

# PLAN D'ACTION 2020

## AGRICULTURES URBAINES : MODIFICATIONS LÉGISLATIVES



**Pour une évolution du cadre juridique et urbanistique  
en faveur des agricultures urbaines durables  
en Région de Bruxelles-capitale**

**Mai 2020**

## **MAITRE D'OUVRAGE**

Bruxelles Economie Emploi  
Service Public Régional de Bruxelles  
Cellule Agriculture

Boulevard du Jardin Botanique 20 • 1035 Bruxelles

### **Avec l'appui de**

Bruxelles Environnement

## **AUTEUR DE PROJET**

ERU scrl-fs – Coopérative d'études et de  
Recherches Urbaines

### **Equipe**

Catherine De Zuttere, Juriste Urbaniste  
Bérengère Lecocq, Ir. Agronome  
Marie Demanet, Architecte Urbaniste

Rue Guillaume Tell, 57 - 1060 Saint-Gilles  
02 539 01 31

[info@eru-urbanisme.be](mailto:info@eru-urbanisme.be)

*Nous remercions vivement l'ensemble des participants  
aux groupes de travail qui ont largement contribué à  
l'élaboration de ce plan d'action.*

## **CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES**

©ERU scrl-fs sauf indication

**MAi 2020**

## **PHOTOS DE COUVERTURE**

(1 haut g.) Ferme du Chant des Cailles,  
2018, Watermael-Boitsfort

(2 haut dr.) Les Moutons de Bruxelles,  
2020, Anderlecht

(3 bas g.) Cycle farm,  
2016, Uccle

(4 bas dr.) La Pousse qui pousse,  
2020, Saint-Gilles

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
1. L'agriculture bruxelloise et le cadre législatif .....	5
L'agriculture dite « traditionnelle » ou « conventionnelle » .....	5
Les néo agriculteurs urbains et projets socio-professionnels.....	6
Les potagers urbains .....	7
Plus-value de l'agriculture urbaine et freins à son développement .....	8
Les inadéquations du cadre législatif bruxellois.....	9
2. Groupes de travail : objectifs et méthodologie .....	10
Contexte et stratégies régionales .....	10
Choix des quatre outils juridico-urbanistiques.....	10
Contenu du plan d'action .....	11
Groupes de travail et organismes impliqués .....	11
<b>PISTES POUR UN PRAS OFFRANT UN CADRE A L'AGRICULTURE URBAINE .....</b>	<b>13</b>
1. L'agriculture dans le PRAS actuel : Une fonction résiduaire et de nouveaux enjeux .....	13
2. Objectifs à sous-tendre dans la révision du PRAS .....	15
3. Institution en charge de la révision et organismes à impliquer .....	15
4. Pistes pour la réforme.....	16
Préambule.....	16
Piste 1. Définition des agricultures urbaines au glossaire .....	16
Piste 2. Préserver l'activité pleine terre professionnelle via les prescriptions graphiques et la prescription particulière 'Zones agricoles' .....	19
Piste 3. Inciter les typologies variées d'AU via les prescriptions littérales.....	21
Piste 4. Outils & stratégies complémentaires au PRAS .....	26
<b>PISTES POUR LA MISE EN PLACE D'UN DROIT DE PREEMPTION .....</b>	<b>29</b>
1. L'opportunité de la réforme du CoBAT de 2017 .....	29
2. Expériences bruxelloises en matière de droit de préemption .....	30
3. Objectifs d'une maîtrise du foncier .....	30
4. Institutions en charge de l'opérationnalisation et à impliquer .....	31
5. Pistes pour la réforme.....	32
Préambule.....	32
Piste 1. Etablir des périmètres soumis au droit de préemption.....	32
Piste 2. Définir les opérateurs, via une liste argumentée de pouvoirs préemptants .....	35
Piste 3. Lignes directrices pour l'opérationnalisation de la préemption .....	37
Piste 4. Pistes pour la gestion des terres préemptées .....	40
<b>PISTES POUR LA CREATION D'UN OBSERVATOIRE FONCIER AGRICOLE .....</b>	<b>42</b>
1. Pourquoi un observatoire ? .....	42
2. Objectifs de l'Observatoire .....	43
3. Format et contenu de l'outil.....	43

<b>PISTES POUR L'ADAPTATION DES CHARGES D'URBANISME .....</b>	<b>45</b>
1. L'opportunité de la réforme à venir des charges d'urbanisme.....	45
2. Objectifs de l'intégration de l'AU au mécanisme des charges d'urbanisme.....	46
3. Institution en charge de la révision et organismes à impliquer .....	46
4. Pistes pour la réforme.....	47
Piste 1. Mettre en avant le principe de complémentarité entre fonctions.....	47
Piste 2. Mettre en avant l'agriculture au service de l'intérêt général.....	50
Piste 3. Adaptations légères à prévoir au texte de l'Arrêté.....	51
Piste 4. Modalités pratiques d'opérationnalisation du mécanisme 'charge' .....	52
Piste 5. Modalités générales de sensibilisation et de mise en lien .....	54
<b>PISTES POUR LA REFORME DE LA LOI SUR LE BAIL A FERME .....</b>	<b>56</b>
1. Les limites de la loi actuelle et spécificités bruxelloises .....	56
2. Objectifs de l'adoption d'une ordonnance bruxelloise.....	56
Le contexte, les enjeux.....	56
Les objectifs d'une réforme bruxelloise .....	57
3. Institutions en charge de la révision et organismes à impliquer .....	57
4. Pistes pour la réforme.....	58
Piste 1. Distinguer le bail pour l'exploitation en pleine terre et hors sol .....	58
Piste 2. Une relation contractuelle à préciser et à sécuriser .....	59
Piste 3. Ajuster les durées des baux, celles des préavis et leurs motifs.....	61
Piste 4. Supprimer ou alléger les mécanismes en faveur de la continuité familiale .....	62
Piste 5. Revoir les mécanismes de fermage et autres charges.....	63
Pistes 6. Encadrer les clauses environnementales par Arrêté exécutif.....	63
<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>66</b>
<b>LISTE DE DOCUMENTS RESSOURCES.....</b>	<b>68</b>

# INTRODUCTION

Le présent plan d'action juridique et urbanistique en faveur des agricultures urbaines et durables en Région de Bruxelles Capitale vise à proposer des orientations pour la modification de quatre outils influençant la place, la préservation, le développement de cette activité en ville : le **Plan d'affectation régional du sol** (PRAS), le mécanisme du **droit de préemption**, celui des **charges d'urbanisme** et la législation sur le **bail à ferme**. Il est le résultat d'un peu plus d'une année de travail collaboratif et intersectoriel, réunissant de manière novatrice les acteurs – institutionnels mais aussi associatifs - en charge de l'agriculture, de l'environnement et du développement urbain.

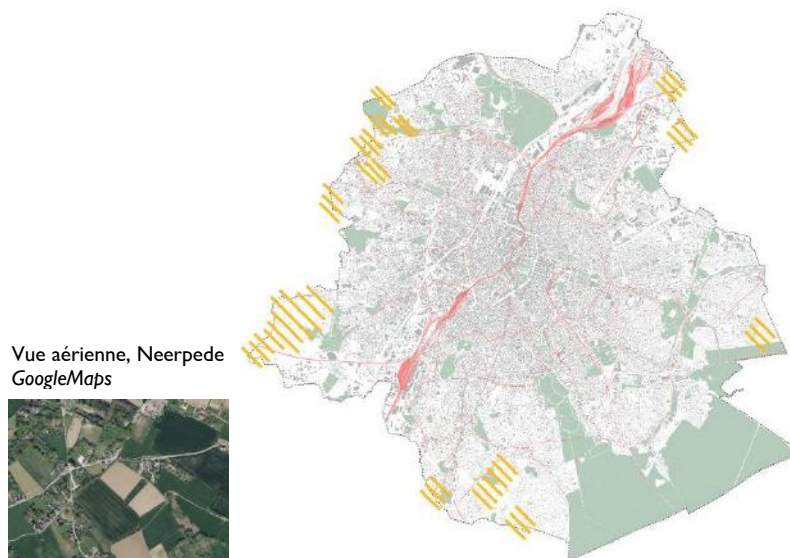
Ce plan est élaboré dans un contexte éminemment mouvant puisqu'autant l'agriculture que le cadre législatif connaissent à ce jour de profonds remaniements qui continueront dans les années à venir.

## I. L'agriculture bruxelloise et le cadre législatif

L'activité agricole à Bruxelles se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins : se côtoient sur un même territoire des agriculteurs dits « traditionnels » ou « conventionnels », rejoints par de nouveaux porteurs de projets professionnels de production alimentaire réinvestissant les espaces et interstices urbains (appelés « NIMAculteurs », *Non Issus du Monde Agricole*, à vocation marchande) mais aussi de projets pédagogiques, de service et d'inclusion socio-professionnelle (dite agriculture « servicielle ») et des potagers urbains, sites d'auto-production citoyenne (à vocation non marchande) <sup>1</sup>.

### L'agriculture dite « traditionnelle » ou « conventionnelle »

Si l'on se réfère à la superficie, la majorité des terres de cultures exploitées ce jour en Région bruxelloise sont conduites selon des méthodes dépendantes d'intrants chimiques plus ou moins nocifs pour l'environnement et la santé. Les productions ont par ailleurs un circuit de commercialisation hors Bruxelles. Ces terres sont situées en bordure de la Région :



<sup>1</sup> Pour établir ces catégories de (nouvelle) agriculture urbaine, nous nous basons sur un avis récent du Conseil Economique Social et Environnemental français : 'L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables', P. Mayol et E. Gangeron, CESE, juin 2019 ([lien](#)) : les auteurs proposent un classement des principales formes en 3 catégories, lui-même repris d'un rapport de l'ADEME de 2017 'Agriculture urbaine, quels enjeux de durabilité ?' : 1) l'agriculture urbaine à vocation marchande, 2) servicielle, 3) à vocation non marchande. Leur description établie sur base de plusieurs exemples français nous permet de confirmer que cela correspond à la réalité bruxelloise.

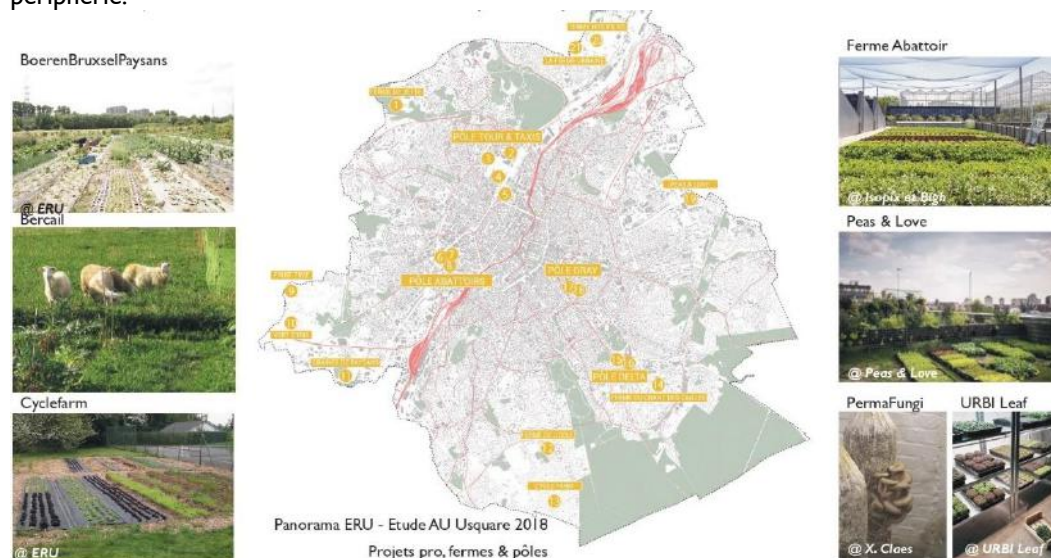
La commune d'Anderlecht est principalement concernée (sud-ouest, Neerpede), et de manière résiduelle Molenbeek, Uccle, Neder-Over-Hembeek et jusqu'il y a peu Berchem-Sainte-Agathe.

