations foncières en Wallonie. Mis ensemble, ces outils donnent la latitude nécessaire à la Région wallonne pour établir une politique foncière et atteindre son objectif final à savoir : favoriser une agriculture familiale à taille humaine¹⁸⁷. Sont visés par ce droit de préemption « les biens immobiliers bâtis ou non bâtis situés en zone agricole » ainsi que « les biens immobiliers déclarés dans le SIGeC depuis au moins 5 ans »¹⁸⁸. Mais ce n'est pas tout, le droit de préemption aura aussi vocation à s'appliquer pour les zones où un aménagement foncier rural est en cours, les zones désignées par le Gouvernement comme étant susceptibles d'un aménagement foncier et enfin les zones expressément désignées par le Gouvernement pour une durée qu'il détermine¹⁸⁹. Ces éléments mis ensemble, le Gouvernement wallon a une marge de manœuvre importante au travers de son droit de préemption¹⁹⁰.

Concrètement, quelle est la procédure de mise en œuvre de ce droit de préemption ? Dans le cadre d'une vente publique, l'officier instrumentant doit notifier à la Région wallonne, dans les 30 jours, les modalités de vente, le lieu et l'heure de vente¹⁹¹. Lorsque la Région s'est vue céder un droit de préemption conformément à l'article D. 358, §2, cette dernière se voit notifier l'offre de vente. Le gouvernement dispose alors de 2 mois pour donner sa réponse, ou de 3 mois si le preneur ne jouit pas d'un droit de préemption sur ce bien¹⁹². Il est utile de préciser qu'un Arrêté du gouvernement wallon en date du 14 mars 2019 détermine les modalités de notification du droit de préemption à la Région wallonne, sur base de l'article D.358 du Code wallon de l'agriculture.

¹⁸⁶ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit*, art. D.1., §2, 5°, 7°.

¹⁸⁷ A. CAPRASSE, « Le droit de préemption dans le Code wallon de l'agriculture » in *Le Code wallon de l'Agriculture*, *op. cit.*, p. 173.

¹⁸⁸ *ibidem*, p. 177; Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit*, art. D.358, §1 *in fine*.

¹⁸⁹ *ibidem*, Art. D. 358, §1.

¹⁹⁰ A. CAPRASSE, « Le droit de préemption dans le Code wallon de l'agriculture » in *Le Code wallon de l'Agriculture*, *op. cit.*, pp 173 – 178.

¹⁹¹ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op.cit.*, art. D.358, §4.

¹⁹² *ibidem*, art. D.358, §3.

L'avantage avec ce droit de préemption, c'est que la Région est contrainte de l'exercer dans le respect de l'article D.1 du Code wallon de l'agriculture et des objectifs qu'il contient. Autrement-dit, cela assure une gestion des terres agricoles conforme à leur fonction nourricière¹⁹³ et évite un accaparement des terres par les entreprises privées, ce qui entraîne inévitablement l'augmentation du prix du foncier et la diminution de la surface agricole wallonne. Toutefois, la Région a du mal à mettre son droit de préemption en œuvre pour la bonne raison qu'elle manque de données quant aux ventes de terres agricoles qui prennent lieu sur son territoire. Sans accès à l'information, la Région ne peut rendre ce droit effectif. Ceci peut sembler étrange tant il a été mis en évidence ci-avant que la combinaison du droit de préemption avec l'observatoire foncier et les données du SIGeC constituait les instruments d'une politique foncière efficace. Nous nous interrogeons sur l'efficacité de ces mesures. En effet, l'article 358, §3 et 4 prévoient respectivement, pour le cas de la vente de gré à gré et pour le cas de la vente publique, que le notaire notifie l'acte de vente à la Région¹⁹⁴; faudrait-il élargir cette obligation à tous les actes de vente concernant des terres agricoles, et non plus seulement dans les cas de l'article 358, §1? Force est de constater qu'en l'état des choses, le droit de préemption tel qu'il est prévu ne couvre que peu de surface agricole¹⁹⁵.

En Slovénie, la loi sur les terres agricole accorde un droit de préemption aux agriculteurs lors des ventes de terres agricoles (article 23 de la loi)¹⁹⁶. En effet, l'article 23 de la loi établit un ordre de préemption entre différents acteurs lors des procédures d'acquisition de terres agricoles. Il est rédigé comme suit :

En cas d'achat de terres agricoles, forestières ou agricoles, sauf dispositions contraires d'autres lois concernant les terres agricoles, forestières ou agricoles, le droit de préemption peut être exercé par les bénéficiaires préemptifs dans l'ordre suivant :

1. *copropriétaire ;*
2. *un agriculteur dont le terrain lui appartient est adjacent au terrain à vendre ;*
3. *le locataire du terrain qui est à vendre ;*
4. *un autre agriculteur ;*
5. *une organisation agricole ou un entrepreneur individuel qui a besoin d'un terrain ou d'une ferme pour réaliser des activités agricoles ou forestières ;*

¹⁹³ *ibidem*, art. D.1, §2.

¹⁹⁴ A. CAPRASSE, « Le droit de préemption dans le Code wallon de l'agriculture » in *Le Code wallon de l'Agriculture, op. cit.*, p. 190.

¹⁹⁵ voir *infra*. les annexes 1 et 2.

¹⁹⁶ Loi slovène du 15 oct. 1996 sur les terres agricoles, *Journal Officiel de la République de Slovénie*, n° 59/96, 25 oct. 1996, consulté sur le site internet : <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO541#>

6. *Le Fonds pour les terres agricoles et les forêts de la République de Slovénie pour la République de Slovénie.*

Dans les mêmes conditions, entre les agriculteurs placés dans un même lieu conformément à l'alinéa précédent, le droit d'achat est déterminé dans l'ordre suivant :

- 1. un agriculteur dont l'activité agricole est l'activité unique ou principale ;*
- 2. un agriculteur qui cultive lui-même la terre ;*
- 3. l'agriculteur déterminé par le vendeur, sauf dans le cas de la vente d'un terrain agricole, forestier ou agricole, qui est un bien immobilier de l'État et le vendeur doit déterminer l'agriculteur selon la méthode des enchères publiques.*

En clair, l'article donne une priorité générale aux agriculteurs lors de la vente d'un terrain agricole. Certes, certaines catégories de personnes comme les copropriétaires se retrouvent également dans l'article D.358 §1, 3° mais ce qui est frappant dans ce texte, c'est que la fonction agricole constitue le fil conducteur de l'ordre de préemption. Le 4° de l'alinéa 1er réserve ainsi un droit de préemption à tout "autre agriculteur". Il y a dans ce texte des critères essentiels permettant de conserver la terre agricole aux mains des agriculteurs : notamment les critères d'activité agricole unique ou principale ou encore le critère d'agriculteur cultivant lui-même la terre.

C'est de ce genre de critères-là dont le droit belge doit s'équiper. A cet égard, il n'est pas inopportun de dresser un lien avec la notion "d'agriculteur actif" définie par la Région wallonne dans le cadre de son plan stratégique de la PAC 2023-2027. Le gouvernement y indique que pour être considéré comme tel, tout agriculteur doit remplir quatre critères principaux et cumulatifs : il faut exercer une activité agricole, être inscrit à la Banque Carrefour des Entreprises, disposer d'une qualification adéquate (formation et expérience)¹⁹⁷ et que l'activité ne soit pas reprise dans la liste négative d'activités non-agricoles¹⁹⁸. Le Conseil européen des jeunes agriculteurs (ci-après CEJA) a proposé de définir plus précisément ce critère. Selon l'organisation, un agriculteur actif est quelqu'un qui génère des revenus en vendant des produits agricoles individuellement ou via des coopératives, est reconnu comme agriculteur par l'administration publique et livre des biens publics (public goods) de par son

¹⁹⁷ reprise de la liste des formations de la réglementation applicable au bail à ferme

¹⁹⁸ <https://agriculture.wallonie.be/home/aides/pac-2023-2027-description-des-interventions/definitions/agriculteur-actif.html> , consulté le 13 avril 2023.

activité agricole¹⁹⁹. Ces critères devraient être mobilisés par la législation wallonne pour privilégier l'insertion professionnelle des jeunes agriculteurs et favoriser leur accès à la terre. Que ce soit au travers du droit de préemption ou en établissant des critères d'attribution lors de la vente publique de terres (infra). En effet, il est judicieux de rappeler que le problème de l'accès à la terre en Belgique découle partiellement d'un autre problème à savoir la reprise des fermes par les nouvelles générations d'agriculteurs. Le problème est double : Ces derniers, ont du mal à contracter un prêt à la banque du fait de leur jeune âge et de leur faibles revenus alors que les agriculteurs approchant l'âge de la pension, c'est-à-dire la tranche majoritaire des exploitants fermiers belges, pratiquent bien souvent une agriculture conventionnelle ou simplement ne mettent pas leurs terres suffisamment en valeur. Les subventions PAC ont également pour effet de favoriser ce type d'agriculteurs

Pour résumer, le droit de préemption tel que prévu par le Code wallon de l'agriculture semble être un réel outil permettant de conserver la terre aux mains des agriculteurs, contenir la spéculation foncière et favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. Comme l'écrit Alain Caprasse, “conjugué avec le SIGeC et l'Observatoire foncier, le droit de préemption institué par l'article D.358 du Code wallon de l'agriculture constitue pour l'exécutif régional un puissant levier de gestion du patrimoine foncier agricole régional”²⁰⁰. Toutefois, après un rapide coup d'œil sur la législation slovène, il semble qu'il soit possible d'aller encore plus loin en établissant un droit de préemption à d'autres acteurs à savoir les agriculteurs eux-mêmes. Comme mentionné par la doctrine, il importe également de voir ce que le Gouvernement fait de cet outil qui est mis à sa disposition; or, jusqu'à présent, force est de constater que le droit de préemption est fort peu mis en œuvre.

- Section 3 : L'exemple des SAFER en France

Les SAFER sont des associations sans but lucratif mises sous la tutelle des pouvoirs publics régionaux et agréées par le ministre qui a l'agriculture et l'économie dans ses fonctions²⁰¹. Ce sont donc des organismes privés qui remplissent des missions d'intérêt général. Leur objet social ainsi que leur fonctionnement sont définis dans le Code rural français, à l'article L141-1. Celui-ci énumère les objectifs des SAFER. Ces dernières “œuvrent

¹⁹⁹ Policy Paper, “Access to land, are we losing the European plot?”, CJEa, Février 2023 ; <https://wordpress.ceja.eu/wp-content/uploads/2023/02/Policy-paper-Are-we-losing-the-European-plot.pdf>

²⁰⁰ A. CAPRASSE, « Le droit de préemption dans le Code wallon de l'agriculture » in *Le Code wallon de l'Agriculture*, op. cit, p. 199.

²⁰¹ Code rural et de la pêche maritime français, Titre IV, art. L-141-6. ??réf complète??

prioritairement à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers. Leurs interventions visent à favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations. Ces interventions concourent à la diversité des systèmes de production, notamment ceux permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale et ceux relevant de l'agriculture biologique au sens de l'article L. 641-13;²⁰². Elles assurent également la transparence du marché foncier rural²⁰³. Elles agissent donc en tant qu'opérateur foncier rural et en tant qu'expert en observation du marché foncier rural²⁰⁴. Pour atteindre ces objectifs, les SAFER peuvent “acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ;”²⁰⁵. Enfin, la désignation de l'attributaire se fait “au regard des missions mentionnées au I”²⁰⁶. En effet, lorsque les SAFER acquièrent des biens fonciers, elles les remettent en vente selon les critères d'une politique d'aménagement durable du territoire, déterminée par le Code rural et par le schéma directeur régional en vigueur à ce moment ²⁰⁷. C'est en cela que réside un des avantages notables d'entités comme les SAFER. Ces dernières peuvent exercer un réel impact sur le prix du foncier agricole en revendant les terres acquises au travers de leur droit de préemption à un prix moindre et en soumettant la désignation du repreneur au respect des objectifs de la politique agricole en vigueur. Or, il a été clairement démontré qu'en ce qui concerne le droit de préemption de la Région wallonne, s'il est avoué que l'objectif est d'installer des agriculteurs pratiquant une agriculture dite “familiale”, la revente est prévue au même prix que le prix d'acquisition du marché²⁰⁸ et aucune mesure d'abaissement des prix n'est prévue.

Les SAFER bénéficient d'un régime juridique établi dans le Code rural français au livre 1 “aménagement et équipement de l'espace rural”, Titre IV “les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural”. Le Chapitre III, article L143-1 confère un droit de préemption à ces organismes publics. Concrètement, les notaires ont l'obligation d'informer les SAFER de

²⁰² Code rural et de la pêche maritime, *op. cit.*, art. L141-1, I, 1°.

²⁰³ Code rural et de la pêche maritime, *op. cit.*, art. L141-1, I, 4°.

²⁰⁴ <https://www.safer.fr/les-safer/nos-2-metiers/>, consulté le 13 avril 2023.

²⁰⁵ art L141-1, II, 1°

²⁰⁶ art L141-1, III.

²⁰⁷ <https://www.safer.fr/les-safer/nos-2-metiers/>, consulté le 20 février 2023

²⁰⁸ voir *supra* note de bas de page 183 et 184, p. 33 ; Projet de décret relatif au Code wallon de l'Agriculture, *op. cit.*, à propos de l'article D. 355 (D. 356 dans la version finale), p. 93.

chaque procédure de vente ou de toute autre cession portant sur un bien immobilier rural ayant lieu sur le territoire sur lequel elles sont compétentes²⁰⁹. Ainsi, toute vente ou acquisition d'un bien agricole ayant lieu sur le territoire relevant de la compétence d'une SAFER doit être notifié à cette dernière, qui a le pouvoir de l'annuler, dans les 6 mois si cette obligation n'est pas respectée²¹⁰. Ce droit de préemption est justifié par les missions d'intérêt général des SAFER qui sont : "protéger l'agriculture et l'environnement et restructurer les exploitations agricoles"²¹¹. Il est intéressant de voir que cette obligation d'information à l'égard des notaires est ici généralisée, alors que dans le cadre du Code wallon de l'agriculture, ceux-ci ne doivent notifier la procédure de vente à la Région que lorsque celle-ci a un droit de préemption sur ce terrain (c'est-à-dire lorsque les conditions énumérées par le CWA pour rendre un terrain préemptable sont réunies).