Ces terres constituent la quasi-totalité des surfaces déclarées à la PAC<sup>2</sup> (239 hectares en 2019) et une partie est située dans les 227 hectares inscrits en zone agricole au PRAS. Environ la moitié des terres déclarées à la PAC est utilisée en prairie permanente consacrée au pâturage (dont équin). L'autre moitié est dédiée à de grandes cultures de céréales, maïs, fourrage, pommes de terre.

Ces terres sont le reliquat des vastes étendues agricoles qu'accueillaient les faubourgs de Bruxelles sur leurs sols sablo-limoneux particulièrement riches, à proximité du centre urbain. Une véritable ceinture productrice et nourricière pour la ville. Elles représentent une réelle opportunité et ressource pour l'agriculture urbaine pour autant qu'une transition vers une agriculture durable se mette en marche.

## Les néo agriculteurs urbains et projets socio-professionnels

Plusieurs projets que l'on regroupe sous l'appellation 'agriculture urbaine' ont pris place à Bruxelles ces dernières années. Certains requièrent un sol (*système pleine terre*) quand d'autres se contentent très bien de supports tels une toiture plate, un bac, un mur, une cave ou un entrepôt (*système hors-sol*). Si bien que la répartition spatiale de ces projets se diversifie, comme le montre la carte ci-dessous établie en 2018 montrant la localisation de projets dans les quartiers denses comme en périphérie.



Selon une évaluation de la production agricole primaire professionnelle en Région bruxelloise ([lien](#)), 32 projets avaient vu le jour en 2018 portés par une soixantaine d'ETP, pour un total de 11,5 hectares – dont 5,5 hectares enregistrés à la PAC. En termes d'emplois, ces NIMAculteurs occupent 5,3 ETP/ha, alors que l'agriculture traditionnelle occupe 0,13 ETP/ha. En premier trimestre 2020 ces projets approchent le nombre de 40<sup>3</sup>.

Notons aussi la diversité des projets, elle aussi en croissance à Bruxelles, et qui ouvre d'autant plus largement les questions de facilité ou de complexité d'intégration au tissu urbain. On peut citer, parmi les typologies de production alimentaire :

- la culture des légumes (maraîchage)
- de fruits (fruiticulture)
- de plantes aromatiques

<sup>2</sup> PAC : Politique agricole commune, mise en place à l'échelle de l'Union européenne comprenant un soutien du marché, des prix et des revenus agricoles (1<sup>er</sup> pilier), un appui au développement rural (2<sup>ème</sup> pilier)

<sup>3</sup> L'ensemble des chiffres est à prendre avec précaution, sous réserve d'actualisations en cours ou à venir, de données confidentielles non publiables. Des études sur le potentiel de pleine terre et de hors sol demandent un approfondissement supplémentaire pour être exploitables.

- de champignons (myciculture)
- de germes
- de fleurs
- l'élevage de moutons (ovins) et/ou de chèvres (caprins)
- de poules (aviculture) , de canards
- de lapins
- de poissons
- ou encore d'abeilles.

La production primaire cohabite également avec les filières de transformation des produits (boissons, conserves, produits déshydratés, ...) et les circuits de distribution.

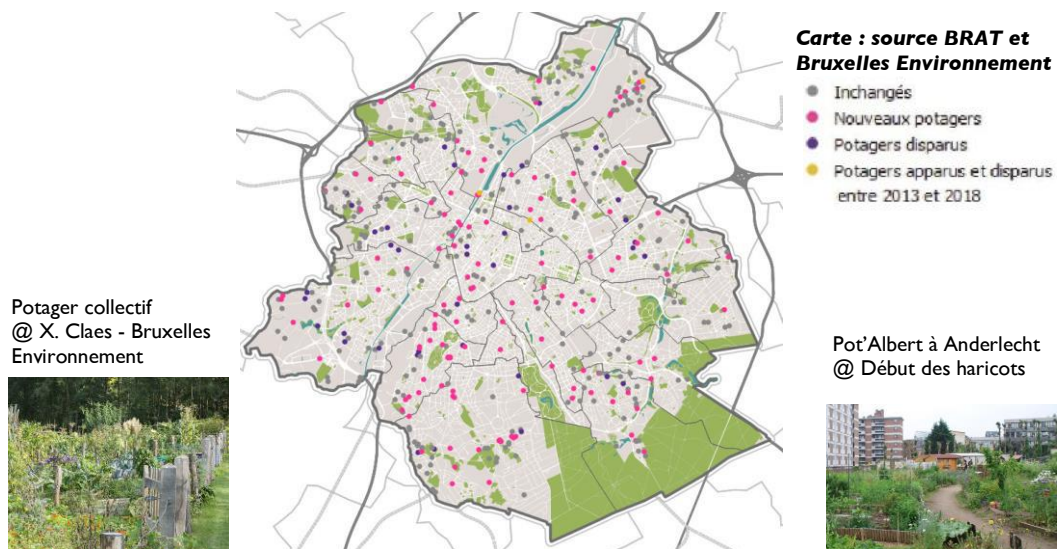
Les structures prennent des variantes nombreuses allant de l'initiative individuelle à la constitution de sociétés. Outre le volet commercial, elles émanent tantôt de volontés pédagogiques, récréatives ou d'animation, tantôt de volontés de réappropriation du territoire et d'autosuffisance.

La prise de conscience des bienfaits d'une alimentation saine, locale, durable, ainsi que les incitants publics (via la stratégie Goodfood, Be circular, les formations qualifiantes etc.) nous laissent penser que ce mouvement va se poursuivre et s'accélérer.

### Les potagers urbains

L'auto production alimentaire durable et locale est également incluse dans la notion d'Agriculture urbaine. Elle a pris ces dix dernières années un formidable essor sous l'impulsion d'une forte mobilisation citoyenne, ce qui représente ainsi un tournant dans les usages et fonctions des territoires urbains. Bruxelles n'est pas la seule ville dans ce cas, mais la dynamique y est marquée et l'appel à projets *Quartiers durables citoyens*, appelé dorénavant *Inspirons le quartier*, a à cet égard joué un rôle important.

La part de cette forme d'agriculture urbaine non marchande est représentée par environ 80 hectares de potagers collectifs dispersés sur l'ensemble du territoire régional :



Les quelques 390 sites de potagers recensés sont majoritairement de pleine terre mais aussi parfois en bacs. Si l'on observe une perte de surface due à la pression immobilière, on dénombre en contrepartie de nouvelles initiatives. Entre 2013 et 2018, le nombre de potagers a augmenté de 30% et celui du nombre d'habitants impliqués de +6,5%. Par contre le nombre de m<sup>2</sup>/ potager s'est réduit de -4,1%.

## Plus-value de l'agriculture urbaine et freins à son développement

La Région bruxelloise poursuit ou précède le mouvement d'autres métropoles, invitées à se réappropriier l'agriculture urbaine pour :

- Augmenter le nombre de lieux où les résidents, usagers, navetteurs peuvent se reconnecter au vivant<sup>4</sup>
- Préserver et augmenter la biodiversité, diminuer la consommation en énergies fossiles, maintenir la perméabilité des sols (effet microclimat d'un couvert végétal)
- Retrouver des savoir-faire, créer de nouveaux métiers, répondre aux intérêts croissants des citoyens de reconsidérer le rapport à l'alimentation
- Promouvoir les circuits courts d'alimentation pour réduire son empreinte écologique et offrir des alternatives au monopole de l'agro-industrie mondiale, par là renforcer la résilience de la Région bruxelloise
- Renforcer la cohésion et l'inclusion sociale, offrir des sites pédagogiques et démonstratifs.

Ce schéma est une illustration de l'interrelation entre les **multiples services écosystémiques** de l'agriculture urbaine :

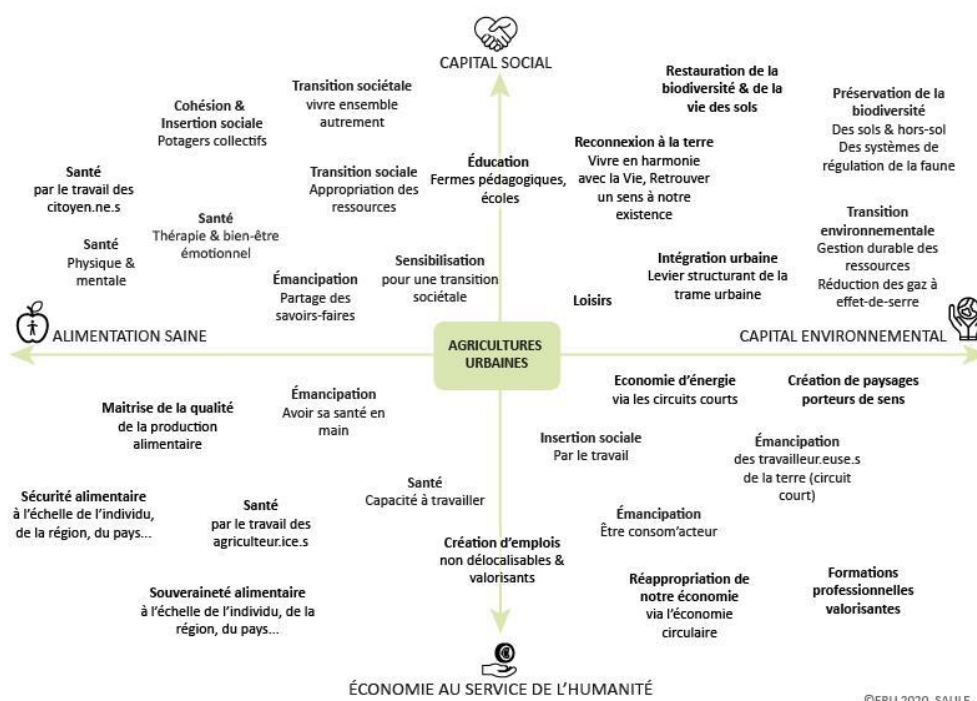


Schéma : multifonctionnalité de l'agriculture urbaine, suivant la recherche-action SAULE

Quant aux freins à son développement en milieu urbain, sans vouloir être exhaustif car ceux-ci ont déjà été inventoriés par plusieurs recherches et programmes d'actions, rappelons dans le cadre de ce plan d'action que la **difficulté d'accès au foncier et la stabilisation** de ce dernier sont parmi les contraintes les plus importantes. Les facteurs sont multiples : rareté des terres disponibles, pollutions des sols, pression immobilière due entre autres à l'essor démographique et coût des terrains associé, induisant une précarité des baux. Le développement intensif de l'agro-écologie et la créativité dans la recherche de solutions spatiale ne suffiront pas.