En termes de chiffres, les SAFER ont exercé quelque 3041 préemptions au cours de l'année 2021²¹². Dans 50% des cas, la préemption donne lieu à une acquisition²¹³. Il s'agit d'acquisitions au prix initial, ou avec un prix révisé par la SAFER et accepté par le vendeur²¹⁴. Par rapport à l'ensemble de l'activité des SAFER, cela représente 13 % du nombre des acquisitions²¹⁵.

Leur deuxième rôle des SAFER, relatif à l'observation foncière, fait fortement écho aux compétences attribuées à l'observatoire foncier en Région wallonne. Toutefois, le fait que ces deux compétences soient regroupées entre les mains d'un seul organe ne concourrait-il pas à une plus grande efficacité de la politique foncière ?

Ainsi dans les faits, même si les acquisitions par voie de préemption ne représentent qu'une faible part de leurs activités, les SAFER en font un usage pertinent et agissent de manière beaucoup plus efficace sur le foncier que ne le fait la Région wallonne avec son droit de préemption. Cette remarque nous invite à nous interroger sur les raisons qui expliquent ces différences. A notre sens, le fait que l'aménagement foncier en France soit partiellement confié à des ASBL poursuivant un but d'intérêt général sous la tutelle du Gouvernement contribue fortement à accroître l'efficacité de la politique foncière. En effet, après avoir dressé le régime juridique du CWA, il semble clair que l'inaction du pouvoir exécutif quant aux arrêts devant

²⁰⁹ Code rural et de la pêche maritime français, art L141-1-1, I.

²¹⁰ *ibidem*, Titre IV, art. L-141- 1-1, II. et L-143-1 et s.

²¹¹ <https://www.safer.fr/les-safer/nos-2-metiers/> , consulté le 20 février 2023.

²¹² <https://www.safer.fr/les-safer/le-droit-de-preemption/>, consulté le 17 avril 2023.

²¹³ *ibidem*.

²¹⁴ *ibidem*.

²¹⁵ *ibidem*.

être pris en application du Code constitue les principales lacunes de cette politique. Ne serait-il pas dès lors souhaitable de voir établi en Wallonie le même type d'associations que les SAFER afin qu'elles appliquent elles-mêmes la politique agricole? Cela permettrait sans doute d'outrepasser ce blocage que représente l'inertie du Gouvernement wallon.

Encore une fois, l'idée peut sembler louable, mais qu'en sera-t-il en pratique? La gestion foncière est une compétence régionale (art. 6, §1, 6°, LSRI du 8 août 1980). La Région wallonne devrait donc prendre un décret créant des asbl comme les SAFER et leur transférer la gestion de cette compétence de politique foncière ou en définissant clairement leurs objectifs d'intérêt général (comme le fait le Code rural français) tout en gardant un pouvoir de tutelle. En droit, c'est actuellement le Code wallon de l'agriculture qui régit cette matière (*supra*). Il y est prévu que le SPW agriculture détienne une compétence en matière d'appel à projet pour les terres agricoles dont il a la gestion²¹⁶ et que cette procédure soit dictée par les objectifs définis à l'article D.1. du décret du 27 mars 2014. Ces objectifs sont en plusieurs points similaires aux objectifs d'intérêt général et d'aménagement durable que l'on retrouve à l'article L141-1 du Code rural à savoir notamment la protection des espaces agricoles, le développement durable des territoires ruraux et la transparence du marché foncier rural. De même, la procédure d'appel à projet du Code wallon de l'agriculture peut être assimilée à celle des SAFER une fois que ces dernières ont acquis un bien agricole²¹⁷. Un autre point peut être soulevé et il participe à l'argumentation ci-dessus : l'objet des SAFER relève de l'intérêt général, c'est cela qui justifie leur existence. D'ailleurs, dans la procédure de fonctionnement des SAFER, l'Etat, en tant qu'autorité de tutelle, valide les décisions prises par les SAFER et ce afin de vérifier si elles concordent bien avec les politiques agricoles et foncières établies par le Gouvernement. On sent ici que la politique foncière agricole est comprise dans son ensemble, on y applique un régime spécifique compte tenu de son lien étroit avec l'intérêt général. De la même sorte, le droit de préemption des SAFER ne peut être exercé par elles "qu'à des fins d'intérêt général"²¹⁸.

²¹⁶ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op. cit.*, D. 356.

²¹⁷ A. CAPRASSE, « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture*, p. 161, note de bas de page 39.

²¹⁸ D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, lib. gén. de droit et jurisprudence, Paris, 1977. p. 49.

Chapitre II : Orienter le marché foncier grâce aux droits fondamentaux

- Section 1 : La loi sur les CPAS

Cette loi impose une obligation générale pour les CPAS de “permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine”²¹⁹. Plus loin dans la loi, et de manière plus spécifique, le chapitre IV régit les missions des CPAS et stipule dans l’article 57 que l’objet principal de ces centres est de s’occuper des personnes – plus particulièrement des familles et des enfants –, en leur assurant des aides matérielles, sociales, médicales, médico-sociales ou psychologiques²²⁰. Du reste, les choses ne sont pas fort précises, en tout cas pas par rapport à l’intérêt général. Rien dans le texte (que ce soit dans ce chapitre ou plus loin dans la loi), ne permet d’assimiler la fonction nourricière de la terre aux fonctions des CPAS, et cela alors même que ces centres ont, en tant que propriétaires fonciers, des droits et obligations en matière de vente et acquisition de biens immobiliers²²¹. De plus, il est intéressant de noter à cet égard, que tout comme dans la Circulaire Furlan, les règles concernant le régime d’acquisition des biens forestiers constituent un régime d’exception²²².

Si on ne sait pas passer par la fonction nourricière directement, peut-on élargir la mission du CPAS via son objet principal : assurer aux personnes et aux familles vivant sur le territoire d’une commune l’aide due par la collectivité? L’article 117 de la Loi indique que le Ministre responsable de l’action sociale a le pouvoir de définir les objectifs à atteindre par les Centres dans le cadre de leurs missions. Cette fonction est décernée à un service d’étude au sein du Ministère, ce service a également la tâche « d’étudier l’évolution des besoins sociaux » afin de dresser inventaire des diverses associations répondant auxdits besoins sociaux et de fournir cette documentation aux CPAS²²³. Serait-il possible de dégager par cette voie un « nouveau besoin social » de droit à une alimentation saine qui serait reconnu à chaque habitant de commune? Dès lors, cela entrerait dans le champ des missions du CPAS à savoir assurer aux personnes l’aide due par la collectivité. Cela implique de reconnaître le droit à une alimentation saine comme un droit impliquant une action positive de l’Etat. Or, il semblerait que ce soit le cas (*infra* section 2 et 3). En effet, dans un document intitulé « rapport sur la cohésion sociale

²¹⁹ Loi organique du 08 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, art. 1, *M.B.*, 5 août 1976, p. 9876.

²²⁰ *ibidem*, art. 57.

²²¹ *ibidem*, art. 76, §1.

²²² *ibidem*, art. 76, §2: “La vente et le changement de jouissance de terrains incultes et de bois soumis au régime forestier sont soumis à l'avis du collège des bourgmestre et échevins ainsi que, s'il s'agit de bois, à celui de l'Administration des Eaux et Forêts et, dans les deux cas, à l'approbation du Roi”.

²²³ *ibidem*, art 117, al.2.

en Wallonie », publié conjointement par la Région wallonne (plus précisément par la Direction de la Cohésion sociale, organe du SPW Intérieur et Action sociale) et par la Fédération Wallonie-Bruxelles, on retrouve une liste des 15 droits fondamentaux dont les services publics se doivent d’assurer l’accès : parmi eux, le droit à une alimentation saine et équilibrée²²⁴. En son chapitre 5, ce document soulève le fait que le droit à l’alimentation est sous-jacent à la gestion de l’agriculture, domaine exclusivement géré par les Régions. « Il n’existe donc pas encore de politique globale de l’alimentation »²²⁵. En effet, l’agriculture est essentiellement régie par le Code wallon de l’agriculture et sa gestion déferée au SPW Agriculture (*supra*). Or, le droit à l’alimentation apparaît comme une thématique « transversale »²²⁶ qui nécessite une politique globale et réfléchie. De la même manière, l’agriculture ne peut faire l’objet d’une politique établie « en vase clos » et, de par les multiples impacts qu’elle a sur la vie des citoyens, elle nécessite l’évaluation de ses impacts à tous les niveaux. Ce rapport a été rédigé dans le cadre du nouveau plan de cohésion sociale pour la période 2020-2025. Le terme “cohésion sociale” est défini par le législateur wallon de la manière suivante : “l’ensemble des processus, individuels et collectifs, qui contribuent à “assurer à tous les Wallons l’accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous”²²⁷. Et de lire dans ce même exposé des motifs : “il convient de ne pas appréhender la cohésion sociale uniquement sous le prisme de la lutte contre la pauvreté. Si celle-ci doit en constituer un axe important, la cohésion sociale, dans sa définition même, doit aller bien au-delà”²²⁸. Suite à ce raisonnement, il apparaît justifié d’établir un lien entre la mission de service public des CPAS à savoir : la protection sociale des citoyens comprenant la sauvegarde de leur droit à une alimentation saine et de qualité avec la gestion foncière des terres dont les Centres d’Action sociale sont propriétaires.

Certes en pratique, on se heurte à des règles de répartition des compétences notamment entre le SPW Agriculture, responsable de l’exécution de la politique agricole du Gouvernement et le SPW action sociale qui gère les CPAS²²⁹. Or, c’est justement une vision plus ouverte et

²²⁴ A. Van Coppenolle (DiCS-SPW), C. Mainguet (IWEPS), *Rapport sur la cohésion sociale en Wallonie, droit à l’alimentation durable et équilibrée*, 2021, <http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/RCS-Alimentation2021.pdf>, consulté le 29 avril 2023

²²⁵ *ibidem*.

²²⁶ *ibidem*, p. 21.

²²⁷ Projet de décret du 19 oct. 2018 relatif au plan de cohésion sociale, *Doc.*, Parl. w., sess.ord. 2018-2019, n°1197/1., p. 2.

²²⁸ *ibidem* ; asbl U.C.V.W. en collaboration avec le SPW Intérieur et Action Sociale, p. 43, <https://www.uvcw.be/focus/>, consulté le 9 mars 2023.

²²⁹ Loi organique du 08 juillet 1976 des centres publics d’action sociale, *op. cit.*, art. 108.

transversale de la question qui peut permettre de dégager des pistes de solutions : Ne faudrait-il pas subordonner les procédures de ventes de terres agricoles par les CPAS au respect de conditions assurant l'effectivité et le maintien du droit à une alimentation saine et équilibrée ; droit indissociablement lié à la terre agricole²³⁰?

Nous retenons ici que le droit à l'alimentation saine et équilibrée est bel-et-bien un droit pris en charge par la DiCS (SPW Intérieur et Action sociale) dans le cadre de sa campagne de cohésion sociale²³¹. Donc oui, les CPAS ont un rôle à jouer dans la préservation de ce droit. Mais ces réflexions nécessitent de démontrer le lien juridique entre droit à l'alimentation et fonction nourricière de la terre si tant est qu'il existe. A cet égard, la théorie des biens communs évoquée plus haut peut sans doute apporter des pistes de réflexions²³² : en effet, dans son article à ce sujet, Alberto Lucarelli ne manque pas de rappeler la fonction sociale des biens communs et le lien qui existe entre les droits fondamentaux reconnus aux individus et l'accès à ces ressources communes²³³. Il rappelle le lien originel qui existe, en droit Italien, entre les biens du domaine public et leur fonction sociale. Certes, il est indéniable que les biens du domaine public ont comme spécificité de servir l'intérêt général, et, par extension, permettre d'assurer la réalisation des droits fondamentaux des citoyens. Or ce lien, faute d'avoir été constitutionnalisé en droit Italien, n'a pas permis de protéger les biens du domaine public de la domanialisation (biens publics passant dans le patrimoine privé de l'Etat)²³⁴. Certes, les terres agricoles font partie du domaine privé des autorités publiques²³⁵, toujours est-il qu'afin de restaurer ce lien initial entre les droits fondamentaux et les biens publics, Alberto Lucarelli propose l'établissement des biens communs comme catégorie juridique spécifique²³⁶. Nous nous rallions partiellement à cette thèse²³⁷.

Pour mémoire, un autre droit subjectif que celui de l'alimentation saine peut être utilisé pour impliquer les CPAS dans la régulation de l'accès au foncier agricole : c'est le droit à

²³⁰ A. Van Coppenolle (DiCS-SPW), C. Mainguet (IWEPS), *Rapport sur la cohésion sociale en Wallonie, droit à l'alimentation durable et équilibrée*, op. cit., p.4. ; ce texte formule explicitement que le droit à l'alimentation reconnu par le PIDESC, implique pour les Etats d'organiser au mieux "le développement ou la réforme de régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles" ainsi que de fournir un accès aux terres agricoles.

²³¹ <http://cohesionsociale.wallonie.be/actions/PCS> , consulté le 8 mars 2023.

²³² *supra*. Titre I, chapitre II, section 1.

²³³ A. Lucarelli. « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », op. cit., p. 143.

²³⁴ *supra*. Titre I, Chapitre I, section 2.

²³⁵ *ibidem*

²³⁶ A. Lucarelli. « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », op. cit., p. 144.

²³⁷ voir. *supra*. pourquoi selon nous la notion de patrimoine commun recouvre mieux les enjeux liés à la terre agricole que la notion de bien commun.

l'égalité et à la non-discrimination. Par cette voie, il est plus facile de dégager une responsabilité des CPAS par rapport à leur fonction sociale. Parmi les missions du SPW action sociale visant à combattre les inégalités, il est fait mention de la discrimination basée sur l'état de santé, actuel ou futur²³⁸.