<sup>4</sup> Des études scientifiques et hôpitaux se penchent sérieusement sur les bénéfices pour la santé d'une activité physique en plein air, manuelle, au contact de la terre.

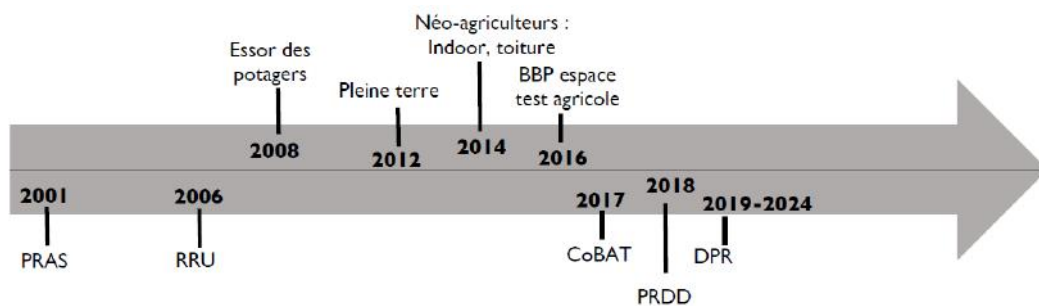


Citons également les complexités et insécurités administratives, étant donné le cadre juridico-administratif et urbanistique inadapté. Ces freins sont d'autant plus contraignants alors que la viabilité financière du métier de producteurs est fragile.

## Les inadéquations du cadre législatif bruxellois

Face à une pratique agricole croissante et multiforme, le cadre juridique et réglementaire actuel montre de plus en plus ses limites, sources d'insécurité et de fragilité pour le secteur. Une étude juridico-urbanistique<sup>5</sup> a été réalisée en 2017-18 identifiant les vides juridiques.

Tout d'abord la notion d'Agriculture urbaine n'apparaît pas dans la plupart des textes réglementaires bruxellois, ce qui se comprend aisément au vu des évolutions parallèles qu'illustre la ligne du temps, la réglementation ayant précédé de 10 à 15 ans la (ré)émergence de l'agriculture urbaine :



La réforme du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) de 2017 est la première à avoir introduit la notion dans ses prescriptions, sans pour autant la définir. Le Plan régional d'affectation du sol (PRAS) comprend bien la notion d'agriculture mais pas d'agriculture *urbaine* (voir ci-après, volet PRAS) et le Règlement régional d'urbanisme (RRU), en révision actuellement, a inscrit également l'implantation de potagers et serres agricoles dans sa réforme. Nous connaissons depuis quelques années une situation de grandes mutations réglementaires. Et en ce qui concerne l'application des textes existants aux projets agricoles, la pratique montre qu'il y a régulièrement des divergences d'interprétations (ce qui s'explique par le fait que les textes n'ont pas été écrits tenant compte de cette activité), des incompatibilités et des dispositions qui s'avèrent inadéquates.

<sup>5</sup> Etude urbanistique et juridique pour le développement de l'agriculture urbaine en Région bruxelloise, rapport final janvier 2018, Auteurs Gembloux Agro-Bio Tech, Agora, Me P. Hanique, G. Goisse, V. Lamal

## 2. Groupes de travail : objectifs et méthodologie

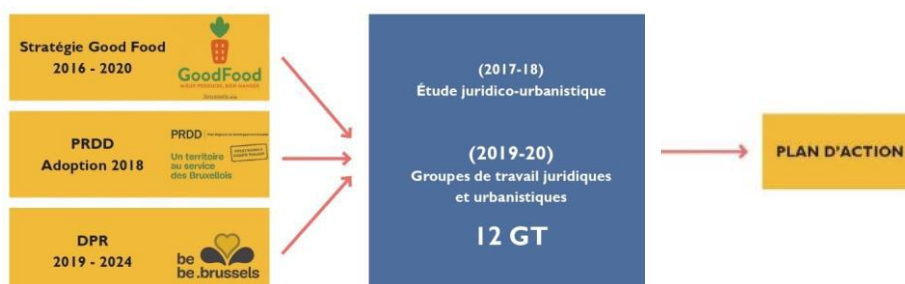
En 2018, le Gouvernement a acté la mise en place de quatre groupes de travail, dans la poursuite de l'étude juridique et urbanistique. La Cellule Agriculture de Bruxelles Economie Emploi a été chargée de coordonner ces groupes de travail et a mandaté le bureau d'études ERU-Urbanisme pour l'accompagner dans la tenue des réunions et l'élaboration du plan d'action.

### Contexte et stratégies régionales

La volonté d'adapter le cadre réglementaire à la pratique agricole urbaine et durable est inscrite dans la Stratégie Good Food « *Vers un système alimentaire durable en Région de Bruxelles-Capitale* » dans laquelle celle-ci est engagée depuis 2015. Parmi les 7 axes majeurs de la stratégie, le premier vise à augmenter la production alimentaire locale durable.

Le présent plan d'action s'inscrit dans un contexte favorable :

- le Plan régional de développement durable (**PRDD**) a inscrit en 2018 dans ses stratégies territoriales la réservation d'une place pour cette activité.
- La Déclaration de politique régionale (**DPR**), adoptée par le nouveau Gouvernement, s'engage également dans une série de mesures en faveur de ce qu'il considère comme l'une des nouvelles filières économiques porteuses pour la Région et vectrice de nombreux effets bénéfiques.
- Le Gouvernement entend se fixer des objectifs volontaristes et renforcera, après son évaluation, la **Stratégie Good Food**.



### Choix des quatre outils juridico-urbanistiques

Le choix des quatre thèmes prioritaires des groupes de travail - modification du PRAS, droit de préemption, charges d'urbanisme et loi sur le bail à ferme - est guidé d'une part par l'efficacité des résultats (au vu de l'impact majeur escompté pour le développement des diverses typologies d'agriculture urbaine et pour l'ensemble du territoire régional), d'autre part par l'actualité et le calendrier des modifications que l'on peut escompter dans un avenir court terme.

Ainsi les modifications du PRAS et des charges d'urbanisme ont été actées par la DPR, le principe d'un droit de préemption en faveur de l'agriculture urbaine a été introduit lors de la réforme du CoBAT de 2017 et la compétence en matière de baux a été récemment régionalisée.

Il apparaît essentiel, en tant que gage de réussite de l'intégration de l'agriculture urbaine à Bruxelles, de concevoir cette fonction dans une perspective de **conciliation des enjeux** auxquels la Région doit faire face, et de préservation des fonctions urbaines les plus fragiles.

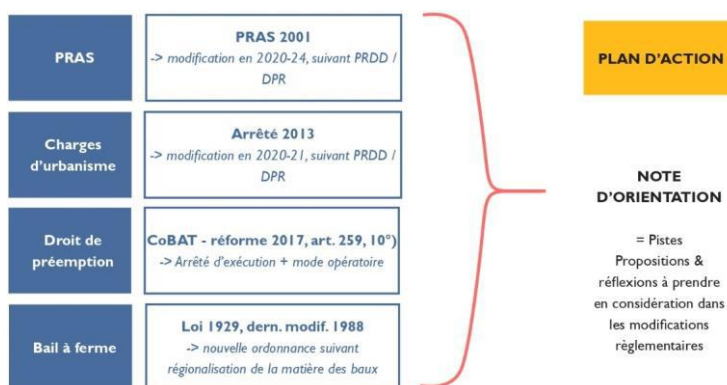
En effet, l'agriculture urbaine est l'un des défis actuels et futurs aux côtés principalement :

- de la pression démographique (logement accessible pour tous) ;
- de la restructuration de l'économie ;
- de la préservation de la biodiversité ;
- de l'évolution des loisirs, du développement d'espaces de détente etc.

## Contenu du plan d'action

La structure du plan d'action s'organise par les 4 outils juridico-urbanistiques présentés dans le schéma ci-après, chacun sujets à un processus de modification qui lui est propre.

Le plan doit être entendu comme **notes d'orientation** : il propose des pistes, des lignes directrices qui seront à approfondir outil par outil lors du processus de modification lui-même, par les instances concernées.



Le contenu a l'avantage d'avoir été alimenté par une lecture inter-sectorielle, croisant les regards juridiques, urbanistiques et agronomiques.

Le degré de précision diffère selon les matières traitées et les propositions formulées, les réunions ayant permis d'aller plus ou moins loin dans le détail des modifications pressenties. Il apparaît évident que des échanges entre administrations mériteront de se poursuivre pour aboutir aux ambitions attendues des réformes.

Le principe de conciliation entre enjeux urbains évoqués ci-avant fonde les notes d'orientation, en particulier en ce qui concerne les modifications du PRAS, des charges d'urbanisme, mais aussi la mise en application du droit de préemption.

## Groupes de travail et organismes impliqués

En 2019 et 2020 se sont tenues **12 réunions** à échelles variables et **2 sondages** ont été organisés. L'enjeu tout au long des travaux a été de réunir des champs d'expertise parfois très éloignés, tout en gardant pour objectifs d'atteindre un consensus dans les orientations à prendre.

Au total, 8 administrations ont été impliquées :

- la Cellule Agriculture de **Bruxelles Economie Emploi**
- les Divisions Espaces Verts, Eco-consommation (Qualcity) et Autorisation&Partenariats de **Bruxelles Environnement**
- la Direction des Affaires juridiques de **Urban.brussels**
- la Division Stratégie territoriale et le Référent logement de **Perspective.brussels**
- la Direction Facilities de la **Régie foncière** régionale
- la Division Expansion économique de **Citydev.brussels**
- la Commune d'**Anderlecht** partenaire du projet FEDER BoerenBruxselPaysans
- la **Ville de Bruxelles**

Pour rapprocher les débats des réalités de terrain, ont été associées au travail :

- le **projet FEDER BoerenBruxselPaysans**, dont sont partenaires :
  - l'asbl **Terre-en-Vue** et
  - l'asbl Le **Début des haricots**

Une attention particulière était portée à la représentativité des compétences et des fonctions stratégiques en lien avec le sujet traité.

En préalable des réunions et favorisant l'interactivité des participants, des notes préparatoires ont permis une (re)mise à niveau des connaissances et l'identification des questionnements.

Des recherches complémentaires, un benchmarking et l'expertise d'ERU ont complété la collecte d'information.

# PISTES POUR UN PRAS OFFRANT UN CADRE A L'AGRICULTURE URBAINE

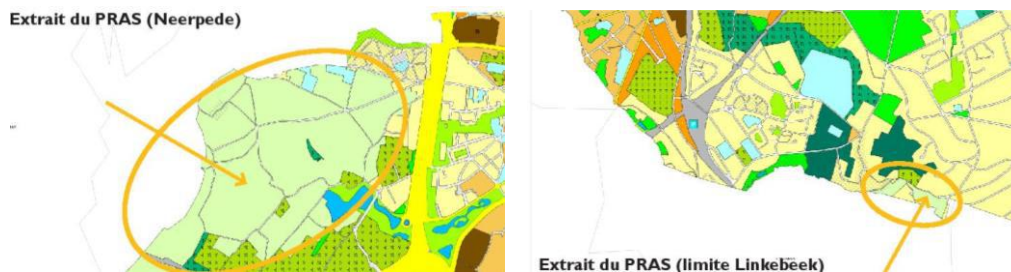
Adopté en 2001 et ayant connu sa principale modification en 2013 sous le nom de *PRAS démographique*, le Plan régional d'affectation du sol atteint à ce jour une **échéance de révision**.