- Section 2 : Le droit à une alimentation suffisante

Dans le droit international, le droit à l'alimentation est largement reconnu, notamment par l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme rédigé comme suit : "Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation...". Le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels reconnaît également ce droit dans son article 11 : " le droit à une nourriture suffisante en tant qu'élément essentiel du droit à un niveau de vie suffisant" (§1) ou encore " le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim" (§2)²³⁹. Il est largement admis que ce droit à une alimentation saine et suffisante possède un large spectre qui englobe d'autres concepts tels que le celui de sécurité alimentaire ou de souveraineté alimentaire²⁴⁰. Le premier est défini comme suit : "Situation caractérisée par le fait que toute la population a en tout temps un accès matériel et socioéconomique garanti à des aliments sans danger et nutritifs en quantité suffisante pour couvrir ses besoins physiologiques, répondant à ses préférences alimentaires, et lui permettant de mener une vie active et d'être en bonne santé", le second est défini de la sorte : "les peuples définissent quels doivent être leurs aliments et leurs modes de production alimentaire (agriculture et pêche, par exemple), déterminent dans quelle mesure ils veulent être autonomes, et protègent leur production alimentaire interne et réglementent les échanges afin d'atteindre les objectifs du développement durable"²⁴¹. La FAO rappelle toutefois que ces concepts ne sont pas des droits fondamentaux et ne peuvent être, à eux seuls, source de droits et d'obligations²⁴². On constate que déjà, à travers ces concepts, le droit à l'alimentation porte en lui des outils permettant de réglementer une politique foncière nationale.

²³⁸ <http://actionsociale.wallonie.be/egalite-chances/discriminations> , consulté le 8 mars 2023

²³⁹ Haut commissariat aux droits de l'homme, FAO, *Le droit à une alimentation suffisante*, fiche n°34, p.6.

²⁴⁰ *ibidem*, p. 5.

²⁴¹ Haut commissariat aux droits de l'homme, FAO, *Le droit à une alimentation suffisante*, fiche n°34, p.6.

²⁴² *ibidem*, fiche n° 34, p.6.

Le droit à l'alimentation est un droit qui appelle une activité de l'Etat afin de le rendre effectif. Trois obligations majeures peuvent en être dégagées²⁴³ : l'obligation de respecter, celle de protéger et enfin celle de donner effet au droit à l'alimentation. Ces trois obligations sont des paliers concourant à un même objectif : la réalisation effective d'un droit fondamental. Dans la situation que connaît l'Etat belge, c'est l'obligation de donner effet qui retient en première notre attention. Celle-ci impose notamment à l'Etat de "s'employer activement à améliorer l'accès des populations aux ressources et moyens disponibles pour assurer leur subsistance, y compris leur sécurité alimentaire, et à promouvoir leur utilisation de ces ressources et moyens"²⁴⁴, ou encore à "mettre en œuvre des programmes de réforme agraire"²⁴⁵, ou encore de privilégier un commerce local. Il y a donc ici une obligation de l'Etat d'assurer la sécurité alimentaire, l'accès aux modes de production et d'établir des politiques agricoles équilibrées entre le commerce destiné à l'exportation et le commerce local. De plus, l'obligation de protection du droit à l'alimentation impose à l'Etat de protéger ce droit contre les activités du secteur public qui pourraient y porter atteinte de manière disproportionnée, notamment en "empêchant les tiers de réduire des sources d'alimentation (...) en rendant inutilisables les terres ancestrales"²⁴⁶. Se dégage de cette obligation le devoir pour l'Etat d'assurer la protection des ressources foncières que sont les terres agricoles. Il y a donc une possibilité d'imposer à l'Etat de protéger le foncier agricole belge contre l'accaparement des terres par des entreprises privées. Ceci représente à notre sens, une base légale pertinente pour justifier un régime juridique régulateur et dirigiste du marché acquisitif foncier agricole basé sur un droit fondamental. En effet la valeur argumentative de ces lignes réside dans le fait que la régulation foncière proposée par la FAO trouve son fondement dans le droit à l'alimentation. Cela revêt une importance capitale car les citoyens peuvent alors avoir un réel intérêt à la préservation de ces terres agricoles. Ceci fait directement écho à l'exemple écossais du Community Land Trust vu plus haut²⁴⁷. Ces développements permettent, non seulement de fonder l'action publique au travers de l'intérêt général (*infra*) mais en plus de soutenir la reconnaissance d'un intérêt relatif aux terres publiques dans le chef des communautés d'habitants²⁴⁸.

²⁴³ Haut commissariat aux droits de l'homme, FAO, *Le droit à une alimentation suffisante*, *op. cit.*, p.21.

²⁴⁴ *ibidem*, p.21.

²⁴⁵ *ibidem*, p.21.

²⁴⁶ *ibidem*, p.22.

²⁴⁷ *supra*. Titre I, chapitre I, section 2.

²⁴⁸ J. STRAET, L. JACOB, P. WALCKIERS, "Droits hybrides et communs pour accéder et protéger la terre. Étude de droit comparé et application à la Région wallonne", *op. cit.*, p. 218.

A côté de ce droit à l'alimentation, la FAO a également publié, en 2012 un ensemble de directives volontaires concernant la gouvernance responsable des régimes fonciers nationaux²⁴⁹. Le texte (qui n'a qu'une valeur indicative et non-contraignante) indique, au sujet des terres publiques que : "Là où les États possèdent ou contrôlent des terres, pêches et forêts, ils devraient en déterminer l'utilisation et le contrôle, en fonction d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus généraux (notons à cet égard que ces objectifs sont repris dans l'article D.1 du CWA : ceci constitue une preuve supplémentaire de la justesse de la législation en la matière et du fossé entre cette dernière et les mesures d'exécution) . Ils devraient s'assurer que toutes les actions sont conformes aux obligations qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit international et tiennent dûment compte des engagements volontaires contractés en vertu des instruments régionaux et internationaux applicables"²⁵⁰. Concernant l'aliénation foncière, on peut lire : "Compte tenu du fait que des terres, pêches et forêts publiques sont utilisées et gérées de façon collective (connus sous l'appellation de communs dans certains contextes nationaux), les États devraient, lorsqu'il y a lieu, reconnaître et protéger ces terres, pêches et forêts publiques et les systèmes d'utilisation et de gestion collectives qui y sont associés, notamment lors d'attributions"²⁵¹, ou encore: "Les États devraient définir, parmi les terres, les pêches et les forêts qu'ils possèdent ou contrôlent, lesquelles seront conservées et utilisées par le secteur public et lesquelles seront mises à disposition d'autres utilisateurs, et dans quelles conditions"²⁵². Cette dernière incitation amène à penser qu'une distinction entre les terres publiques réservées exclusivement à un usage public et les terres aliénables serait souhaitable. Cette idée conduirait alors, dans le cadre belge, à établir un moratoire sur les ventes de terres publiques par les communes et CPAS. Ce moratoire pourrait éventuellement être justifié par les impératifs de sécurité alimentaire et d'autonomie alimentaire reconnus aux individus et aux producteurs, ainsi que par les obligations imposées à l'Etat de rendre effectif le droit à l'alimentation (*supra*) au travers des méthodes suggérées dans les directives de la FAO.

²⁴⁹Organisation 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.

²⁵⁰ *ibidem*, p.12.

²⁵¹ *ibidem*, p.13.

²⁵² *ibidem*, p.13.

- Section 3 : Le droit d'accès à la terre pour les agriculteurs

La déclaration des Nations Unies relative aux droits des paysans consacre le droit individuel et collectif d'accès à la Terre. L'article 17, §1 est écrit de la sorte : "Les paysans et les autres personnes vivant dans les zones rurales ont droit à la terre, individuellement et/ou collectivement, conformément à l'article 28 de la présente Déclaration, ce qui comprend le droit d'accéder à la terre et aux plans d'eau, zones maritimes côtières, zones de pêche, pâturages et forêts qui s'y trouvent, et de les utiliser et de les gérer d'une manière durable, pour s'assurer un niveau de vie suffisant, avoir un endroit où vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et développer leurs cultures"²⁵³. Lors du vote en assemblée plénière, deux Etats européens seulement ont voté "pour" (le Luxembourg et le Portugal), le reste des Etats s'étant alors majoritairement abstenu. Ces abstentions relevaient d'arguments assez faibles ayant attiré au conflit potentiel avec "l'inaliénable droit à la propriété"²⁵⁴. L'argument principal avancé par la Belgique fut de dire que : "Cette abstention a été motivée par le fait que la Déclaration semble créer de nouveaux droits pour un groupe spécifique de personnes, ce qui est en contradiction avec l'universalité des droits de l'Homme, un principe fondamental auquel la Belgique attache une grande importance"²⁵⁵. Encore une fois, cette justification apparaît quelque peu légère et la députée Véronique Waterschoot ne manque pas de contrer cet argumentaire dans sa question formulée au Gouvernement lorsqu'elle liste les diverses mesures prises par l'Etat belge pour protéger les droits fondamentaux de groupes spécifiques d'individus (les enfants, les femmes, la communauté LGBTQI+ par exemple)²⁵⁶. L'autre argument aligné par le Gouvernement d'alors était de dire que : "*Enfin, certains droits prévus dans la Déclaration et la manière dont les États devraient les garantir, suscitent des préoccupations juridiques*"²⁵⁷. Il semble clair que les justifications de l'abstention de l'Etat belge sont quelque peu légères et manquent de fond. Cela ne fait que mettre en avant la complexité de reconnaître un statut particulier à la terre et des droits fondamentaux y attachés aux paysans. A notre sens, la reconnaissance de droits

²⁵³ 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 par l'Assemblée générale des Nations Unies, art. 17.1., A/RES/73/165, URL: <https://undocs.org/fr/A/RES/73/165>.

²⁵⁴ P. COOPMAN, "La Belgique frileuse s'abstient et ne vote pas pour les paysannes et paysans", 18 déc. 2018, voir les propos de Florence Kroff, coordinatrice et chargée de plaidoyer chez FIAN-Belgium, <https://www.sosfaim.be/la-belgique-frileuse-sabstient-et-ne-vote-pas-pour-les-paysannes-et-les-paysans/>, consulté le 30 avril 2023.

²⁵⁵ Question n ° 1703 de Véronique Waterschoot du 4 avril 2019 (Fr.), Q.R., Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, QRVA n°54/184, p.38.

²⁵⁶ *ibidem*.

²⁵⁷ *ibidem*.

fondamentaux aux paysans tel que le droit d'accès à la terre va de pair avec la reconnaissance d'un statut particulier pour la terre agricole. La ressource humaine et la ressource foncière constituent des piliers de l'agriculture qu'il convient de protéger. Dans ce sens, la proposition de résolution de la Chambre fait état de ce lien direct qui unit un agriculteur et sa terre : "Force est pourtant de constater que le droit international actuel n'empêche pas ce phénomène mondial d'appropriation et de marchandisation des terres. En réalité, les paysans sont plus isolés, plus marginalisés et plus susceptibles que quiconque de faire l'objet de déplacements forcés et d'expropriations. Or quand un agriculteur perd sa terre, il perd son gagne-pain mais aussi son identité"²⁵⁸ . De telles considérations participent à l'établissement du lien entre le droit fondamental reconnu aux paysans et la terre elle-même comme ressource essentielle. Pour conclure, le droit d'accès à la terre doit être lu comme un droit fondamental reconnu aux agriculteurs ainsi qu'aux citoyens et nécessaire au maintien de leur dignité en tant qu'êtres humains. Ceci vient rajouter un poids considérable dans notre étude : la terre agricole n'est plus uniquement un élément du patrimoine foncier, elle devient un élément nécessaire au maintien d'un droit fondamental, cela ne fait qu'amplifier la thèse soutenue dans ces lignes à savoir la nécessité d'attribuer un régime juridique particulier à la terre agricole.

De plus, la suite de l'article repris sur le site de SOS FAIM souligne la nécessité de reconnaître un tel droit dans le rééquilibrage des forces en place: "De notre point de vue, l'affirmation du droit à la terre vise en réalité à ouvrir un débat public sur les conditions d'accès au foncier pour les nouveaux et petits agriculteurs et sur les impacts négatifs de la concentration des terres et de la spéculation sur le foncier agricole. Dans cette Déclaration, le droit à la terre n'est pas du tout reconnu comme un droit à la propriété privée exclusif et absolu mais comme un droit à pouvoir accéder aux ressources naturelles nécessaires à la subsistance, c'est un droit d'usage, d'accès, de participation aux décisions, cela peut être un droit partagé avec différents utilisateurs et à différents moments de l'année"²⁵⁹ (nous soulignons). C'est l'autre pendant du droit d'accès à la terre. En effet, ce dernier ne relève pas uniquement d'un droit fondamental reconnu aux paysans. Le droit d'accès à la terre porte aussi en lui une conception nouvelle du droit de propriété (*supra*) que nécessite la multiplicité de ses fonctions. En effet, ceci n'est pas sans rappeler le droit d'usage que constituaient les essarts²⁶⁰ ou encore la propriété collective

²⁵⁸ Proposition de résolution sur l'adoption de la Déclaration des Nations Unies du 17 septembre 2017 sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, n° 55-0670/001, p.3.

²⁵⁹ P. COOPMAN, "La Belgique frileuse s'abstient et ne vote pas pour les paysannes et paysans", *op. cit.*

²⁶⁰ *supra*. Titre 1, chapitre II, section 3.

de l'article 542 de l'ancien Code civil²⁶¹. Ici, le droit d'accès à la terre pourrait-être utilisé comme fondement au droit d'usage de tout-un-chacun en tant qu'individu et en tant que groupe²⁶² (puisque l'article 17 consacre les deux) sur la terre communale et permettrait donc de participer à cette refonte du droit de propriété. Ceci-dit, il est néanmoins utile de rappeler qu'une telle Déclaration des Nations Unies n'a pas de valeur juridique contraignante mais ne représente qu'une ligne directrice, un horizon que se fixent les Etats entre eux.

Chapitre III : Le marché acquisitif foncier en Wallonie: orienter la vente vers l'intérêt général et le respect de la fonction nourricière

- Section 1 : Problématique : le respect des obligations budgétaires par les communes : la vente de terres publiques dans le seul but de générer le meilleur profit

Les communes sont contraintes d'observer le respect de l'équilibre budgétaire lors de l'exercice de leurs fonctions. Pour parvenir à atteindre leurs objectifs de politique budgétaire, les communes peuvent solliciter un crédit d'aide extraordinaire auprès du Centre régional d'aide aux Communes (ci-après nommé CRAC). Cet emprunt implique l'établissement d'un plan de gestion, étalé sur le temps de cinq exercices budgétaires : « Le plan de gestion couvre une période d'au moins cinq exercices budgétaires. Il définit les grands axes de la politique financière de la commune concernée, tant pour les dépenses et les recettes que pour les services ordinaires et extraordinaires »²⁶³. Une trajectoire budgétaire est donc établie pour 5 ans, prenant en compte les recettes et les dépenses ainsi que le remboursement du crédit.