La révision s'inscrit dans la continuité du nouveau PRDD en vigueur depuis l'été 2018, dans la suite de la réforme du CoBAT de 2017. Ensuite, la DPR de 2019 engage à ce que « *conformément aux ambitions du PRDD, le Gouvernement modifiera le Plan régional d'affectation du sol (PRAS) afin de clarifier les équilibres de fonctions dans les zones mixtes, de traduire les objectifs du Plan régional de mobilité (PRM), de préserver des sites de haute valeur biologique qui concourent spécifiquement au maillage vert et d'offrir un cadre à l'agriculture urbaine.* » (p. 85).

## I. L'agriculture dans le PRAS actuel : Une fonction résiduaire et de nouveaux enjeux

Qu'en est-il de l'agriculture et de l'application du PRAS ? Les projets de production alimentaire citoyenne émaillent notre région depuis toujours sans qu'il n'y ait de difficulté d'application du plan. Par contre, quand on s'attèle à appliquer les prescriptions du PRAS à la nouvelle activité agricole professionnelle telle qu'elle se redéploie, on est rapidement confronté à une succession de difficultés.

La première tient dans la **confusion de terminologie** : la notion d'« agriculture » n'est explicitement mentionnée qu'en « *Zone agricole* » et n'est pas définie dans le glossaire. Un regard rapide sur les cartes (affectations et zones exploitées de fait) permet de confirmer que le terme du PRAS fait référence à l'agriculture traditionnelle :



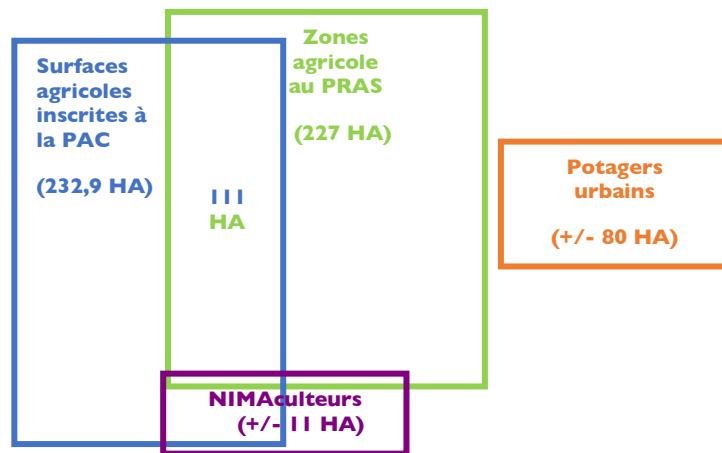
Deuxième difficulté : il existe un **décalage spatial**, un manque de correspondance entre :

- Les zones agricoles au PRAS (227 hectares) ;
- Les terres qui sont déclarées à la PAC (232,9 hectares sont déclarés à la PAC en 2019, et 237,5 hectares en 2018) dont moins de la moitié est effectivement situé en zone agricole ;
- Les nouveaux projets professionnels (estimation 11,5 hectares, pas de données précises à ce jour) qui sont en grande partie localisés en dehors des zones agricoles ;

Les potagers urbains (+/- 80 ha), par ailleurs, se situent dans une très grande diversité de zones du PRAS.

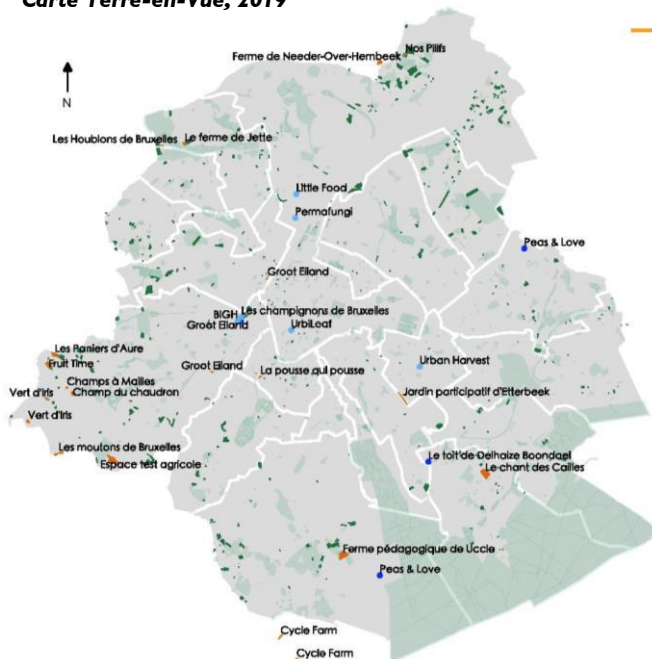
En ce qui concerne les surfaces déclarées à la PAC situées en dehors des zones agricoles (+/- 120 hectares), elles concernent pour +/- 77 hectares des zones d'espaces verts, +/- 30 hectares des zones d'habitat et +/- 15 hectares d'autres zones (équipement, sport, industrie).

Le schéma du décalage spatial illustre les manques de correspondance entre répartition spatiale des diverses activités agricoles, où seuls 111 hectares sont effectivement exploités dans la zone du PRAS affectée à cet effet :

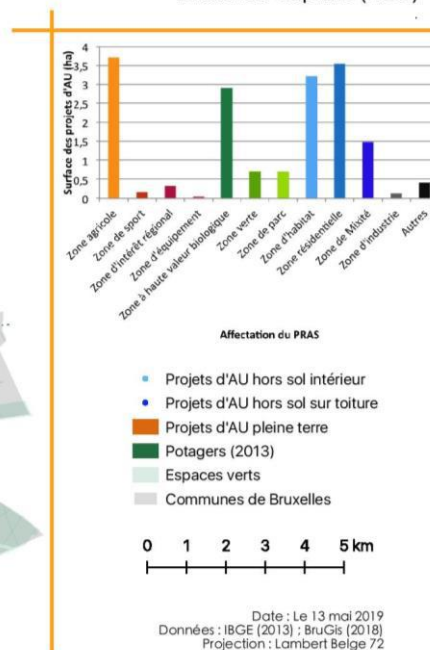


La carte ci-dessous élaborée par Terre-en-vue, qui dresse un aperçu du déroulement des projets agricoles sur le territoire régional, indique le même décalage pour les projets de nouvelle agriculture et les fermes pédagogiques :

Carte Terre-en-Vue, 2019



Localisation des projets d'AU en Région Bruxelles-Capitale (RBC)



Une troisième difficulté est liée à l'application des **prescriptions littérales** dont les conditions et seuils s'avèrent en pratique **imprécis voire inadaptés** aux projets de nouvelle agriculture.

Enfin, en toile de fond, le PRAS actuel qui s'inscrit dans les objectifs régionaux de soutien et de développement de la fonction logement, est par la force des choses une contrainte pour la néo-agriculture urbaine, qui malgré son retour en ville est largement considérée comme une fonction faible ou parfois considérée comme n'ayant pas sa place en ville (opposition ville / campagne).

## 2. Objectifs à sous-tendre dans la révision du PRAS

Plusieurs néo-agriculteurs urbains, actuellement dans une situation de précarité et d'incertitudes quant à l'accès au foncier, ont déjà pu exprimer leurs besoins de pérenniser à Bruxelles l'installation de leur activité, des cultures et des infrastructures. En ce sens la réforme du PRAS est fortement attendue, puisque le Plan constitue l'outil de référence primordial pour l'aménagement de l'ensemble du territoire bruxellois.

Nous identifions les trois objectifs prioritaires suivants, comme guides aux modifications en faveur de l'agriculture urbaine :

- **Clarification** : il s'agira pour le nouveau PRAS d'aboutir à définir une activité multiforme, aux typologies de projets agricoles très différenciées, ceci de manière à construire un raisonnement cohérent, en termes de priorité ainsi que de bonne intégration et cohabitation spatiales (= **piste 1**).
- **Préservation** : sur base du zonage qui permet de réserver les affectations spécifiques par parcelle, la révision devra définir où et à quelles conditions l'agriculture urbaine professionnelle et pleine terre pourra être la fonction prioritaire, préservée des projets de construction hormis les constructions accessoires à son activité (= **piste 2**).
- **Incitation** : de manière plus générale, il sera nécessaire de déterminer quelles activités agricoles sont admissibles dans quelle(s) zone(s), en complémentarité des autres fonctions - et en particulier en bonne entente avec le logement et les espaces verts (= **piste 3**).

Et au-delà de la révision du PRAS, les groupes de travail ont investigué les **autres outils et stratégies**, complémentaires au Plan régional, qui participent aux mêmes objectifs de régulation et stabilisation du foncier (= **piste 4**).

## 3. Institution en charge de la révision et organismes à impliquer

### Organe porteur de la réforme :

- Perspective.brussels, participant aux groupes de travail

### Organes ressource à impliquer :

- Urban.brussels, Direction Affaires juridiques et Direction de l'Urbanisme : DAJ participant aux groupes de travail, et DU déjà impliquée dans des cas de figure concrets et en charge du traitement des permis.
- Bruxelles Economie Emploi, cellule Agriculture, à l'initiative des groupes de travail.
- Bruxelles Environnement, Divisions Espaces Verts et Good Food, participants aux groupes de travail. En tant que gestionnaire des espaces (ou)verts, BE a depuis toujours des exploitants agricoles occupant ces terres. Récemment, les questions se multiplient quant à leur affectation aux projets d'agroécologie, avec incidences diverses selon les zones du PRAS, selon d'autres niveaux de protection (réserves naturelles, Natura 2000)
- Bruxelles Environnement Division autorisations et partenariat, participants aux groupes de travail, et SPOC pour les modifications du PRAS et analyse des incidences pour BE
- Commune d'Anderlecht, participant aux groupes de travail, partenaire BoerenBruxselPaysans et largement concerné à Neerpede (hectares encore disponibles et zones agricoles au PRAS)

### Représentation du secteur :

- Terre-en-Vue asbl : en contact avec les agriculteurs professionnels pleine terre, partenaire BoerenBruxselPaysan et participant aux groupes de travail
- Le Début Des Haricots asbl : partenaire BoerenBruxselPaysans
- Facilitateur Agriculture Urbaine (FAU) : en place depuis fin 2017, le FAU dispose entre autres de la compétence juridico-urbanistique et a déjà à son actif plusieurs guidances où l'affectation ainsi que d'autres questions règlementaires se posent.

## 4. Pistes pour la réforme

Sont élaborées sur base

- des débats lors des deux réunions de groupes de travail et des échanges bilatéraux intermédiaires, en particulier avec Perspective ;
- de brainstormings internes au sein du bureau d'Urbanisme ERU
- de la lecture des ressources bibliographiques.

### Préambule

Les pistes d'orientations pour la révision du PRAS ont été débattues en groupes de travail alors même que le processus de réforme de l'outil dans son ensemble n'était pas encore engagé (début 2019). Le focus s'est porté sur l'agriculture urbaine, alors que dans la révision il incombera de considérer en parallèle une multiplicité d'enjeux à l'échelle régionale : de type fonctionnel tels que le logement, les équipements, les espaces verts, récréatifs ou de détente, l'activité productive et administrative, mais aussi les enjeux de types environnementaux et socio-économiques.

Et s'il a toujours été essentiel de considérer l'agriculture urbaine dans une perspective de conciliation avec les autres fonctions et enjeux de la ville, elle-même en croissance, la rapidité des échanges ne nous a pas permis d'approfondir les paramètres, conditions de la cohabitation entre fonctions. La réflexion a été amorcée cependant il est trop précipité, voire risqué d'amener des éléments de conclusion pour l'agriculture urbaine, au stade actuel du processus.