A ce titre il convient de préciser que dans la Circulaire du 23 février 2016, dans la section 2, au 1.1, 5°, il est stipulé que lors d'une vente, le conseil communal ou le conseil de l'action sociale arrête l'utilisation de la somme résultant de la vente conformément à la circulaire budgétaire ainsi qu'au remboursement des emprunts CRAC pour les communes ou CPAS qui en auraient bénéficié. Les communes et CPAS sont donc explicitement contraintes à affecter le produit de vente en matière foncière au respect de la circulaire budgétaire et/ou au remboursement du crédit CRAC. Concrètement, le produit de la vente doit servir à combler l'équilibre budgétaire, un point s'est tout. On comprend aisément la nécessité d'imposer une

²⁶¹ *ibidem*.

²⁶² Cela participerait aussi à solidifier dans le droit des mouvements collectifs comme ceux liés au Community Land Trust; voir supra Titre I, chapitre II, section 2.

²⁶³ <https://interieur.wallonie.be/index.php/finances/finances/plan-de-gestion-crac/139662> , consulté le 4 mars 2023

telle rigueur budgétaire aux communes mais toutefois, on est amené à s'interroger sur les effets indirects d'une telle exigence sur le secteur foncier agricole.

- Section 2 : Tensions entre intérêt général et aides d'Etat (art. 107, TFUE) devant les Cours et Tribunaux

Avant d'étudier concrètement ce cas de jurisprudence, nous présentons un bref rappel des faits. En 2010, le CPAS de Gand met en vente 79 parcelles agricoles d'une superficie de 450 ha dont il a la propriété. La valeur du terrain est estimée à 14 000 000 euros. S'en suivirent plusieurs rapports d'évaluation jusqu'en 2015 où le prix pour ce terrain fut établi pour une valeur de 20 531 000 euros. La société BIJLOKE bv. a acquis le terrain (c'est-à-dire l'ensemble des 79 parcelles) le 15 juillet 2015 par le biais d'une vente publique lors de laquelle la société avait formulé l'offre la plus avantageuse à savoir 17 513 000 euros²⁶⁴. Le 15 décembre 2017, le requérant (M. Van Poucke) assignait le C.P.A.S. de Gand devant le tribunal de 1^{ère} instance, division de Gand et demandait – à titre principal – l'annulation de la vente des 79 parcelles et exigeait du C.P.A.S. de Gand de récupérer les aides d'Etat illégales accordées à la société BIJLOKE bv. par le biais de la vente de l'entièreté des parcelles²⁶⁵. Le tribunal de 1^{ère} instance de Gand a statué par un arrêt du 22 janvier 2019 à l'irrecevabilité de la demande de Mr. Van Poucke au motif de l'absence d'intérêt direct et personnel dans son chef²⁶⁶. Ce dernier porte cette décision devant la Cour d'appel de Gand en date du 30 avril 2019. La question en substance est donc de savoir si le fait que le C.P.A.S. ait vendu ses parcelles comme un seul lot et non en parcelle par parcelle constitue ou non une aide d'État au regard des articles 107 et 108 TFUE. La Cour estime, à la lumière de l'avis de la Commission européenne sur le sujet²⁶⁷ qu'il s'agit effectivement d'une aide d'Etat au sens de l'article 107 TFUE²⁶⁸ car il y a bien un avantage attribué au bénéficiaire de l'offre²⁶⁹. En effet, en vendant ces parcelles en un seul lot, le C.P.A.S. de Gand a exclu *de facto* de la procédure de vente les petits agriculteurs indépendants qui ne pouvaient pas proposer un prix assez élevé. Ces derniers ne pouvaient pas

²⁶⁴ Arrêt BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH, C-39/14, EU:C: 2015: 470, p. 3

²⁶⁵ *ibidem*, p. 4.

²⁶⁶ *ibidem*, p. 7.

²⁶⁷ Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, C.O.M., 2016/C, 262/01.

²⁶⁸ art 107, §1 TFUE: “Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.”

²⁶⁹ Arrêt BVVG, *op.cit.*, p. 12.

participer raisonnablement à l'acquisition d'une ou plusieurs parcelles. De plus, rien ne laissait présager que les parcelles seraient vendues en lots dès lors que précédemment à la vente, ces dernières étaient occupées par une quarantaine de personnes²⁷⁰ et qu'elles n'étaient pas toutes contiguës. La Cour d'appel stipule également dans son arrêt que le conseil de l'action sociale donne clairement la préférence à une vente globale pour les investisseurs dans le choix de l'offre de vente. Ce faisant, l'entreprise BIJLOKE bv. a acquis l'ensemble des terres à un prix total inférieur à la somme de la valeur réelle de chaque parcelle²⁷¹. Ces différents éléments pris ensemble ont conduit la Cour à annuler la vente conclue entre Le C.P.A.S. de Gand et BIJLOKE bv.

Cet exemple jurisprudentiel représente à lui seul la problématique à laquelle nous faisons face dans ce travail. *In casu*, le C.P.A.S. n'a eu égard qu'à l'argument du "plus offrant" pour déterminer les modalités de vente de ces parcelles. C'est "sur base de simple hypothèses d'intérêt"²⁷² que l'autorité publique a procédé à la vente. En effet, il avait été établi auparavant par le C.P.A.S. que ces terrains "n'avaient pas une valeur sociale directe et étaient étrangères à sa mission légale"²⁷³. Or, et c'est la thèse que nous défendrons dans les lignes qui suivent, les terres agricoles revêtent bien une fonction sociale et en cela leur gestion devrait relever des missions des C.P.A.S.

Ensuite, notons que deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne vont dans le même sens que l'arrêt de la Cour d'appel de Gand. Le 16 décembre 2010, la CJUE est saisie sur question préjudicielle quant à l'interprétation de l'article 107 TFUE (alors libellé article 87 CE) par le tribunal du Landgericht Berlin. Sont en cause au principal la BVVG (entreprise privée chargée de la privatisation des terres agricoles et sylvicoles mais pour le compte d'un établissement public, la Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) et Seydaland (entreprise privée d'agro-industrie). La BVVG a vendu des terres agricoles à Seydaland et cette dernière estime que ces terres ont été vendues à un prix supérieur au prix du marché sans respecter les normes d'établissement des prix prescrites à l'article 5, §1 de la FEIrwV. C'est de la compatibilité de cette norme avec le droit de l'Union que la CJUE doit juger. Cette dernière reformule la question de la manière suivante : "l'article 87 CE doit (il) être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale prévoyant des méthodes de calcul pour la détermination de la valeur de terrains à usage agricole et sylvicole mis en vente par les autorités

²⁷⁰ *ibidem*, p. 14.

²⁷¹ <https://www.fian.be/Cas-Huts-les-paysan-ne-s-Annelies-et-Pieter-remportent-la-victoire>

²⁷² Arrêt BVVG, *op.cit.*, p. 15.

²⁷³ *ibidem*, p. 3.

publiques dans le cadre d'un plan de privatisation, telles que celles établies à l'article 5, paragraphe 1, deuxième et troisième phrases, de la FIErwV²⁷⁴. Dans son jugement la Cour rappelle dans un premier temps que la notion d'aide d'Etat doit être entendue largement et qu'elle peut donc recouvrir “des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise (...)”²⁷⁵ mais dans un second temps elle indique aussi que “dans le contexte de la politique agricole commune, toute vente de terres publiques à un prix inférieur à celui du marché ne doit pas nécessairement être considéré comme incompatible avec le traité de l'Union”²⁷⁶. La Cour conclut que des mesures telles que celles prévues par l'article de la FIErwV ne sont pas incompatibles avec l'article 87 CE pour autant “que lesdites méthodes prévoient l'actualisation des prix (...) de façon à ce que le prix effectivement payé par l'acheteur se rapproche le plus possible de la valeur marchande du terrain”²⁷⁷. En effet, la jurisprudence européenne sur l'article relatif aux aides d'Etat indique que pour qu'une norme de droit national soit compatible avec cette législation, elle doit “aboutir dans tous les cas à un prix le plus proche possible de la valeur du marché”²⁷⁸. Pour conclure, n'est pas incompatible avec l'article 87 CE la norme de droit national qui prévoit des méthodes de calcul de la valeur foncière de biens agricoles autres que la simple désignation d'experts et le principe de la vente au plus offrant.

Enfin, le 16 juillet 2015, la Cour a également rendu un arrêt sur question préjudicielle²⁷⁹ sur une question en interprétation de l'article 107, §1 du TFUE. La question était formulée de la manière suivante : « L'article 107, paragraphe 1, TFUE s'oppose-t-il à une norme nationale, telle que l'article 9, paragraphe 1, point 3, de la GrdstVG, qui, aux fins d'améliorer les structures agricoles, interdit à une émanation de l'État telle que BVVG de vendre au plus offrant, dans le cadre d'un appel d'offres public, un terrain agricole lorsque la meilleure offre est largement disproportionnée par rapport à la valeur du terrain? »²⁸⁰. La question en substance est de savoir si une norme juridique nationale faussant le jeu de la concurrence dans l'intérêt des agriculteurs (permettant à ces derniers d'acquérir un terrain agricole à un prix inférieur) constitue ou non une aide d'Etat. La juridiction européenne avait alors conclu qu'une norme “interdisant à une émanation de l'Etat de vendre, dans le cadre d'un

²⁷⁴ Arrêt Seyaland, C-239/09, ECLI:EU:C: 2010: 778., p. 4.

²⁷⁵ *idem*, p. 4.

²⁷⁶ *ibidem*, § 32.

²⁷⁷ *ibidem*, p.6.

²⁷⁸ *ibidem*, §35, p.4.

²⁷⁹ *ibidem*.

²⁸⁰ *ibidem* p. 5

appel d'offres public, un terrain agricole au plus offrant lorsque l'autorité locale compétente considère que l'offre de ce dernier est largement disproportionnée par rapport à la valeur estimée dudit terrain, n'est pas susceptible de relever de la qualification d'«aide d'État», pour autant que l'application de ladite règle permette d'aboutir à un prix qui soit le plus proche possible de la valeur du marché du terrain agricole concerné, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier»²⁸¹ (nous soulignons). Ainsi, la jurisprudence européenne considère que ne contreviennent pas à l'article 107, §1 TFUE les normes nationales qui interdisent de vendre un terrain public agricole au plus offrant lorsque ce prix est "largement disproportionné" par rapport à la valeur estimée. Cette décision participe à freiner la spéculation foncière et l'accaparement des terres agricoles.

L'on peut donc conclure que la jurisprudence gantoise est cohérente par rapport la jurisprudence européenne en ce qu'elle reconnaît comme une aide d'Etat la vente de terres publiques en un seul lot dans le but précis de contracter avec un acheteur spécifique (*BIJLOKE bv. in casu*) là ou la Cour de justice de l'Union reconnaît l'inverse, c'est-à-dire comme ne relevant pas d'une aide d'Etat les mesures nationales visant à freiner la spéculation foncière et à favoriser le secteur agricole sur le marché acquisitif²⁸² et les mesures nationales établissant d'autres méthodes de calcul de la valeur foncière que la règle du plus offrant et la désignation d'un expert²⁸³. L'uniformité de cette jurisprudence nous enseigne que peuvent être considérées comme faisant exception à l'article 107, §1 TFUE les mesures légales de même nature que celle de l'article 9, §1, point 3 de la GrdstVG allemande et celle de l'article 5 du règlement sur la vente foncière FIERwV. Cette jurisprudence européenne démontre bien que les ventes de terrains agricoles appellent parfois des mesures positives de la part des Etats afin de freiner la spéculation foncière et de garantir aux agriculteurs un accès à la terre sans que ce soit constitutif d'une aide d'Etat alors que la jurisprudence gantoise nous apprend surtout que le manque de cadre législatif et réglementaire du marché acquisitif foncier peut mener à des situations telles que celle étudiée en l'espèce et qu'en ce cas. On ne peut que se réjouir de la juste application du droit de l'Union par la Cour d'Appel de Gand. A cet égard, il est aussi utile de rappeler que l'article 107, §3 considère comme compatible avec le marché intérieur "les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

²⁸¹*ibidem*, p. 9

²⁸²enseignement de l'arrêt Arrêt BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH

²⁸³enseignement de l'arrêt Seyaland, C-239/09., *op. cit.*

A considérer la terre comme bien relevant du patrimoine commun (*supra*), cette disposition mériterait peut-être de recouvrir un sens nouveau.

- Section 3 : La circulaire Furlan

Lorsqu'une commune ou un CPAS est propriétaire d'une terre agricole, celle-ci peut la mettre en vente via une procédure de vente publique. Dans ce cadre, l'autorité locale est obligée de respecter le principe d'égalité entre les citoyens. C'est ce principe-même que la procédure de vente publique est supposée assurer. Une fois la valeur du bien évaluée par le receveur de l'enregistrement, la commune met l'immeuble en vente aux conditions qu'elle détermine. C'est cela que la circulaire du 23 février 2016, dite circulaire Furlan règle. A l'origine de cette étude, nous nous demandons : « quels critères doivent être mis en place par une commune ou un CPAS lorsqu'est organisée la vente d'un terrain agricole afin que celui-ci continue de servir sa fonction principale à savoir sa fonction nourricière » ? La circulaire, sur la nature des conditions établies lors d'une procédure de vente n'apporte que peu d'éléments.

Tout d'abord, elle permet de déroger au principe d'égalité des acquéreurs potentiels pour autant que cette différence de traitement repose sur « des critères objectifs raisonnablement liés au but poursuivi »²⁸⁴. Une brèche est donc ouverte, il est possible pour les communes d'établir des critères discriminant les acquéreurs pour autant que cela soit justifiable au regard du but poursuivi. On peut se réjouir de cette dérogation mais toutefois, elle reste établie en termes larges et est sujette à l'interprétation. Que faut-il entendre par “but poursuivi” lorsqu'on sait que la raison principale de la vente des terres publiques vise à aller “au plus offrant” ? Le texte de la circulaire le montre d'ailleurs à plusieurs égards : l'utilisation de la somme obtenue au terme de la vente doit être “utilisée conformément à la circulaire budgétaire”²⁸⁵ ou encore lorsqu'il est rappelé, à propos du choix de la procédure “qu'il est de l'intérêt du pouvoir local (...) de faire jouer la concurrence pour obtenir un maximum d'offres et ainsi le meilleur prix de vente”²⁸⁶.