C'est pourquoi l'appellation 'Plan d'actions' doit être comprise avec latitude, à comprendre en note d'intentions plus qu'en programme d'actions opérationnelles, orientation à approfondir par Perspective.brussels à la manœuvre de la révision.

### Piste I. Définition des agricultures urbaines au glossaire

#### I.1. Une définition généraliste ou des définitions ?

Actuellement le glossaire du PRAS ne comprend pas de définition de l'activité agricole. Le fait de définir cette notion novatrice s'avère nécessaire pour pouvoir déterminer quelles agricultures urbaines peuvent ou non prendre place dans quelles zones du Plan. Une définition élaborée dans le PRAS pourra dans un second temps être utilisée pour l'application d'autres textes réglementaires.

Les groupes de travail se sont dès la première réunion orientés vers une définition unique qui reste **suffisamment générale** pour inclure l'ensemble des activités qui participent à la production alimentaire. Le principe d'éviter de cadenasser une activité qui se trouve en phase d'innovation et de développement a été mis en avant.

A savoir, une définition, indicative et sous forme générale, a été formulée à l'issue de l'étude juridique et urbanistique pour le développement de l'agriculture urbaine en Région bruxelloise ([lien](#)). Le *Guide et état des lieux des règlements applicables au projet d'agriculture urbaine* ([lien](#)) a repris cette définition, en précisant que celle-ci est non réglementaire et dès lors provisoire.

Et si le choix se maintient de ne pas organiser de **sous-catégories** au niveau du glossaire, cela impliquera d'amorcer un travail de précisions au niveau des prescriptions littérales. En effet, il importera, pour chaque type de zones du PRAS, de décliner les formes d'agriculture qui y sont ou non autorisées (cf. ci-après).

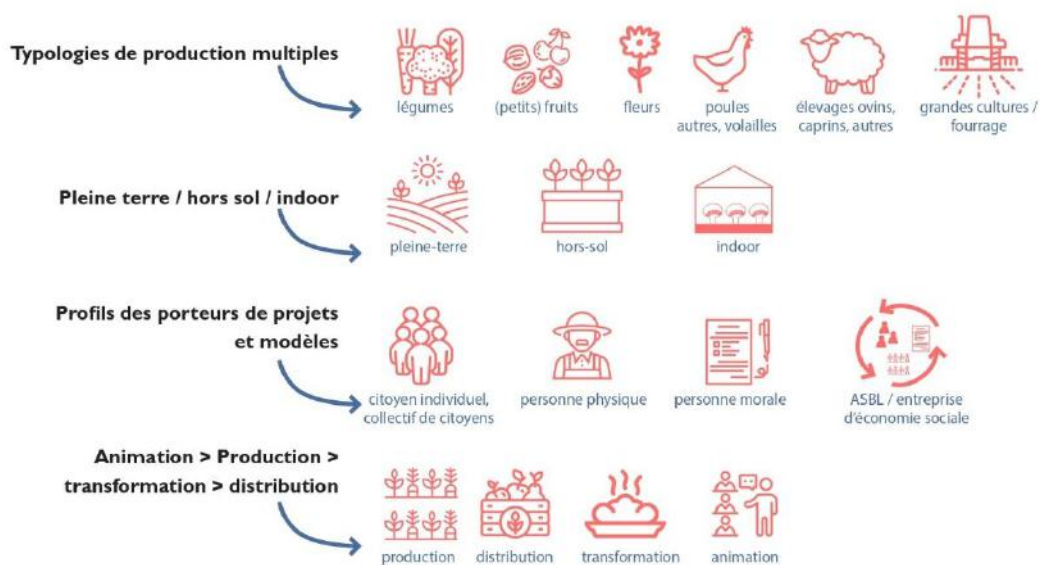
Précisions que le travail d'élaboration collective d'une définition n'a pas fait l'objet d'un consensus lors des réunions et que celle-ci devra être réévaluée dans le cadre de la modification du PRAS au regard des incidences sur les autres thématiques et affectations du PRAS.



## 1.2. Complexité d'une définition couvrant une réalité multiforme

La formulation d'une définition est complexe pour plusieurs raisons : tout d'abord, la définition se devra de traduire les **priorités régionales** (cf. ci-après 1.3) – autant d'éléments qui distinguent la néo-agriculture urbaine et durable de l'agriculture conventionnelle, dépendante de la pétrochimie et non nourricière pour Bruxelles.

Ensuite, nous avons déjà évoqué le fait que des **formes très variées** de projets alimentaires utilisent actuellement cette notion générique, et ceci à Bruxelles comme dans de nombreuses autres villes<sup>6</sup>. Tout l'enjeu étant d'inclure dans une même définition plusieurs typologies de production, de porteurs de projets, plusieurs modèles (y compris low et high-tech) et plusieurs configurations spatiales, résumées dans le schéma ci-après (non exhaustif) :



De plus, la production agricole professionnelle primaire développe des filières de **commercialisation** en circuits (ultra-)courts, qui impliquent une imbrication entre activité productive et commerce. L'activité répond donc à ce jour à plusieurs catégories du PRAS : celle d'activité productive, d'activité artisanale, de commerce, mais aussi d'équipement d'intérêt collectif ou de service public.

## 1.3 Une agriculture urbaine soutenue par la Région

Il a été souligné l'importance pour cette définition de traduire les **ambitions et la vision** que la **Région bruxelloise entend soutenir**, avec en priorité :

- l'importance de la **dimension écologique**, la contribution à la biodiversité, la conservation et régénération du milieu naturel, le bilan environnemental positif du projet. Ici, la certification agriculture biologique apporte les éléments d'objectivation. Cependant, plusieurs projets ne disposent pas du label tout en appliquant des techniques et pratiques respectueuses de l'écologie. Les clauses environnementales que le groupe de travail Bail à ferme souhaite adjoindre à la future ordonnance régionale s'inscrivent dans cette perspective (cf. volet Bail à ferme).

<sup>6</sup> L'avis du CESE de 2019 (cf. Introduction, p. 9-11) indique la difficulté de définir l'agriculture urbaine et évoque 4 critères que retient AgroParisTech pour étudier et la définir : la localisation, les fonctionnalités réciproques entre agriculture et ville, les dynamiques locales et agricoles et les activités. Le CESE propose aussi une définition.

- La **relation à la ville**, intrinsèquement liée au fondement de la stratégie Good Food qui entend promouvoir une alimentation durable à et pour Bruxelles (notion de circuit-court, elle aussi à définir et notion d'autonomie alimentaire, remise en question au vu de l'écart trop important entre l'objectif et la réalité).
- le principe d'une agriculture au profit de l'**intérêt général**, c'est-à-dire au bénéfice et au service de la population dans son ensemble. Cependant le fait d'inscrire cette notion dans la définition ne fait pas consensus. En effet cette formule recouvre un concept assez large, non précis, dont la définition des contours n'a pas été examinée ni débattue en groupes de travail. Si pour les projets d'agriculture urbaine servicielle et pour les potagers urbains le concept est assez directement parlant (on peut se référer aux équipements d'intérêt collectif ou de service public tels que défini dans le glossaire du PRAS), il impliquera plus de débat en ce qui concerne la qualification des projets d'agriculture urbaine à vocation marchande. Or il ne faut pas entraîner des effets d'exclusion non souhaités.

#### **I.4. Autres ingrédients pour l'élaboration d'une définition**

Plutôt que de conclure à une définition qui serait prématurée, les groupes de travail ont permis d'identifier les terminologies à inclure, à exclure ou encore faisant débat. Nous nous attachons ici à les présenter de manière à faciliter l'élaboration d'une définition dans le cadre de la réforme, ou encore l'intégration de ces notions dans les prescriptions elles-mêmes.

##### **A inclure :**

- Production végétale, animale, fongique : ouvre aux différentes possibilités, incluant également les cultures de champignons qui peuvent avoir de nombreuses possibilités dans les espaces souterrains / obscurs de la ville.
- Production / transformation et distribution : utile pour clarifier que l'activité est avant tout productive, ce qui la distingue de la catégorie « commerce » du PRAS, tout en donnant la possibilité d'y adjoindre la transformation et la distribution. Ces dernières doivent rester annexes à l'activité de production, bien qu'il soit complexe de distinguer le principal et l'accessoire – variable selon les saisons (dans des proportions qui demanderaient à être précisées, cf. ci-après notions de « accessoire » / « principal »)

##### **En débat :**

- (Milieu) urbain : peu pertinent car terme déjà intégré dans l'appellation elle-même. A néanmoins l'avantage d'exprimer à la fois la localisation de l'activité en région urbaine (mais ceci n'est pas nécessairement à préciser, cela va de soi), et la vocation de sa production, adressée à la population urbaine'.
- Péri-urbain : plus encore soumis à débat, ce terme présente l'intérêt d'assurer que des zones en périphérie (telles que Neerpède) soit bien incluses. Cependant la limite entre urbain et péri-urbain est très imprécise. La limite administrative de la frontière régionale est plus fiable et donc prépondérante.
- Biodiversité ou respect de l'écologie en ce compris la biodiversité : il a été soulevé l'intérêt d'utiliser le terme biodiversité et pas (seulement) écologie, terme plus global et plus abstrait, cependant ce dernier est plus large. Étudier la possibilité de se référer aux UCE (unité de charge écologique). Cependant, il faut être conscient que le fait d'intégrer l'un ou l'autre dans une définition générale est restrictif par rapport à l'agriculture conventionnelle, l'AU hors sol ou en cave.
- Liens fonctionnels réciproques : en débat car peu compréhensible, peu explicite, trop abstrait. Cependant, en précisant que l'AU entretient des liens fonctionnels qui peuvent être variés avec la ville, cela nous permettrait à la fois de ne pas exclure directement l'agriculture non entièrement destinée à la Région bruxelloise, tout en orientant vers les plus-values et les services écosystémiques de l'AU (cf. travaux réalisés par Nahmias et le Caro, efforts de définition de l'agriculture urbaine, 2012)
- Commercialisation : peut constituer une alternative (non consensuelle) au terme de 'distribution'. Cependant, quel que soient les termes utilisés, on veillera à la cohérence avec les autres définitions « d'activité productive » et « commerce ».

- Diversité de formes : peu parlant. Mais de cette manière on ouvre au champ complet (cf. schéma) ci-dessus sans pour autant les cloisonner dans des sous-catégories, au risque d'en exclure ou ne pas anticiper l'avenir.
- Pleine terre et hors sol : bien que le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) s'avère un outil plus adapté pour encadrer l'implantation spatiale des zones d'agriculture hors sol, cette distinction reste fondamentale à bien des égards dans le PRAS – par exemple c'est l'agriculture pleine terre qui est visée par la préservation en zones agricoles.