De plus, il est précisé dans le cadre de l'estimation de la valeur du bien vendu, que chaque autorité (locale et de tutelle) doit “pouvoir apprécier la conformité de l'opération à l'intérêt général”²⁸⁷. Encore une fois, le terme “intérêt général” est large et suscite des

²⁸⁴Circulaire du 23 février 2016 du ministre du Gouvernement wallon en charge des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie ayant pour objet les opérations immobilières des pouvoirs locaux ayant pour objet les Opérations immobilières, 1.3., p.3.

²⁸⁵*ibidem*, 1.1., 5., p.2.

²⁸⁶*ibidem*, 1.2, p.3.

²⁸⁷*ibidem*, p.6.

interprétations (*infra*). Toutefois, il peut sembler opportun de faire usage de ce prescrit légal si l'on se rappelle que la Région wallonne, autorité de tutelle des communes, est soumise au libellé de l'article D.1 du Code wallon de l'agriculture. L'article ne manque pas de rappeler, dans son second paragraphe, que la fonction principale de l'agriculture wallonne est la fonction nourricière. Dès lors, la Région exerçant son pouvoir de tutelle et appréciant la conformité de la procédure de vente ne pourrait-elle pas, lorsque le bien immeuble est une terre agricole, contrôler que la procédure d'acquisition soit bien conforme à la fonction nourricière que vise principalement l'agriculture wallonne et, par extension les terres agricoles wallonnes – et ce justifié par l'objectif d'intérêt général qui transparaît au travers de cette fonction nourricière et dont la Région a la compétence?

Ceci nous conduit à nous pencher plus attentivement sur les modalités de la tutelle administrative que la Région exerce sur les collectivités locales. “Le contrôle de tutelle a pour objet de permettre à l'autorité supérieure (l'Etat, la Région) de s'assurer que les décisions de l'autorité inférieure (Province, commune) ne violent pas la loi ou ne lèsent pas l'intérêt général”²⁸⁸. Il peut se présenter sous deux types : la tutelle ordinaire et la tutelle spécifique. Ce premier type se subdivise lui-même en deux catégories : la tutelle ordinaire générale (suspension et annulation) et la tutelle ordinaire spéciale²⁸⁹. La tutelle générale s'exerce à propos de n'importe quel acte exercé par le conseil communal²⁹⁰. Or, c'est bien au conseil communal que revient la tâche de prononcer l'acte décisoire de vente publique d'immeuble²⁹¹. Dès lors, la Région pourrait effectivement exercer son contrôle de tutelle ordinaire générale sur les actes de vente publique des communes, conditionnant la validité de ces derniers au respect de l'intérêt général et, pour le cas particulier des terres agricoles, au respect de l'article D.1. du Code wallon de l'agriculture. Dans le cas où la procédure de vente serait entachée d'une quelconque illégalité, la Région aurait alors le pouvoir d'annuler l'acte de vente publique²⁹². Il en va de même pour les actes pris par les C.P.A.S. en Région wallonne.

Ensuite, la procédure de vente publique implique, dans le chef du collège des bourgmestres et échevins, “la nécessité d'informer les citoyens sur un projet d'appauvrissement

²⁸⁸ V. RAMELOT, *La gestion du patrimoine des collectivités locales*, op. cit., p.53, note de bas de page 143.

²⁸⁹ *ibidem*, la tutelle sur les actes des collectivités locales.

²⁹⁰ *ibidem*, p.54.

²⁹¹ *ibidem*, p.69.

²⁹² Code de la démocratie locale et de la décentralisation, article L3121-1, 22 avril 2004, M.B., 18 août 2004, p. 59699.

du patrimoine de la commune”²⁹³ au moyen d’une enquête dite *de commodo et in commodo*²⁹⁴. L’objet d’une telle procédure est “de renseigner les habitants de la commune propriétaire sur l’appauvrissement projeté du patrimoine de celle-ci”²⁹⁵. Autrefois obligatoire, cette enquête est aujourd’hui facultative en Région wallonne²⁹⁶. C’est d’ailleurs à la discrétion de cette dernière qu’est laissé le pouvoir de juger de la nécessité de cette enquête publique. Celle-ci ne vaut que pour les communes, à défaut d’être reprise dans la loi sur les CPAS²⁹⁷. Cette procédure facultative permet d’informer et de consulter les citoyens d’une commune quant à la procédure d’acquisition en cours. La circulaire précise même qu’elle vise à éviter la survenance de litiges futurs. Dans ce cadre, il serait possible d’imposer d’office une enquête publique lorsque la vente touche une terre agricole publique. Pourquoi? Parce que si l’on reprend l’idée développée plus haut²⁹⁸ qui vise à reconnaître un droit subjectif des individus à l’alimentation saine et un droit d’accès à la terre (*supra*), ces derniers pourraient alors se prévaloir de ces droits dans le cadre d’une procédure de vente en avançant que ladite procédure risque de porter atteinte à leur droit à une alimentation saine et leur droit d’accès à la terre.

Comment démontrer ce lien juridique? La piste principale consiste à reconnaître dans un premier temps le statut juridique de patrimoine commun à la terre agricole (*supra*). Dans un second temps, il s’agirait de reconnaître le lien existant entre les habitants et leur milieu, notamment caractérisé par la fonction sociale de ce dernier et protégé par des droits fondamentaux que seraient le droit à une alimentation saine et le droit d’accès à la terre. Ceci mis ensemble, les citoyens pourraient justifier d’un intérêt direct à s’opposer à une vente menaçant les fonctions intrinsèques de la terre. Toujours est-il que quand-bien-même la procédure d’enquête publique jouerait-elle un rôle déterminant, son résultat est facultatif et ne lie pas l’administration.

Ensuite, il est nécessaire que la procédure de vente publique de terres agricoles contienne des critères d’attribution dont la finalité serait de conserver la terre aux mains de jeunes agriculteurs locaux, désireux de mettre en place une agriculture durable. A ce titre, la

²⁹³ V. RAMELOT, *La gestion du patrimoine des collectivités locales*, op. cit, p.69.

²⁹⁴ art L1122-31, CDLD : “Les délibérations sont précédées d’une information toutes les fois que le gouvernement le juge convenable ou lorsqu’elle est prescrite par les règlements”.

²⁹⁵ V. RAMELOT, *La gestion du patrimoine des collectivités locales*, op. cit, p.69, note de bas de page 203 : H.DONA, “Le patrimoine immobilier des Communes, des Commissions d’Assistance publique et des Fabriques d’Eglise”, s.l.d., cité par J-M LEBOUTTE, *la gestion du patrimoine communal*, Vanden Broele, Bruges, 1998, feuillets mobiles, p.20, note 40.

²⁹⁶ V. RAMELOT, *La gestion du patrimoine des collectivités locales*, op. cit

²⁹⁷ *ibidem*.

²⁹⁸ *supra*., Titre I, chapitre II, sections 2 et 3; Titre II, chapitre II, sections 2 et 3.

FJA (Fédération des Jeunes agriculteurs) a déjà proposé plusieurs critères forts inspirants à savoir : la démonstration d'un droit de jouissance sur la terre (ce qui permettrait de mettre hors course les sociétés de gestion désireuses d'accaparer la terre)²⁹⁹, ou encore remplir les conditions de la définition de jeune agriculteur donnée par la Région wallonne dans sa PAC (en lien avec la notion d'agriculteur actif - *supra*).

Enfin, le Guide de gestion élaboré par l'ASBL Terre-en-vue met en lumière d'autres éléments concourant à affecter l'orientation des ventes publiques de terres agricoles. Dans ce document, l'ASBL émet deux recommandations pour les procédures de vente des terres publiques à savoir : le fait que la vente doive s'inscrire dans un projet pour les citoyens et ne pas se limiter à une simple transaction immobilière ; et les procédures de préférence publique et de vente à prix fixe³⁰⁰ proposées comme mécanismes permettant des critères d'attributions³⁰¹. Ces mécanismes sont prévus par la circulaire Furlan et autorisent les autorités publiques à vendre un bien agricole à prix fixe et avec des critères d'attribution relatifs à la protection de la terre³⁰². Cela permet aux communes de poursuivre une politique agricole cohérente même dans le cas de la vente. L'existence de ces outils dans les mains des autorités communales, associées avec les fonctions sociales de la terre et les droits subjectifs pouvant en être tirés (*supra*) permettent de tirer une conclusion : il faut inscrire les ventes de terres agricoles publiques dans un projet communal bénéficiant directement au citoyen et ne mettant pas en péril les objectifs d'alimentation durable et de sécurité alimentaire.

Toujours en écho au guide de gestion de Terre-en-vue, il est essentiel que les communes aient accès aux données du SIGeC³⁰³ à propos des agriculteurs qui exploitent des parcelles sur leurs territoires. Cela contribue à l'information des communes sur la gestion de leurs terres et leur permet d'avoir une meilleure vue d'ensemble³⁰⁴. En effet, à ce jour, le Code wallon de l'agriculture ne facilite pas cet accès pour les communes.

²⁹⁹ Discours du Syndicat lors de l'Assemblée annuelle de la FJA, 16 mars 2023.

³⁰⁰ Circulaire du 23 février 2016, *op. cit.*

³⁰¹ Terre-en-Vue, Crédal, "Guide gestion des terres publiques", juillet 2022, *op. cit.* p.24.

³⁰² *ibidem*.

³⁰³ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, art. D.20 et s.

³⁰⁴ A. RANSY, "Données du CIGeC: l'UCVW réclame un accès pour les communes", 06 nov. 2020, <https://www.uvcw.be/ruralite/actus/art-4881>, consulté le 23 fév. 2023.

- Section 4 : La notion d'intérêt général : approche du droit français

La notion d'intérêt général est une notion qui guide l'action publique de toutes les autorités administratives et elle n'est pas sans receler de multiples spécificités. A la fois construit par la jurisprudence et la législation, l'intérêt général recouvre plusieurs réalités et ne jouit pas d'une définition arrêtée³⁰⁵. L'intérêt général peut également se heurter à des notions similaires et pourtant différentes comme les notions d'utilité publique, d'intérêt public, d'intérêt national, d'intérêt communal.

A l'origine, il semblerait que l'intérêt général ait été entendu comme la ligne directrice du droit administratif et dont la vocation principale fut de protéger les droits fondamentaux des citoyens³⁰⁶. Toutefois, faute de définition, l'intérêt général s'est peu à peu dilué dans la jurisprudence française comme justificatif de toute dérogation à certains principes de droit, pourtant bien ancrés dans la doctrine et dans les lois³⁰⁷ (comme par exemple avec le principe de séparation des pouvoirs³⁰⁸). Une autre forme de dérive de la notion d'intérêt général consiste à faire rentrer dans son champ d'application des matières telles que le sport, les loisirs etc³⁰⁹. C'est de cette manière aussi que la notion d'utilité publique a été élargie (*supra*). Ceci n'est pas surprenant tant il est admis que l'intérêt général est une notion qui – en plus de n'être pas définie clairement – recouvre un caractère évolutif attaché aux changements de la société. Toutefois, cette dilution de la notion a pour fâcheuse conséquence qu'elle représente aujourd'hui un ensemble vide susceptible de justifier n'importe quelle politique pour autant qu'elle porte à l'élaboration d'un service public³¹⁰.

En regard de ceci, la notion d'intérêt public reçoit, en droit français, une signification beaucoup plus concrète que sa cousine³¹¹. L'intérêt public relève principalement de tout ce qui est d'intérêt public communal, c'est-à-dire tout ce qui est justifié par l'intérêt économique et social d'une collectivité dans le cadre d'une politique publique établie par elle-même, sur son territoire. Cela procède de la reconnaissance par les cours et tribunaux français de la libre

³⁰⁵ D. TRUCHET, "La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit". *LEGICOM*, 2017, vol.58, n°1, p.5-11; <https://doi.org/10.3917/legi.058.0005>

³⁰⁶ *ibidem*, p.133-134.

³⁰⁷ *ibidem* p.135-136.

³⁰⁸ *ibidem*.

³⁰⁹ *ibidem*, p.137.

³¹⁰ *ibidem*.

³¹¹ M. DEGUERGUE, "Intérêt général et intérêt public: tentative de distinction", in *L'intérêt général, mélanges en l'honneur du professeur Didier Truchet*, Paris, Dalloz, 2015., p.139.

administration des collectivités territoriales³¹². Ainsi en France, les collectivités sont libres d'établir des politiques publiques dans l'intérêt public communal et elles peuvent le défendre devant les tribunaux, "indépendamment de toute référence à l'intérêt général"³¹³. L'intérêt public peut aussi être reconnu au niveau national, en somme, il caractérise l'intérêt de l'autorité publique en opposition avec l'intérêt privé³¹⁴. L'intérêt général, lui, dépasse ces deux notions, il revêt un caractère plus "collectif"³¹⁵. Toujours est-il que l'intérêt général ne se définit ici qu'en disant ce qu'il n'est pas : ce n'est pas l'intérêt public; c'est plus large.

Toutefois, Maryse Deguegue met en garde : l'intérêt public, façonné par un mode de gestion inspiré des entreprises privées peut, dans une course à la performance, nuire in fine à l'intérêt général, c'est-à-dire à l'intérêt de la collectivité, des destinataires de l'action publique, intérêt défini par les lois³¹⁶. Voici où ces réflexions sur l'intérêt général en droit français nous mènent : l'intérêt général est compris comme ce qui détermine l'intérêt des citoyens, de la collectivité, au travers des textes de loi. Au-delà de cette légère définition, il reste peu d'instruments pour concrètement déterminer quel est l'intérêt général dans le cadre d'une certaine politique publique. Par exemple, comment savoir quelle doit être la gestion des terres agricoles d'une commune au vu de l'intérêt général ? Certes l'intérêt public communal plus aisément compréhensible, nécessiterait par exemple de promouvoir une gestion qui assure des rendements et de la productivité, ainsi que de l'emploi ou encore des mesures de préservation du milieu. Mais il est moins évident de déterminer l'intérêt de tous dans le cadre de la gestion foncière d'une commune. On en veut pour cause la "perte de transcendance" de l'intérêt général. "Exprimé par la volonté générale issue de la loi, il est censé toujours exister, même si cette volonté est de moins en moins compréhensible en raison de la complexité des textes, de leur stratification permanente et de leurs revirements incessants"³¹⁷. Enfin, Maryse Deguegue résume la situation en concluant que l'intérêt général s'est "affadi" au profit d'une tension entre intérêts publics et intérêts privés. En effet, le fait que la délimitation et la définition de l'intérêt général revienne au pouvoir législatif ne fait plus débat aujourd'hui³¹⁸, de par l'absence de définition claire et arrêtée de la notion, la jurisprudence française se refuse à opposer un trop

³¹² *ibidem*.