#### **A exclure :**

- Durable : l'aspect respectueux de l'environnement et des hommes est certes très important à soutenir dans la stratégie bruxelloise, cependant ce terme demandera plus qu'une définition d'un glossaire pour être encadré. D'autres outils réglementaires, tels que le programme régional de réduction des pesticides, la future ordonnance 'Gestion écologique, l'Arrêté d'exécution du futur bail agricole, pourront déjà cadrer l'aspect agro-environnemental.
- Primaire : car fait référence à l'activité professionnelle, commerciale, alors que la définition de l'AU recouvre la production marchande mais aussi non marchande
- Nourricier : l'agriculture urbaine au sens du PRAS, si elle ne se limite pas à une production nourricière, laisse la porte ouverte à des productions telles que les fleurs à couper, le chanvre, la laine des moutons etc. L'alimentation est reprise comme premier exemple de lien fonctionnel (si cette notion et ses exemples sont conservés)
- Qualité : terme trop large et vague, qui impliquera inévitablement des interprétations diverses.
- Utile (à la santé et à l'alimentation de l'homme) : tout comme le terme qualité, le terme est trop vague.
- Références aux types de porteurs de projet : non nécessaire, potentiellement restrictif
- Compatible avec l'habitat : peu pertinent à inclure dans la définition, sera plus pertinent en tant que condition à inclure dans les prescriptions.

## **Piste 2. Préserver l'activité pleine terre professionnelle via les prescriptions graphiques et la prescription particulière 'Zones agricoles'**

### **2.1. Vers un maintien des surfaces de zones agricoles de pleine terre**

La prescription graphique « zone agricole » est le levier primordial pour préserver les espaces agricoles, à affecter à l'agriculture professionnelle de pleine terre, en les protégeant de toutes possibilités de construction qui ne soient pas utiles à l'activité.

Sur la question des zones agricoles actuelles, les débats ont mené à un consensus<sup>7</sup>, de la part des participants à la réunion, sur la nécessité de **préserver au minimum les 227 ha existants, là où ils sont.**

Au démarrage du processus de révision, il serait judicieux d'engager un **effet d'annonce** avec comme principe clair celui de volonté de maintien d'une surface agricole correspondant à environ 230 hectares agricoles. Le fait de communiquer sur la préservation de la situation existante de fait aurait comme effet, à la manière du « Stop béton » d'éviter la spéculation foncière, les reventes à prix excessif, les gels de contrats dans l'attente d'une potentielle plus-value etc. Pour cela, un travail de recensement cartographique (cf. section 2.5. « Diagnostic et cartographie à élaborer ») doit être réalisé afin de pouvoir communiquer sur la situation de fait, soit les surfaces réellement exploitées en agriculture (hors fonds de jardin etc.).

<sup>7</sup> Le consensus entre participants tient à la dynamique et à la composition des groupes de travail, réunissant un ensemble de parties prenantes motivées de soutenir la réinstallation de l'AU en RBC. Nous sommes bien conscients que la question du nombre d'hectares à protéger en RBC sera encore largement sujette à discussions dans la suite du processus. Retenons le principe comme quoi en 2019-24, il s'agira d'avoir des ambitions semblables qu'en 2001 en termes de superficies dédiées à l'agriculture, qui dorénavant devient urbaine.

La solution de « switch » (permutation entre zones agricoles actuelles et zones agricoles à créer, « reconquérir » au détriment d'autres fonctions) a été mise de côté car le risque est trop important que la fonction agricole soit perdante dans ces négociations, vu son caractère de fonction faible. A cela s'ajoutent les risques d'engendrer de la spéculation foncière. Sans être totalement exclu, ce mécanisme ne devrait alors être utilisé qu'avec grande prudence et parcimonie, sans effet d'annonce.

## **2.2. Ajout de zones agricoles non existantes actuellement**

A ces 227 hectares déjà acquis en zones agricoles selon le PRAS de 2001 (mais qui n'accueillent pas pour autant tous une activité agricole, cf. schéma ci-avant), les groupes de travail ont soutenu une ambition haute, à savoir proposer d'étudier l'ajout de zones supplémentaires, suite à un **travail préparatoire et d'investigation forte**.

Une liste de critères devrait au préalable être définie, consolidée et motivée ; les critères suivants (non exhaustifs) donnent une première indication :

- Terres actuellement exploitées en agriculture (PAC et hors PAC), moyennant compromis en cours en termes de projets et d'affectations ;
- Qualité et composition agronomique de la terre ;
- Structure géologique, topographique, pédologique et hydrologique du terrain ;
- Espaces ouverts à préserver en raison de leur caractère paysager ;
- Répartition foncier public / privé des terres potentiellement utilisables pour l'agriculture, et ce que cela implique en termes de leviers d'action ;
- Objectivisation des besoins de densification en logement ;
- Dans ou hors zones soumises à mesure de protection (Natura 2000, réserves naturelles, forestières, monuments et sites).
- Eviter les zones à forte densité avec un usage du sol intensif.

En outre, il est évident que si cette option est à envisager, c'est bien de manière **particulièrement parcimonieuse**. La qualification de nouvelles Zones agricoles restera exceptionnelle car les groupes de travail ont souligné et rappelé les divers **obstacles inhérents à la révision** d'un outil de cette ampleur :

- La détermination de zones agricoles aura comme conséquence une éventuelle dévalorisation du foncier selon l'affectation existante de droit, et pour les propriétaires privés nécessitera une compensation financière qui pourrait être très importante selon la valeur perdue du foncier.
- Lors de la révision il y aura d'autres enjeux à prendre en compte et des arbitrages à réaliser avec le logement surtout, mais aussi certaines attentes en matière d'équipements, de zones logistiques...
- Complexité et longueur de la procédure
- Il y a une certaine méfiance relative aux changements des affectations de PRAS de manière générale. Cela entrave la flexibilité et donc l'ancrage de certaines visions politique à venir.

## **2.3. Révision du texte de la prescription « Zone agricole »**

Les groupes de travail se sont accordés sur la volonté de préserver dans ces zones des surfaces en **pleine terre**, car toute perte de terre arable est irréversible. La volonté est aussi de les consacrer à l'activité à vocation **professionnelle**, car ce sont les porteurs de projets les plus fragilisés dans l'accès à la terre (besoin de plus de surface que les projets potagers ou serviciels), et que l'activité constitue la source de leurs revenus.

Quelques ajustements et précisions ont été formulés, principalement pour résoudre la difficulté suivante identifiée : la prescription manque de clarté quant à l'autorisation ou non de la transformation sur place de même que de la vente sur site (vente à la ferme, auto-cueillette). Or il s'agit de caractéristiques propres à la nouvelle agriculture urbaine.

Ensuite il est préconisé de spécifier « de pleine terre » de manière à éviter que les zones soient construites pour la production indoor et/ou hors-sol, ce qui impliquerait un processus d'artificialisation des sols et de perte de terres fertiles. Dans le même ordre d'idée, il serait

pertinent, selon les notions que la définition du glossaire comprendra, de préciser certains critères tels que le maintien et la régénération de la biodiversité, la qualité paysagère. Les termes « horticulture » et « sylviculture » pourraient être supprimés (le foncier agricole est déjà rare et ces activités, peu fréquentes, ne sont pas forcément à soutenir – attention à la prescription 0.9, clause de sauvegarde / maintien des activités existantes).

### **Propositions indicatives**

#### **17. Zones agricoles**

*Ces zones sont destinées aux pratiques d'agriculture urbaine de pleine terre au sens général du terme, en ce compris le maraichage, les grandes cultures et le pâturage. Ces zones contribuent au maintien de fonctions écologiques telles que le cycle de l'eau et la régénération de la biodiversité, ainsi qu'à la qualité paysagère. Ces zones peuvent comporter les constructions indispensables à l'exploitation et au logement des exploitants, en ce compris les opérations de transformations, de logistique et de distribution qui sont l'accessoire de la production.*

*En cas d'inexploitation, les actes et travaux admissibles en zone agricole sont autorisés après que ceux-ci auront été soumis aux mesures particulières de publicité. [...]*

La question d'ouvrir ces zones aux activités de transformation, logistique et distribution reste à ce stade polémique, et ne pourra être intégrée qu'à condition de bien circonscrire les notions de principal et d'accessoire.

Notons aussi qu'un débat a eu lieu sur l'option de laisser ou non la possibilité à l'exploitant de construire son logement en zone agricole, si ce n'est par la construction d'habitats légers, sous conditions.

#### **2.4. Les risques de rigidification**

Enfin, il faudra avoir à l'esprit dans les choix à opérer parcelle par parcelle que l'inscription en prescription graphique « zone agricole » et la volonté de sécuriser l'activité ont aussi pour conséquence de rigidifier sa localisation et, par effet inverse, pourrait rendre plus compliqué le développement d'activités (temporaires ou pérennes) dans d'autres zones du PRAS.

Notons que cette rigidification peut être compensée via une prescription autorisant « l'agriculture urbaine » dans toutes les zones, du type 0.2 (cf. ci-après, 3.1).

### **Piste 3. Inciter les typologies variées d'AU via les prescriptions littérales**

Nous avons vu en introduction que les néo-agriculteurs urbains professionnels, tout comme les potagers urbains, se déploient sur l'ensemble de la Région, depuis le centre jusqu'à la périphérie. Il apparaît nécessaire, pour clarifier les conditions de réintroduction de cette activité en ville, d'envisager la manière dont les prescriptions littérales du PRAS - générales et particulières - peuvent compléter la prescription graphique 'Zone agricole'. Ces prescriptions permettront d'apporter des précisions quant aux formes d'agriculture admissibles selon les différents zonages.

Et au vu de la complexité des procédures de révision graphique du PRAS et du risque de rigidification, ce levier complémentaire visera à permettre une certaine **flexibilité**, adaptations aux cas de figure. Même si la protection de l'activité ne sera pas garantie par les prescriptions littérales (qui autorisent ou non mais ne prévoient pas l'exclusivité de l'affectation si ce n'est en zone agricole), l'agriculture sera néanmoins incitée et/ou précisée dans différentes spatialités par ce biais.

### 3.1. Via les prescriptions littérales générales

Par le biais des prescriptions générales, applicables à l'ensemble des zones, le PRAS entend soutenir des aménagements mais aussi des activités qui contribuent à la qualité environnementale, urbaine et à l'intérêt général. Si l'on se réfère à l'agriculture, nous pouvons identifier les deux catégories suivantes, qui mériteraient d'être encouragées dans tous types de zones :

- Les **potagers urbains**, production alimentaire « citoyenne » ou « auto-production », portés par des collectifs citoyens ou le secteur associatif, à titre individuel ou collectif, et ne poursuivant pas de but lucratif. La mention de cette forme est déjà présente dans le cadre juridique existant : CoBAT de 2017 (Préemption, cf. ci-après, projet de RRU en cours de réforme, PRDD projet d'AGRBC « Dispenses » qui prévoit également des dispenses pour l'aménagement de potagers urbains sur toiture plate). Les « potagers » peuvent comprendre la plantation de légumes, vergers - fruitiers, mais aussi des poulaillers collectifs etc. ;
- La **production alimentaire « servicielle »**, portée par des acteurs de l'économie sociale, solidaire (entreprise d'économie sociale, coopérative à finalité sociale) ou l'associatif et dont la finalité du projet n'est pas tant la production nourricière mais plutôt la volonté de rendre un service à la société – cohésion et inclusion sociale, insertion socio-professionnelle, pédagogie, santé et bien-être. Le fait de cultiver le terrain est alors un moyen, accessoire à l'objectif social/sociétal 1<sup>er</sup>.

#### Justifications :

Ces deux formes apportent une plus-value sociétale et environnementale (à partir du moment où la pratique culturelle respecte les principes agroécologiques). Et pour les potagers ceci répond à l'objectif annoncé par la stratégie Good Food de conserver au minimum les quelques 80 ha existants.