³¹³ *ibidem*, p.132

³¹⁴ *ibidem*, p.140.

³¹⁵ *ibidem*, p.140.

³¹⁶ *ibidem*, p.141.

³¹⁷ *ibidem*, p.141.

³¹⁸ B. MATHIEU, M. VERPEAUX, *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2007, p. 37.

large contrôle sur la détermination de l'intérêt général par le législateur³¹⁹. Toutefois, une tendance se dégage, constatant que la détermination de l'intérêt général est de plus en plus gangrenée par des intérêts privés³²⁰. En Belgique, la législation sur l'intérêt général en matière de gestion foncière est clairement définie et arrêtée et ne laisse pas transparaître d'avantage particulier au profit de l'une ou l'autre personne de droit privé. C'est sans doute plutôt au niveau de l'exercice des compétences du pouvoir exécutif que le bas blesse. Les exemples ne manquent pas, le gouvernement wallon n'a par exemple jamais pris d'arrêté gouvernemental en vue de définir les clauses et conditions du contrat de gestion pouvant exister entre la Région et les collectivités locales³²¹, l'on peut également citer cas de l'affaire du CPAS de Gand (*infra*); il est évident à cet égard que l'autorité publique procède à une vente avec une entreprise immobilière afin d'obtenir des rentrées financières. De plus, la mise en concurrence des intérêts publics avec les intérêts privés des entreprises n'est pas sans impact non plus. Cela révèle d'importantes considérations : l'intérêt général en droit wallon ressort relativement bien des textes législatifs, la volonté du Parlement est dirigée et identifiable en tant que telle; mais la mise en œuvre et le respect (en effet, au niveau de la jurisprudence l'affaire du CPAS de Gand (*supra*) fait office d'exception) de cet intérêt général semble être plus évanescent.

Enfin, il existe aussi un concept nouveau qui se veut être l'émanation de l'intérêt général au regard du droit de l'environnement : l'intérêt général de l'humanité³²². C'est l'intérêt général de l'ensemble du genre humain, au regard des éléments nécessaires à notre vie sur terre. Il peut notamment se réaliser au travers "d'actions de lutte contre le changement climatique, la perte de biodiversité" ainsi que "la protection des ressources agricoles"³²³. Dès lors, l'intérêt général de l'humanité diffère de l'intérêt général en droit administratif car il serait "universel et absolu" et non pas "conditionné par les circonstances de temps et de lieu"³²⁴. Effectivement puisque le concept englobe tout ce qui est indispensable au maintien de la vie sur terre, il a une dimension "trans-spatiale" et "trans-temporelle"³²⁵ : l'intérêt général de l'humanité ne se délimite pas sur un territoire donné, enfin il vaut aussi et surtout pour les générations futures.

³¹⁹ *ibidem*, p. 36.

³²⁰ *ibidem*, p. 36.

³²¹ Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *op. cit.*, art. D. 354, §2.

³²² A. VAN LANG, l'intérêt général de l'humanité : évanescence d'un concept en droit de l'environnement, in *L'intérêt général, mélanges en l'honneur du professeur Didier Truchet*, *op.cit.*, p.625

³²³ *ibidem*, p 629.

³²⁴ *ibidem*.

³²⁵ *ibidem*, p.628.

De plus, l'intérêt général de l'humanité est "un concept matriciel"³²⁶ c'est-à-dire qu'il "engendre d'autres concepts ou principes constitutifs du droit de l'environnement"³²⁷ comme notamment la notion de patrimoine commun de l'humanité dont nous avons parlé plus haut³²⁸. Cette nouvelle notion s'avère enrichissante pour notre propos.

Toutefois il semblerait que ce concept se heurte à certaines difficultés lorsque mis en pratique. Tout d'abord, l'humanité n'a pas de personnalité juridique, ce qui complique l'établissement concret d'une entité réceptrice de cet intérêt général nouveau. Ensuite, à l'inverse de l'intérêt général du droit administratif, l'intérêt général de l'humanité ne se définit pas par sa fonctionnalité³²⁹. Cette fonctionnalité insuffisante découle du fait que ladite notion ne profite pas d'une grande normativité juridique³³⁰. La valeur absolue de la spatialité de l'intérêt général tantôt développée rencontre aussi une certaine critique : en effet, l'intérêt général n'est pas forcément le même aux quatre coins du globe, les défis climatiques, les enjeux écologiques ne sont pas les mêmes partout. Une telle variation des cas impose des mesures de gestion et de régulation à plus petite échelle, ce qui endigue l'élaboration d'un intérêt général de l'humanité. En contre-argument, Agathe Van Lang propose l'utilisation du concept de patrimoine commun comme déterminant de "l'échelle territoriale pertinente" : certains biens communs comme le climat appellent indiscutablement à la protection d'un intérêt général de l'humanité, alors que la préservation d'une forêt ou d'un lac peut être gérée plus localement³³¹.

Ainsi, si l'intérêt général de l'humanité, fort conceptuel, manque de fonctionnalité Didier Truchet rappelle, à l'inverse, le caractère fonctionnel et non-conceptuel de l'intérêt général³³², affirmant qu'il s'agit là d'un outil se prêtant mal à une définition précise mais présentant une "forte unité fonctionnelle"³³³. L'intérêt général est "contingent" en ce qu'il se rapporte toujours aux "besoins de la population ou de la société"³³⁴, besoins qui évoluent avec

³²⁶ *ibidem*, note de bas de page 28.

³²⁷ *ibidem*, p. 629.

³²⁸ *supra*.

³²⁹ *ibidem*, p.633.

³³⁰ *ibidem*, p.634.

³³¹ A. VAN LANG, l'intérêt général de l'humanité : évanescence d'un concept en droit de l'environnement, in *L'intérêt général, mélanges en l'honneur du professeur Didier Truchet*, op.cit, p.638.

³³² *ibidem*, p. 638, note de bas de page 2 ; D. TRUCHET, Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, *LGDJ*, coll. "Bibl. dr. public", t. 125, 1977, p.20

³³³ A. VAN LANG, l'intérêt général de l'humanité : évanescence d'un concept en droit de l'environnement, in *L'intérêt général, mélanges en l'honneur du professeur Didier Truchet*, op.cit, p. 625, note de bas de page 3; D. TRUCHET, Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, op. cit., p.227.

³³⁴ A. VAN LANG, l'intérêt général de l'humanité : évanescence d'un concept en droit de l'environnement, in *L'intérêt général, mélanges en l'honneur du professeur Didier Truchet*, op.cit, p. 625, note de bas de page 4; D. TRUCHET, Droit administratif, 3e éd., PUF, coll. "Thémis", 2010, p. 70-71.

le temps et avec les nécessités du présent, “dépendant des circonstances de temps et de lieu et de choix politiques”³³⁵. En effet, l’intérêt général, dans le cadre de la politique foncière agricole nécessite d’abord un minutieux examen de l’état des choses dans les faits, des aspirations des citoyens mais aussi des acteurs principaux de toute politique foncière agricole cohérente : les autorités publiques, les agriculteurs et les consommateurs³³⁶. Ceci fait, il convient alors d’observer les textes légaux afin d’en dégager l’essence de l’intérêt général, du moins selon le pouvoir législatif. A ce titre, il peut être fait mention de l’article D.1 du Code wallon de l’agriculture. Ce texte définissant les objectifs et les grandes lignes de la politique foncière wallonne laisse clairement transparaître des objectifs d’intérêt général, notamment dans son paragraphe 2: “La fonction principale de l’agriculture wallonne est la fonction nourricière, en réponse aux besoins essentiels des citoyens” et son paragraphe 3: “Pour ce faire, la Région wallonne mène, aux bénéfices de tous les citoyens et de tous les agriculteurs, une politique agricole qui a pour objectifs de (..)”.

Ces éléments mis ensemble, il devient possible de constituer une définition de l’intérêt général dans la politique foncière wallonne au travers de l’article D.1. De plus, l’intérêt général mérite amplement d’être étudié dans le cadre de la notion de patrimoine commun. En effet, le patrimoine commun c’est justement ce qui relève de l’intérêt de tous et qui nécessite d’être préservé à cet effet pour les générations futures³³⁷. Ainsi, dans le cadre de notre proposition de la notion de patrimoine commun comme régime juridique spécifique pour les terres agricoles, nous proposons de comprendre “intérêt général” à la lumière de l’article D.1. du Code wallon de l’agriculture mais aussi reconnaissant d’une part son caractère fonctionnel (l’intérêt général est évolutif et malléable au vu des besoins de la société) et conceptuel (en lien avec l’intérêt général de l’humanité – l’intérêt général d’un bien relevant du patrimoine commun impose aussi une certaine rigidité conceptuelle quant à ce qui est “bon” pour l’ensemble).

- Section 5 : Inspirations d’autres régimes juridiques :

- *Conditions sociales et écologiques dans le cadre du bail à ferme*

Le décret sur le bail à ferme permet aux pouvoirs publics de mettre en place des critères sociaux et environnementaux lors de la mise en location d’une terre et ce, au travers d’un cahier

³³⁵A. VAN LANG, l’intérêt général de l’humanité : évanescence d’un concept en droit de l’environnement, in *L’intérêt général, mélanges en l’honneur du professeur Didier Truchet*, op.cit, p. 625, note de bas de page 4.

³³⁶voir *supra*. Nous y exposons l’état des lieux du foncier agricole belge, ses points de tension et ses enjeux

³³⁷*supra*., Titre I, chapitre III, section 4.

des charges. L'article 9 de la loi prévoit également des critères spécifiques applicables lors du choix du repreneur dans les cas des articles 7,1° et 8°. Ces critères visent à assurer que le repreneur ait effectivement suivi une formation agricole et ait de l'expérience dans ce domaine. Ces critères valent aussi bien pour des personnes physiques que pour les personnes morales désireuses de contracter un bail à ferme. Une spécificité est faite à l'encontre des personnes morales : leurs administrateurs ou gérants doivent "fournir un travail réel dans le cadre d'une entreprise agricole"³³⁸.

La loi permet aussi d'insérer des clauses au sein du bail à ferme. Parmi celles-ci, on retrouve, à l'article 24, alinéa 2, 3° la possibilité d'établir une clause entre les parties qui assure que le preneur respecte les objectifs visés à l'article D.1 du Code wallon de l'agriculture ou qui assure que le preneur préserve le bien et son environnement. L'alinéa 3 du même article stipule que cette clause est laissée à la compétence du Gouvernement et que ce dernier ne peut la prévoir que dans le cadre de bails avec des propriétaires publics. Il est néanmoins important de préciser que ces clauses environnementales sont des exceptions au principe de liberté culturelle reconnu à chaque agriculteur. Dans le prolongement de cette législation, l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 20 juin 2019 spécifiant le contenu du cahier des charges en vue de la location sous bail à ferme de biens publics prévoit qu'au risque de voir sa candidature rejetée, le soumissionnaire doit démontrer être titulaire d'un certificat d'étude ou d'un diplôme à orientation agricole³³⁹. D'autres clauses sont prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon (et non ministériel) du 20 juin 2019, le chapitre V intitulé "Clauses visant à préserver le bien, son environnement, ou visant à atteindre les objectifs et les fonctions de l'agriculture de l'article D.1 du Code wallon de l'Agriculture" prévoit cinq types de clauses environnementales. Un tel critère semble logique dans le cadre du bail à ferme. Ces remarques nous amènent à nous demander dans quelle mesure les conditions de ventes des terres agricoles ne devraient pas se calquer sur le régime du bail à ferme dès lors que l'enjeu est identique: préserver la fonction nourricière de la terre agricole. En réalité, qu'il s'agisse d'une location ou d'une acquisition, le statut de la terre ne change pas et les objectifs définis à l'article D.1. du Code wallon de l'agriculture continuent de s'appliquer; dès lors, il semble justifiable d'imposer les mêmes conditions au régime de l'acquisition. Cela présuppose de rompre avec la conception juridique de la propriété comme droit absolu (*supra*).

³³⁸ Loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme, art. 9, al.3., *M.B.*, 25 nov. 1969, p. 11304.; modifié par le décret du 2 mai 2019 modifiant diverses législations en matière de bail à ferme, *M.B.*, 8 nov. 2019, p. 104322.

³³⁹ Arrêté ministériel du 20 juin 2019 établissant un modèle-type de cahier des charges en vertu de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 fixant les modalités de mise sous bail à ferme des biens ruraux appartenant à des propriétaires publics, article 5, annexe 1., *M.B.*, 8 nov. 2019, p. 104428.

Toutefois, il faut impérativement préciser l'usage qui doit être fait de ces clauses environnementales. En effet, elles apparaissent, aux yeux des agriculteurs comme “trop contraignantes et en opposition avec le principe de la liberté de culture”³⁴⁰. Effectivement, dans le projet d'arrêté du Gouvernement wallon mettant en oeuvre l'article 24 de la loi sur le bail à ferme, il est dit que les clauses environnementales concernent soit la gestion et le maintien de surfaces en herbe, soit l'implantation et le maintien de couverts spécifiques, soit la limitation ou l'interdiction de fertilisants ou de produits phytosanitaires, soit l'interdiction de drainage ou toute autre forme d'assainissement³⁴¹. Les clauses environnementales ne sont donc pas de grands ensembles vides dans lesquels on peut y mettre n'importe quelle exigence souhaitée. Pourtant, l'article 24, §1er, alinéa 2, 3° de la loi sur le bail à ferme est clair dans sa lettre : les clauses environnementales sont, notamment, “celles qui visent à (...) atteindre les objectifs et les fonctions de l'agriculture de l'article D.1 du Code wallon de l'agriculture”. C'est cette formule qui retient notre attention et qui serait la bienvenue dans le cadre de la procédure de vente publique. En effet, cette clause permet d'imposer à l'acquéreur potentiel le respect du prescrit de l'article D.1. Or, ce dernier, certes écrit dans des termes fort larges, a vocation à définir les objectifs de l'agriculture wallonne; le paragraphe 2, qui-plus-est, rappelle la fonction principale de la terre agricole : la fonction nourricière. C'est cet élément qui doit être au cœur des préoccupations lorsqu'il s'agit de vendre une terre agricole. Ainsi, un article autorisant (ou contraignant) les autorités publiques à insérer une clause environnementale rédigée identiquement que l'article 24, §1, alinéa 2, 3° de la loi sur le bail à ferme permettrait de contraindre l'acquéreur à respecter la fonction nourricière de l'agriculture wallonne telle que libellée dans l'article D.1., §2 du Code wallon de l'agriculture.