L'utilisation des potagers urbains ne pose en général pas problème d'intégration en ville, au contraire ils sont souvent perçus comme une plus-value.

En ce qui concerne la catégorie de production alimentaire « servicielle » il s'agit d'une notion plus novatrice et non encore connue ou comprise par tous, donc sujette à interprétations divergentes. Cependant, il nous semble important d'envisager, dès maintenant (tenant compte du délai relativement important du processus de modification du PRAS), les possibilités d'encourager son développement, en commençant d'abord par en clarifier les contours.

Voici quelques pistes de clarification avancées :

- les notions d'intérêt collectif, de service public ou d'intérêt général font partie du projet agricole urbain ;
- l'objectif prioritaire du projet n'est pas le lucre (que ce soit par la production alimentaire elle-même, les activités de formation, d'animation etc.) mais bien le service à destination des citoyens ; A noter que cet aspect ouvre la voie aux projets hybrides, à vocation nourricière, commerciale et sociale, telle que la Maison Verte et Bleue, notion encore moins définie ;
- le projet est collaboratif et inclusif (entre autres notion de bénévolat) ;
- le porteur de projet n'est pas une société commerciale (à vérifier avec l'entrée en vigueur du nouveau Code des Sociétés, qui apporte des modifications notamment concernant l'activité commerciale des asbl).

Nous suggérons de confirmer la capacité pour les productions alimentaires citoyenne et servicielle de prendre place dans toutes les zones, tout en encadrant celles-ci par des balises, conditions et, le cas échéant, restrictions.

Deux possibilités se présentent : soit intégrer la production alimentaire dans une prescription générale actuellement existante du PRAS, soit rédiger une prescription générale supplémentaire,

spécifique pour les deux catégories d'agriculture urbaine identifiées. Les groupes de travail n'ont pas permis d'opter pour l'une ou l'autre possibilité.

Dans la possibilité n°1, les potagers urbains pourraient en ce sens se joindre à l'actuelle **prescription 0.2**, relative aux espaces verts, tout en veillant à ne pas dénaturer sa raison d'être. Cet ajout a l'avantage d'être un levier d'implantation, une impulsion au développement en la formalisant par une mention explicite. L'insertion d'espaces d'AU dans tous types de zones, au même titre que les espaces verts doit encourager à des espaces productifs de pleine terre, avec couvert végétal maximalisé, plantations de types et de tailles variées, valorisant la biodiversité.

La proposition ci-dessous est formulée à titre purement indicatif et vise simplement à ouvrir des pistes ; le travail de contextualisation et de test par cas de figure en vue de vérifier la faisabilité, valider les plus-values et éviter les éventuels effets pervers n'a pas encore été réalisé, de même qu'un exercice plus précis de terminologie (à faire en lien étroit avec les termes utilisés dans le glossaire) ; De même, les conditions à adjoindre n'ont pas encore été étudiées.

**Proposition indicative - 0.2.a.** Dans toutes les zones, la réalisation d'espaces verts est admise sans restriction notamment en vue de contribuer à la réalisation du maillage vert.

*0.2.b. La réalisation d'espaces de production alimentaire est également admise, en vue de contribuer à la stratégie d'agriculture urbaine, pour autant qu'ils s'intègrent à l'environnement naturel et bâti // respectent la préservation des biotopes // qualités biologiques.*

*0.2.c. En dehors des programmes prévus pour les zones d'intérêt régional, les demandes de certificat et de permis d'urbanisme ou de lotir portant sur une superficie au sol de minimum 5.000 m<sup>2</sup> prévoient le maintien ou la réalisation d'espaces verts d'au moins 10% de cette superficie au sol comprenant un ou plusieurs espaces verts d'un seul tenant de 500 m<sup>2</sup> de superficie au sol chacun, et/ou incluant un espace de production alimentaire de pleine terre de [200]m<sup>2</sup>.*

Il s'agira de faire attention à ce qu'il n'y ait pas de concurrence entre les espaces verts et la production alimentaire (dans le troisième alinéa, « et/ou » peut poser problème). Par contre, il apparaît trop risqué d'encourager, par le biais d'une prescription générale le développement de potagers urbains dans les intérieurs d'îlot (**prescription 0.6**), au risque de perdre le principe fondateur de cette prescription. En effet, même si pratique maraîchère en amateur est relativement calme, le risque de perturber la quiétude des intérieurs d'îlots et chargeant ces espaces voués au calme d'activités supplémentaires (potentiellement malvenues) mériterait d'être examiné au cas par cas. Ceci en particulier en zones densément bâties et habitées. Il est cependant proposé de laisser cette porte entrouverte et de discuter de la prescription 0.6 lors de la modification générale du PRAS en analysant les incidences de cette proposition (la ville du futur pourrait décroïsonner et mutualiser les fonds de jardins en intérieur d'îlots afin de créer un espace d'autonomie alimentaire de quartier pour chaque entité ...).

La production alimentaire servicielle pourrait rejoindre la **prescription 0.7** relative aux équipements d'intérêt collectif ou de service public, mais comme détaillé plus haut un travail préalable de clarification des projets qui peuvent répondre à cette définition devrait alors être fait. Et il s'agira d'identifier s'il faut que l'agriculture urbaine soit explicitement mentionnée, ou si la prescription telle que formulée ne suffit pas à l'objectif poursuivi.

De même la rédaction d'une **prescription spécifique** n'a pas été analysée par manque de temps.

Un autre besoin d'adaptation réglementaire a été identifié : la clause de sauvegarde, telle que prévue par la **prescription 0.9** n'est pas adaptée aux caractéristiques de l'agriculture urbaine. Actuellement, celle-ci permet un accroissement de maximum 20% des immeubles existants (par période de 20 ans) en cas de travaux de transformation, de rénovation lourde ou de démolition-reconstruction, mais ceci à l'exception de certaines zones du PRAS, dont la zone agricole.

Pour l'agriculture urbaine, cette question sera à ouvrir, en zones agricoles, où les constructions indispensables à l'exploitation et au logement des exploitants sont admises. Il s'agira de voir si la possibilité d'accroissement reste interdite en zone agricole, ou si on l'autorise sous quelles conditions. Le risque étant, avec le développement d'une agriculture intensive en petites surfaces et donc la multiplication du nombre d'exploitations au sein de ces zones, d'avoir une

démultiplication de constructions de logements dans ces zones et par là un processus d'urbanisation non souhaité.

### **3.2 Via les prescriptions littérales particulières**

Tenant compte de la grande diversité de formes d'agriculture urbaines – commerciale, non commerciale ou hybride, pleine terre, hors sol ou indoor, toutes techniques et typologies de produits, tous types de porteurs, il s'agira d'identifier et analyser les zones du PRAS avec lesquelles chacun peut être compatibles, avec ou sans restriction.

Ici selon les participants aux groupes de travail, l'exercice consistera en un effort d'identification des **complémentarités** ou **a contrario possibles conflits** entre :

- le zonage & les objectifs principaux qui les sous-tendent : plus ou moins grande mixité de fonctions, qualité résidentielle et quiétude attendue, préservation de la nature, affectation spécifique et réservée comme les cimetières, etc.
- les caractéristiques principales de l'activité agricole selon chacune des formes : perturbations éventuelles pour les riverains – nuisances olfactives, sonores, livraisons, approvisionnement, nombre moyen de personnes présentes sur l'exploitation, accueil de groupes, etc.

A partir de cette analyse, il s'agira d'inscrire dans les prescriptions particulières des différentes zones (habitat, mixité, industrie, autres activités, espaces verts) quelles activités d'agriculture urbaine peuvent être autorisées, avec quelles balises et comment organiser les demandes d'extension de superficies.

Concernant les balises, l'analyse reste encore à fournir ; il s'agira notamment de partir des conditions existantes (compatibles avec la destination principale de la zone considérée // les caractéristiques urbanistiques des constructions et installations s'accordent avec celles du cadre urbain environnant // lorsque les conditions locales le permettent // soumis aux mesures particulières de publicité // dûment motivée par des raisons sociales ou économiques // etc.)

Certaines balises peuvent être identifiées pour l'AU :

- Question de dimensionnement, superficie seuils : seuils actuels non adaptés
- Distinction entre l'animal et le végétal & fongique – aussi en lien avec le permis d'environnement
- Distinction entre la pleine terre et le hors sol, en espace ouvert ou dans un volume bâti (caves, hangars ...)
- Non ou faiblement mécanisée (techniques de culture + charroi, livraison etc.) – bruit, pollution -> exemple de l'auto-cueillette – en lien avec le permis d'environnement
- Respect de l'environnement et de la santé (cf. ordonnance pesticide, future ordonnance gestion écologique)
- Y compris transformation / vente sur place (notion circuit court), + dans une proportion à définir. Correspond à l'activité productive du PRAS

On se situe dans l'économie durable, douce, circulaire -> activité économique en général parmi les plus compatibles avec l'habitat

L'exercice ci-après est purement **théorique et indicatif**. Il s'agit d'un premier **cadre à penser**. Le tableau sera notamment à préciser en indiquant par zone les affectations principales et celles secondaires, accessoires.



	Pro pleine terre	Pro hors-sol	Animal / végét.-fongi	Serv. Int. Gén.
<b>V</b> = autoriser				
<b>(V)</b> = se pose à ce stade la question d'autoriser ou non				
<b>C</b> = autoriser avec réserves, bon cadrage à prévoir				
<b>X</b> = exclure				
<b>1. Prescriptions particulières relatives aux zones d'habitat</b>				
· Zones d'habitation à prédominance résidentielle	C	C	C	C
· Zones d'habitation.	C	C	C	C
<b>2. Prescriptions particulières relatives aux zones de mixité</b>				
· Zones mixtes	V	V	C	V
· Zones à forte mixité	V	V	C	V
<b>3. Prescriptions particulières relatives aux zones d'industries</b>				
· Zones d'industrie urbaine	(V)	(V)	(V)	(V)
· Zones d'activités portuaires et de transport	(V)	(V)	(V)	(V)
<b>4. Prescriptions particulières relatives aux zones d'activité</b>				
· Zones administratives	(V)	V	C	V
· Zones d'équipement d'intérêt collectif ou de service public			C	V
· Zones de chemin de fer	(V)	(V)	C	(V)
· Zones d'entreprise en milieu urbain	(V)	(V)	C	(V)
<b>5. Prescriptions particulières relatives aux zones d'espaces verts et aux zones agricoles</b>				
· Zones vertes	C	X	C	C
· Zones vertes de haute valeur biologique	C	X	C	C
· Zones de parc	C	C	C	C
· Zones de sport ou de loisirs de plein air	C	X	C	C
· Zones de cimetières	X	X	éco-pat?	X
· Zones forestières	X	X	C	X
· Zones de servitude au pourtour des bois et forêts	(V)	X	(V)	C
· Zones agricoles	V	X	C	V

Parmi les premiers questionnements, citons déjà :

- les productions animales, végétales, fongiques peuvent être séparées vu leurs distinctions ;
- les zones d'habitat demanderont un cadrage assez précis (compatibilité avec la qualité de vie pour cette fonction) ;
- les zones portuaires et de transports pourraient aussi accueillir de l'AU en toiture par exemple ;
- Les zones d'industrie urbaine et les zones d'activités portuaires et de transport sont deux zonages fort mis sous pression ;
- les zones de chemins de fer peuvent être complexes au regard des pollutions du sol ;
- dans les zones d'espaces verts, il faut respecter la spécificité première de la zone, l'agriculture ne devrait qu'y être secondaire et bien encadrée ;
- notamment, l'agriculture professionnelle dans les parcs devrait être soumise à conditions ;
- l'agriculture dans les cimetières ne devrait pas être exclue mais serait certainement alors à bien cadrer, notamment en ce qui concerne l'animation et la qualité paysagère (à savoir que plusieurs sont classés) ;
- les zones forestières et zones de servitude au pourtour des bois et forêts ne devraient être réservées qu'à la sylviculture (et l'agroforesterie ?).