En réalité, ce que nous pouvons conclure à ce stade, c'est que le marché acquisitif du foncier agricole, moins structuré et moi régulé que le marché locatif permet tout de même de diriger les ventes de terres dans les lignes de l'article D.1 du CWA mais nous regrettons qu'aucun acte exécutif ne vienne cadenciser le marché acquisitif en imposant des critères de sélections similaires à ceux retrouvés dans la législation sur le bail à ferme.

³⁴⁰ <https://www.fian.be/Le-Gouvernement-wallon-a-adopte-la-reforme-du-bail-a-ferme> consulté le 20 mars, 2023

³⁴¹ Projet d'arrêté prévoyant les modèles-type de baux, précisant la liste des certificats d'études ou des diplômes à orientation agricole, déterminant le contenu minimal de l'état des lieux en matière de bail à ferme et précisant les clauses prévues à l'article 24 de la loi sur le bail à ferme telle que modifiée par le décret modifiant diverses législations en matière de bail à ferme, Chapitre 5, section 2., M.B.,

- *La cession des biens immobiliers relevant du Code forestier dans la Circulaire Furlan.*

Dans la circulaire Furlan, il est dressé un régime particulier pour les biens immeubles bénéficiant du régime forestier et ce en application d'une norme légale (art. 53 Code forestier). Il y est notamment prévu que lesdits biens continueront de jouir du régime forestier peu importe la cession. Ne serait-il pas envisageable d'établir un mécanisme juridique semblable pour les terres agricoles? Si on conçoit l'idée d'accorder une valeur supplémentaire à ces terres, c'est-à-dire une valeur autre que marchande, par exemple une valeur nourricière, et que l'on joint cela au processus de recensement des terres agricoles par les communes tel qu'exposé dans le guide de gestion de l'ASBL Terre-en-vue, avec des outils comme l'observatoire foncier et les données du SIGeC (*supra*), ne pourrait-on pas arriver à dégager un régime spécial pour cette "nouvelle" catégorie de biens immobiliers - au même titre que les biens soumis au régime forestier? Ainsi, en dégageant les terres agricoles comme catégorie spécifique, il serait possible de soumettre la vente de ces terres à un régime d'exception impliquant des impératifs tels que le maintien de la fonction agricole principale de ces terres peu importe l'identité de l'acquéreur. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 54 du Code forestier : « Les bois et forêts des personnes morales de droit public ne peuvent faire l'objet d'une affectation à un usage incompatible avec les fonctions énumérées à l'article 1er, sans autorisation du Gouvernement »³⁴². Concrètement, le Gouvernement va évaluer s'il est justifié de sortir telle parcelle de bois ou telle parcelle de forêt du domaine public, entendu par-là que cette parcelle ne devra plus répondre aux fonctions économiques, sociales et écologiques de la forêt telles que prescrites à l'article 1 du Code forestier³⁴³. A partir de cet article, il faut comprendre que les bois et forêts détenus par les entités publiques ne peuvent faire l'objet d'une désaffectation sans l'autorisation du Gouvernement³⁴⁴. Une procédure similaire pour les terres publiques pourrait être intéressante étant donné que la Région a la gestion agricole dans ses compétences et qu'elle est l'autorité de tutelle des communes et CPAS. Toutefois, donner plus de contrôle et de pouvoir au Gouvernement peut

³⁴² Décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, art. 54, al.1, *M.B.*, 12 sept. 2008, p.47631.

³⁴³ D. JANS, "Code forestier et droit immobilier", in *Actualités du droit rural, vers une gestion plus durable des espaces ruraux?*, *op. cit.*, p.356 et s.

³⁴⁴ *ibidem*.

sembler contradictoire étant donné que dans les faits, de nombreux actes et outils relevant de la fonction de l'exécutif peinent à voir le jour³⁴⁵.

En effet, le problème dans le cas actuel de la vente des terres publiques, c'est qu'en quittant la propriété publique, rien ne permet d'assurer le maintien de la fonction nourricière de la terre agricole ; elle perd son lien avec l'intérêt général. Encore une fois, le régime forestier (pour les forêts publiques) contient des garde-fous et des mesures de vérification censées protéger le respect des diverses fonctions d'intérêt général reconnues aux forêts. Il semble qu'un régime de protection similaire soit plus que souhaitable pour la vente des terres agricoles.

³⁴⁵ voir Titre II, chapitre I, section 1 ; plusieurs arrêtés gouvernementaux que le Code wallon de l'agriculture imposait de prendre n'ont à l'heure actuelle toujours pas vu le jour; et Titre II, chapitre I, section 2 et 3, le droit de préemption de la Région wallonne est très peu utilisé dans les faits.

Conclusion

Le premier Titre de ce travail portait sur le statut juridique des terres agricoles en tant que tel et visait à débroussailler le paysage juridique dans lequel nous allions évoluer. En effet, avant même de s'interroger sur les mesures de régulation foncière et sur le régime juridique de la vente de terres publiques, il était nécessaire de s'attarder sur le régime juridique des biens publics et la notion de propriété. Non sans surprises, un premier coup d'œil sur le cadre juridique de la propriété publique suscita quelques interpellations : le domaine public rend hors commerce et inaliénable les biens qui tombent sous sa définition. Malgré le critère de "destination à l'usage de tous" dégagé par la doctrine³⁴⁶ et par la jurisprudence³⁴⁷, force fut de constater que le domaine public n'englobe pas en son sein les terres agricoles.

Déoulant de ce constat, nous avons pris en exemple et observé trois régimes juridiques spécifiques relatifs à la terre : le régime du Code forestier, le Community Land Trust écossais, et les essarts. Ces trois approches sont venues nourrir notre réflexion à différents niveaux : le Code forestier reconnaît la multiplicité des fonctions du fonds forestier et impose le respect de ces fonctions intrinsèques pour les propriétaires publics "nonobstant toute cession"³⁴⁸. Le Community Land Trust permet aux communautés d'habitants d'acquérir un terrain agricole, leur reconnaît des droits fondamentaux liés à la terre et procède, de ce fait, d'une réelle révision philosophique du droit de propriété. Les biens communaux eux aussi sont le fruit d'une conception plurielle du droit de propriété: en reconnaissant un droit d'usage sur une parcelle de terrain communal, les essarts participent à réformer le droit de propriété tout en réhabilitant la fonction sociale de la terre agricole.

Ces divers exemples témoignèrent alors de la nécessité de repenser le droit de propriété au travers de la fonctionnalité de la terre. S'appuyant sur thèses de théoricien.ne.s du droit tels que S. Vanuxem et F. Ost, le Chapitre III du Titre I s'est attelé à démontrer la nécessité de repenser les rapports entre les individus et le fonds de terre. Sortant ainsi d'un modèle sujet de droit-objet de droit (rapport de domination homme - nature), il serait plus que souhaitable de revoir ce rapport sous le prisme des notions de milieu et d'habitation. Ces notions sont en effet plus à même de préserver la multifonctionnalité des terres agricoles en mettant ceci au centre

³⁴⁶ R. BORN, P. BOUVIER, B. CUVELIER, F. PIRET, *Eléments de droit administratif*, op. cit., §175, note de bas de page 822 : *Droit administratif*, 1957, p. 817.

³⁴⁷ Mons, 24 mars 1987, commenté par M. PÂQUES, « Présentation, champ d'application, nature et composition du domaine », in *Domaine public, domaine privé, biens des pouvoirs publics, Répertoire notarial*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 141-142.

³⁴⁸ Décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, op. cit., art. 53, al.2.

de la relation d'habitation. Cette théorie participe également à morceler le droit de propriété d'un fonds et à le limiter aux usages de la terre dans le respect de ses fonctions.

Enfin, le Titre Ier s'achève sur une proposition : le régime juridique de patrimoine commun comme régime juridique spécifique pour les terres publiques agricoles. Fort des analyses faites sur les "biens communs", notre réflexion nous a amené à reconnaître que ce modèle convenait certes pour des éléments tels que l'air, l'eau, la biosphère et autant d'éléments nécessaires au maintien et à la préservation de la vie sur Terre mais qu'il pouvait montrer ses limites dans le cas des terres agricoles. Palliant à cela et désireux d'apporter un cadre plus normatif et plus concret au problème qui nous occupe, nous avons rallié les thèses de F. Ost ainsi que de Ch-H. Born et F. Haumont sur le régime de patrimoine commun. L'avantage de cette terminologie réside dans le terme "patrimoine" qui revêt un sens pluriel : il englobe l'idée de bien ayant une valeur économique (ce qui est indéniable dans le cas des terres agricoles) mais il porte également en lui l'idée d'un bien commun aux générations passées et futures, un héritage culturel. Pour les générations présentes, il est un bien à caractère collectif dont la gestion est guidée par l'intérêt général. Le patrimoine commun porte donc en lui les outils permettant une gestion foncière centrée sur les fonctions diverses de la terre agricole et sur la réalisation des droits fondamentaux y attachés.

Ceci fait, il nous fallait ensuite observer le cadre légal de la gestion foncière wallonne (Titre II, chapitre I) et du régime d'acquisition foncier (Titre II, chapitre III) afin de trouver comment y implémenter les conclusions du Titre I. Concernant les mesures de gestion foncière, il est apparu dans un premier temps que l'article D.1. du Code wallon de l'agriculture établissait des objectifs concrets et reconnaissait la multiplicité des fonctions de l'agriculture (tout en reconnaissant la fonction nourricière comme fonction principale). Nous avons également constaté que le Code établissait une série d'outils tels la banque foncière, l'observatoire foncier et le droit de préemption de la Région wallonne. Toutefois, ces normes législatives ne sont pas toujours complétées par les arrêtés gouvernementaux nécessaires à leur application et les outils consacrés sont peu utilisés en pratique. Cette observation générale va de pair avec le constat du faible taux d'implication des autorités locales dans cette politique de gestion agricole. Or, en concordance avec la nécessité de relier l'habitant à son milieu, il serait souhaitable de voir les communes et CPAS plus impliquées dans la gestion foncière des terres dont elles ont la propriété. A ce titre, il pourrait être souhaitable d'accorder aux communes elles-mêmes un droit de préemption ou de constituer un organisme privé avec des missions d'intérêt général tel que les SAFER en France. La thèse défendue consiste donc à armer davantage les pouvoirs locaux

pour leur donner les moyens de coordonner une gestion foncière cohérente de leurs terres avec leurs habitants.

Un autre argument est venu fortement soutenir cette thèse: c'est la reconnaissance des droits à une alimentation adéquate et du droit d'accès à la terre comme droits devant être protégés par les centres publics d'action sociale. En effet, il est apparu que ces droits consacrés par des textes internationaux rentraient dans l'objet social des CPAS et que dès lors que ces derniers sont propriétaires de terres agricoles et censés oeuvrer dans l'intérêt général des citoyens, il était possible de leur imposer une obligation de gestion foncière agricole ayant pour objectif de préserver la fonction nourricière de la terre et de réaliser, par la fonction sociale, les droits fondamentaux y attachés. L'objectif est d'orienter la politique foncière wallonne sous le prisme des droits fondamentaux en établissant que le caractère commun et la fonction sociale de la terre agricole vise à sauvegarder les droits des individus attachés à la terre.

Enfin, après avoir établi la manière dont il fallait réguler et orienter la gestion des terres agricoles, le dernier chapitre de ce Titre visait à proposer un régime acquisitif foncier régulé et orienté dans la même direction; ce afin qu'en cas de vente, les fonctions intrinsèques de la terre agricole soient préservées. Partant de la Circulaire immobilière du 23 février 2016, nous avons conclu que cette dernière, bien que fort lacunaire au sujet des terres agricoles, permet de déroger au principe d'égalité des acquéreurs. Ceci nécessite, à nos yeux, de réaffirmer la signification du terme "intérêt général" dès lors que c'est par lui que toute justification se fonde. Appuyés par la doctrine française en la matière, nous en avons conclu que ce terme devait, dans notre cas, recouvrir un caractère fonctionnel afin de pouvoir se plier aux aspirations mouvantes de la société mais aussi un caractère conceptuel encadrant plus solidement les objectifs en filigrane de cette notion juridique. Du reste, il existe des inspirations dans d'autres régimes juridiques : le bail à ferme insère des conditions dans le cahier des charges qui imposent le respect de l'article D.1., le Code forestier soumet à la tutelle de la Région tout acte de cession de forêt publique. Enfin, avant de se retrouver dans une procédure de vente, peut-être vaut-il mieux armer les collectivités locales afin qu'elles gèrent elles-mêmes leurs terres (ceci constitue une piste de solution face au constat de l'apathie générale du pouvoir exécutif régional).

Loin de répondre à une problématique aussi vaste et complexe que celle de l'accès à la Terre, nous avons souhaité, par ce travail, dégager des pistes de réflexions vers un régime juridique repensé jusque dans ses entrailles en prenant comme ligne directrice les fonctions intrinsèques de la Terre et les rapports existants entre des individus et leur milieu. Il ne s'agit pas uniquement de compléter la législation en place par des arrêtés gouvernementaux adéquats; la problématique de l'accès à la terre appelle nécessairement de repenser notre modèle juridique

de la propriété et notre rapport anthropologique avec notre milieu. La tâche peut sembler ardue tant elle appelle à une refonte des mentalités et à un vrai changement de paradigme, mais des pistes de solutions existent et il nous faut les emprunter avec pragmatisme et conviction.

Bibliographie

Législation

● *législation belge*

- Ancien Code Civil, Livre II : Des biens et des différentes modifications de la propriété, *M.B.*, 3 sept 1807.
- Loi organique du 08 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, p. 9876.
- Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie du 14 mai 1984, art. 1, §1, al.1., *M.B.*, 25 mai 1984, p. 6939.
- Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, *M.B.*, 12 août 2004, p. 59699
- Code wallon de l'environnement du 27 mai 2004 – partie décréte, *M.B.*, 09 août 2004, p. 54654.
- Décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, *M.B.*, 12 sept. 2008, p. 4247.
- Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'agriculture, *M.B.*, 5 juin 2014, p. 42894.
- Code wallon du développement territorial du 20 juillet 2016 – partie décréte, *M.B.*, 14 nov. 2016, p. 75071.
- Loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme, art. 9, al.3., *M.B.*, 25 nov. 1969, p. 11304.; modifié par le décret du 2 mai 2019 modifiant diverses législations en matière de bail à ferme, *M.B.*, 8 nov. 2019, p. 104322.
- Projet de décret relatif au Code forestier, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., sess-ord. 2007-2008, n° 806/1.
- Projet de décret relatif au Code wallon de l'Agriculture, *Doc.*, Parl. w., sess.ord. 2013-2014, n°946/33.
- Séance publique de la commission des travaux publics, de l'agriculture, de la ruralité et du patrimoine, *C.R.I.C.*, Parl. w., sess. ord. 2013-2014, n°87.
- Projet de Loi portant insertion du Livre 3 “Les biens” dans le nouveau Code civil, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess.ord. 2018-2019, n° 54 3348/001.
- Question n° 1703 de Véronique Waterschoot du 4 avril 2019 (Fr.), *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, QRVA n°54/184, p.38.
- Projet de décret du 19 oct. 2018 relatif au plan de cohésion sociale, *Doc.*, Parl. w., sess.ord. 2018-2019, n°1197/ 1., p. 2.
- Proposition de résolution sur l'adoption de la Déclaration des Nations Unies du 17 septembre 2017 sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2019-2020, n° 55-0670/001.
- Séance publique de commission, Commission de l'économie, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture, *C.R.A.C.*, parl.w., sess. ord. 2020-2021, n°179.

● *Législation européenne et étrangère*

- Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne,
- Loi slovène du 15 octobre 1996 sur les terres agricoles, *Journal Officiel de la République de Slovénie*, n° 59/96, 25 oct. 1996, URL : <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO541#>

- Ordonnance n°2012-92 du 16 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, JO, 27 janvier 2012, p. 1549.
- Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *C.O.M.*, 2016/C, 262/01.
- Code rural et de la pêche maritime français

Jurisprudence

● *Jurisprudence belge*

- C. arb., 20 avril 1999, arrêt n° 44/99, *Mon. b.*, 3 sept. 1999, p. 32905, motif B.7.
- Cass., 16 mai 1974, *Pas.*, 1974, I, p. 961.
- Gand (cinquième chambre), 8 novembre 2022, 2019/AR/548, *Competitio*, 2022/3, p. 211-222.
- Civ. Namur, 1er juin 1992, *Rev. dr. rur.*, 1993, p. 47.

● *Jurisprudence européenne et internationale*

- C.J.U.E, arrêt du 23 sept. 2003, aff. C 452/01, *Ospelt*.
- Arrêt Seyaland, C-239/09, ECLI:EU:C: 2010: 778.
- Arrêt BVVG, C-39/14, EU:C: 2015: 470.

Doctrine

●

● *Doctrine belge*

- BEGUIN E., «La répartition des sarts communaux», *Mouv. comm.*, 2002, pp. 56 et s.
- BORN R., BOUVIER P., CUVELIER B., PIRET F., *Eléments de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2013.
- CAPRASSE A., « La politique foncière agricole » in *Le Code wallon de l'Agriculture* (sous la dir. de E. BEGUIN et J. FONTEYN), 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 156.
- DEMEZ L., SAMBON J., “Nouveau Code forestier : présentation et dispositions générales”, in *Actualités du droit rural, vers une gestion plus durable des espaces ruraux?* (sous la dir. de C-H. BORN et F. HAUMONT), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 280 et s.
- RENIER V., RENIER P. (coll. B. Demanet e.a.), « Le bail à ferme », *Rép. not.*, Bruxelles, Larcier, 1992.
- RAMELOT V., *La gestion du patrimoine des collectivités locales*, Bruges, Vanden Broele, 1^e édition, 2011.
- STRAET J., JACOB L., WALCKIERS P., “Droits hybrides et communs pour accéder et protéger la terre. Étude de droit comparé et application à la Région wallonne”, in *Le droit comme outil à la transition écologique et sociale* (sous la dir. de C. FRISON), Annales de droit de l’UCLouvain, vol. 84, 2022, n°1, p. 218.

- VERNIÈRES M., « Le patrimoine : une ressource pour le développement », *Techniques Financières et Développement*, vol. 118, no. 1, 2015.

● *Doctrine étrangère*

- DEFFAIRI M., « Communs, patrimoine et patrimonialisation en droit de l'environnement », *In Situ. Au regard des sciences sociales* [En ligne], 2 | 2021, mis en ligne le 18 mars 2021, consulté le 29 mars 2023. URL : <http://journals.openedition.org/insituarss/1176>.
- LUCARELLI A. « Biens communs. Contribution à une théorie juridique », *Droit et société*, vol. 98, no. 1, 2018, pp. 141-157.
- OST F., *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 2003.
- TRUCHET D., Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, *LGDJ*, coll. "Bibl. dr. public", t. 125, 1977.
- TRUCHET D., *L'intérêt général, mélanges en l'honneur du professeur Didier Truchet*, Paris, Dalloz, 2015.
- TRUCHET D., "La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit". *LEGICOM*, 2017, vol.58, n°1, p.5-11; URL: <https://doi.org/10.3917/legi.058.0005>.
- VANUXEM A., *La propriété de la Terre*, Marseille, Wildproject, 2019.

Divers

● *Sources réglementaires*

- Circulaire du 23 février 2016 du ministre du Gouvernement wallon en charge des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie ayant pour objet les opérations immobilières des pouvoirs locaux ayant pour objet les Opérations immobilières
- Arrêté ministériel du 20 juin 2019 établissant un modèle-type de cahier des charges en vertu de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 fixant les modalités de mise sous bail à ferme des biens ruraux appartenant à des propriétaires publics, *M.B.*, 8 nov. 2019. p. 104428.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 déterminant le contenu minimal de l'état des lieux en matière de bail à ferme et précisant les clauses prévues à l'article 24 de la loi sur le bail à ferme, *M.B.*, 8 nov. 2019, p. 104363.

● *Sources universitaires*

- BORN Ch-H., HAUMONT F., *Droit général de l'environnement et du cadre de vie*, UCLouvain, année académique 2020-2021.
- DONADIEU P., REMY E., et GIRARD M-C. « Les sols peuvent-ils devenir des biens communs? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, no. 3, 2016, pp. 261-269.

- VERHAEGEN I., *L'accès au foncier agricole en Région wallonne, comment rendre davantage de terres disponibles au service d'une agriculture durable et du bien commun?*, Université Saint-Louis Bruxelles – Université catholique de Louvain Année académique 2019-2020.

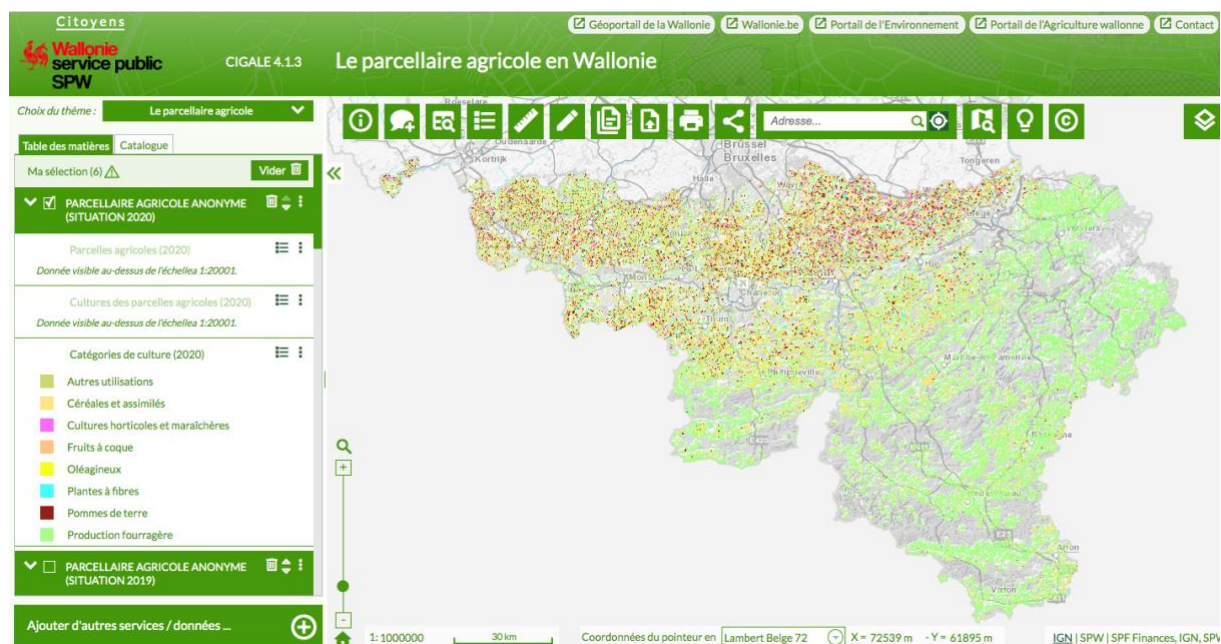
● Sources internationales

- UNESCO, Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, art. 2, Paris, 16 novembre 1972.
- Organisation des Nations Unies, *Accord adopté par l'Assemblée générale des Nations unies*, (résolution 34/68), 5 décembre 1979, vig. 11 juillet 1984.
- 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.
- Haut commissariat aux droits de l'homme, FAO, "Le droit à une alimentation suffisante", fiche n°3.

● Sources internet

- NYELENI, "Des terres en commun! Stratégies locales d'accès à la terre pour l'agriculture paysanne et l'agroécologie", avril 2020, URL : <https://viacampesina.org/fr/des-terres-en-commun-le-mouvement-nyeleni-pour-la-souverainete-alimentaire-en-europe-et-en-asie-centrale-publie-un-manuel-sur-lacces-a-la-terre/>, consulté le 27 avril 2023.
- Terre-en-Vue, Crédal, "Guide gestion des terres publiques", juillet 2022, p.10., URL : <https://terre-en-vue.be/actualite/article/nouveau-guide-de-gestion-des-terres-publiques>, consulté le 27 avril 2023.
- <https://agriculture.wallonie.be/home/aides/pac-2023-2027-description-des-interventions/definitions/agriculteur-actif.html>, consulté le 13 avril 2023.
- U.C.V.W. en collaboration avec le SPW Intérieur et Action Sociale, "Focus sur la commune: fiches pour une bonne gestion communale", p. 43, <https://www.uvcw.be/focus/>, consulté le 9 mars 2023.
- VAN COPPENOLLE A. (DiCS-SPW), MAINGUET C. (IWEPS), *Rapport sur la cohésion sociale en Wallonie, droit à l'alimentation durable et équilibrée*, 2021, <http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/RCS-Alimentation2021.pdf>, consulté le 29 avril 2023.
- <http://actionsociale.wallonie.be/egalite-chances/discriminations>, consulté le 8 mars 2023
- <http://cohesionsociale.wallonie.be/actions/PCS>, consulté le 8 mars 2023
- RANSY A., "Données du CIGeC: l'UCVW réclame un accès pour les communes", 06 nov. 2020, <https://www.uvcw.be/ruralite/actus/art-4881>, consulté le 23 fév. 2023.

Annexes



Annexe 1: carte des différentes cultures par parcelles en Région wallonne (source : <http://geoapps.wallonie.be/Cigale/Public/#CTX=PAGRI#BBOX=25707.179747692775,313309.8382863432,10300.77893489119,186513.63136059607>)



Annexe 2: carte des différentes communes préemptables en Région wallonne (source : http://geoapps.wallonie.be/Cigale/Public/#CTX=AMGT_FONC#BBOX=25707.179747692775,313309.8382863432,10300.77893489119,186513.63136059607)

Table des matières

Introduction	3
Titre I : Le statut juridique des terres agricoles : vers une nouvelle conception des terres agricoles ?.....	6
Chapitre I : Propriété et droits réels dans l'ordre juridique belge – état des lieux – le régime général	6
• Section 1 : Le régime juridique de la propriété des autorités publiques	6
Chapitre II : Les figures juridiques particulières – les alternatives existantes aux régimes classiques de propriété en droit belge.....	8
• Section 1 : les biens soumis au régime du Code forestier.....	8
• Section 2 : Le cas de l'Ecosse et du community land trust.....	10
• Section 3 : biens communaux – essarts.....	13
Chapitre III : Vers une refonte de la conception-même de propriété en théorie du droit ..	17
• Section 1 : régime juridique des communs (Italie - parler de la commission Rodotà)	17
• Section 2 : La notion de propriété-habitation par Sarah Vanuxem.....	19
• Section 3 : approche environnementale de la propriété par François Ost.....	22
• Section 4 : La notion de patrimoine commun	26
Titre II : La gestion des terres agricoles en Wallonie : réguler et orienter le marché foncier dans le respect de la fonction nourricière et dans l'intérêt général	30
Chapitre I : La Régulation de la politique foncière au travers du Code wallon de l'agriculture.	30
• Section 1 : Le Code wallon de l'agriculture et les outils de sa politique foncière....	30
• Section 2 : Analyse détaillée du droit de préemption	36
• Section 3 : L'exemple des SAFER en France.....	40
Chapitre II : Orienter le marché foncier grâce aux droits fondamentaux.....	43
• Section 1 : La loi sur les CPAS	43
• Section 2 : Le droit à une alimentation suffisante.....	46
• Section 3 : Le droit d'accès à la terre pour les agriculteurs	49
Chapitre III : Le marché acquisitif foncier en Wallonie: orienter la vente vers l'intérêt général et le respect de la fonction nourricière.....	51
• Section 1 : Problématique : le respect des obligations budgétaires par les communes : la vente de terres publiques dans le seul but de générer le meilleur profit	51
• Section 2 : Tensions entre intérêt général et aides d'Etat (art. 107, TFUE) devant les Cours et Tribunaux.....	53
• Section 3 : La circulaire Furlan.....	56
• Section 4 : La notion d'intérêt général : approche du droit français.....	60
• Section 5 : Inspirations d'autres régimes juridiques :	66
Conditions sociales et écologiques dans le cadre du bail à ferme.....	66
La cession des biens immobiliers relevant du Code forestier dans la Circulaire Furlan.	68
Conclusion.....	70

Bibliographie.....	74
Législation belge	74
Législation européenne et étrangère	74
Jurisprudence belge	75
Jurisprudence européenne et internationale	75
Doctrines belge	75
Doctrines étrangères	75
Autres sources	76
Annexes.....	78
Table des matières.....	79