### **3.3. Etablir un nouveau type de zone en surimpression ?**

Cette alternative n'a pas été débattue lors des groupes de travail, mais mériterait d'être investiguée, en tant que solution souple et adaptable : le territoire général dans son ensemble pourrait être analysé dans la perspective de définir les typologies d'espaces, zones, quartiers où inciter le renforcement d'espaces productifs (et lesquels), de la même manière que les liserés de noyau

commercial (bien que la pertinence et l'efficacité de ces noyaux au regard des objectifs du PRAS de 2001 aient été remis en cause par une étude récente) ainsi que les zones d'intérêt culturel, historique, esthétique et d'embellissement (ZICHEE) ?

Ce travail devrait bénéficier du travail de diagnostic et de cartographie (à élaborer avec l'observatoire du foncier, cf. ci-après).

## **Piste 4. Outils & stratégies complémentaires au PRAS**

Les groupes de travail ont mis en évidence l'importance de mobiliser d'autres outils, d'orientation stratégique ou à valeur réglementaire, existant ou futur, pour soutenir l'agriculture et plus précisément contribuer à la préservation de la pleine terre propice à l'agriculture – enjeu prioritaire de développement spatial.

### **4.1. Articulation en cohérence avec les plans stratégiques existants ou futurs**

Dans la vision des plans et programmes stratégiques thématiques dont le territoire régional dispose, il est intéressant d'apporter un regard transversal sur les interactions entre agriculture urbaine et autres secteurs. Inscrire l'AU dans les objectifs d'autres plans stratégiques peut entre autres permettre de décupler l'action.

**Le Plan Régional de Développement Durable** - PRDD a été adopté le 12 juillet 2018 (vision à horizon 2040), au terme d'un long processus d'élaboration. Il mentionne l'opportunité que représente l'agriculture urbaine : il intègre les objectifs 'Good Food' pour l'agriculture urbaine en espaces ouverts, il soutient la préservation des terres et la modification du cadre réglementaire (p. 15, 87 et 104 du PRDD). C'est à Perspective.brussels, chargé par le Gouvernement d'assurer le suivi du projet que le PRDD porte, que revient la tâche de définir les moyens territoriaux à mettre en œuvre et leur priorisation, notamment pour soutenir l'agriculture urbaine.

Ce cadre régional peut aussi inspirer l'élaboration de futur **Plans Communaux de Développement (durables)** – PCD(D), en particulier dans les communes où le foncier agricole est encore présent.

En France ont été mises en place des **Chartes de Communes Paysannes**.

Parmi les plans stratégiques de Bruxelles Environnement et de Bruxelles Economie Emploi, citons :

- Stratégie **Good Food 2016-2020**, en cours d'évaluation en vue d'organiser sa prolongation au-delà de 2020, sera à revoir entre autres avec les conclusions du plan d'action
- la stratégie '**Bruxelles Bas Carbone 2050**'
- le **Plan régional Nature 2016-2020**. Ce plan prévoit que « *Lorsque, à l'occasion d'une révision du PRAS, des changements d'affectation de zones non-constructibles (hors fonctions accessoires) auront pour conséquence de les rendre constructibles, le Gouvernement veillera à ce que ces modifications soient compensées par l'affectation de zones constructibles en zones non constructibles*» (page 70/159). Toutefois, l'autorité, qui dispose d'une marge d'appréciation sur la compensation, pourrait théoriquement ne pas compenser l'ensemble des zones vertes réaffectées en zones bâtissables à la condition impérative de le justifier au regard des besoins d'intérêt général et du principe de proportionnalité.
- Le **Programme Régional d'Économie Circulaire (PREC)** adopté le 16 juin 2015 (horizon 2025).

Ces plans sont chacun soumis à des phases d'évaluation, par ailleurs l'échéance prochaine de certains d'entre eux invitera à améliorer les interactions avec l'agriculture urbaine.

## **4.2. Plans réglementaires : PAD et PPAS**

L'opportunité des Plans particuliers d'affectation du sol – PPAS, et des Plans d'aménagement directeurs – PAD, mérite d'être évoquée, tout en gardant à l'esprit l'articulation avec la modification du PRAS, dorénavant engagée. Tous deux ont l'avantage de pouvoir traiter des affectations et des règles d'aménagement pour une zone circonscrite. Leur force obligatoire et valeur réglementaire permet au même titre que le PRAS de préserver et orienter plus précisément le devenir des espaces agricoles de pleine terre – ce qui peut être un atout sachant que la modification du PRAS pourra prendre plusieurs années (vu la lourdeur de la procédure et les enjeux des 162km du territoire régional, bien que les PAD ne soient pas forcément plus rapide à élaborer). Rappelons que les PAD abrogent les dispositions réglementaires des autres plans qui lui sont contraires – PRAS, PPAS, RRU et RCU.

Il est donc opportun d'analyser les possibles intégrations de l'agriculture urbaine dans l'élaboration des PAD, démarches qui sont menées depuis 2018 en collaboration avec le Facilitateur agriculture urbaine.

Ensuite, les PAD et PPAS peuvent orienter plus précisément les typologies de production – en complément du PRAS – ainsi que les aménagements, constructions et lignes directrices paysagères.

En ce qui concerne les PPAS, il peut être envisagé comme levier pour la préservation et l'implantation de potagers collectifs (zones réservées, à imposer dans des périmètres plus ou moins densément bâtis), d'espaces bâtis à destiner prioritairement à l'activité agricole (champignons, chicons, insectes).

## **4.3. Plans de gestion**

Cet outil est déjà utilisé pour la gestion des réserves naturelles et des sites à valeur patrimoniale. Il apporte une analyse précise des lieux (volet descriptif), un cadenas (volet directif, mesures de gestion, actions à mener et interdictions), mais avec flexibilité dans l'usage et mise en place de processus d'évaluation. Un plan de gestion pourrait être adapté à une zone naturelle à vocation nourricière.

## **4.4. Branding, marketing territorial – Valorisation par l'image**

En parallèle à des prescriptions réglementaires, contraignantes ou indicatives, certains espaces à identité paysagère forte méritent une stratégie plus proactive de marketing, fondée sur la visibilité d'un paysage en tant qu'écosystème propre – « *campagne à et pour la ville* ». On pense en priorité à Neerpede et au Vogelenzang, au Scheutbos, au Zavelenberg. Ces espaces ont la particularité d'être exceptionnels par leur surface, d'un seul tenant, et participent au même type identitaire que la forêt de Soignes (paysage forestier, poumon boisé au Sud-est de Bruxelles).

En travaillant sur l'image de marque (par exemple avec label), cela leur assurerait une spécialisation et la promotion de ces zones au bénéfice de la Région : la garantie d'une image de la qualité de vie en Région bruxelloise – ce qui serait par conséquent un argument supplémentaire pour préserver leur fonctionnalité agricole.

## **4.5. « Maillage agricole » comme nouvel outil ?**

La Région bruxelloise conçoit depuis plusieurs années sous forme de maillages le développement proactif des fonctions nécessaires à la qualité du cadre de vie en ville : qualités environnementales, paysagères, socio-récréatives, via le « **Maillage vert** », « **Maillage écologique** », « **Maillage bleu** », « **Maillage pluie** », « **Maillage jeux** ».

Le PRDD y consacre une stratégie 5 au sein de l'axe 2 relatif au développement du cadre de vie agréable, durable et attractif ([lien](#)).

L'approche par maillage offre la capacité d'améliorer les continuités et les mises en réseau. L'outil permet aussi de moduler et renforcer les dispositifs selon les spécificités socio-morphologiques du

territoire (en cercles concentriques (quartiers centraux > de première couronne > de seconde couronne).

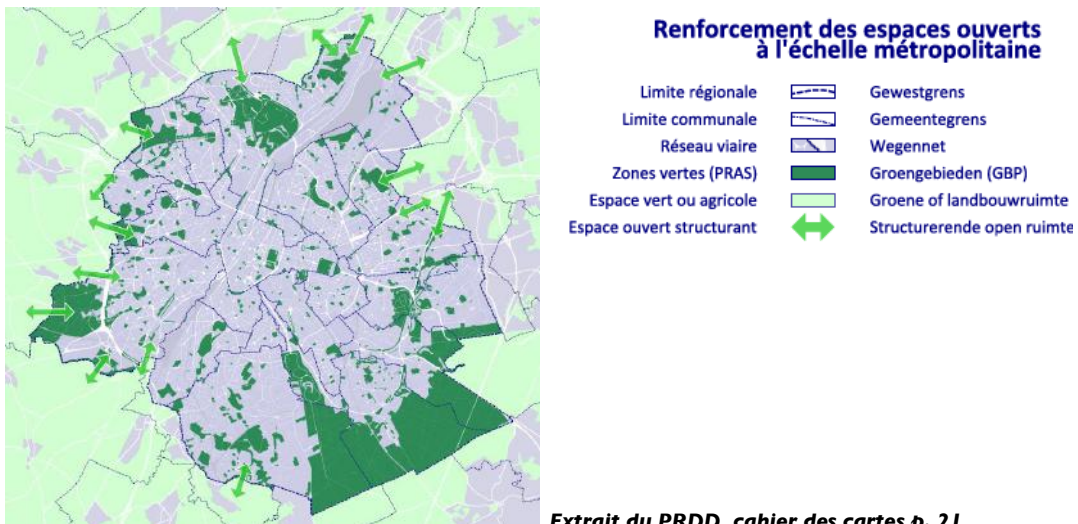
Dans ce même ordre d'idée, un « *Maillage agricole* » pourrait constituer un complément en interconnexions avec ces autres maillages, dont il partagerait les mêmes enjeux fonctionnels.

Mais ceci plus dans la perspective d'une répartition spatiale équilibrée de services à la population (à l'instar du maillage jeux), que de mise en réseau entre projets. Car, la création de liens, de mutualisations ou complémentarités entre projets d'AU est un objectif louable, mais peuvent s'avérer complexe à l'échelle spatiale vu les éventuelles concurrences et les typologies très hétérogènes réparties sur le territoire.

L'idée qui sous-tend cette conception est celle de pouvoir assurer à chaque Bruxellois un accès à un espace de production dans son quartier. Autre réserve soulevée : le maillage n'apportera pas de contrôle sur les projets (et porteurs de projets) comme on peut l'organiser dans le cadre des équipements publics tels que les plaines de jeux.

Une autre option est, plutôt que de développer un nouveau maillage, de réaliser un travail fin dans la modification du PRAS pour identifier les opportunités de développement. Ou d'intégrer cette réflexion au *maillage vert* déjà existant, comme le fait déjà Bruxelles Environnement dans les limites de ses capacités foncières.

Un éventuel outil ou réflexion en terme de « maillage » serait à relier à la dimension métropolitaine ainsi qu'au maillage vert existant dans la même perspective que les « doigts verts » du PRDD (voir carte, Neerpede <-> Pajottenland).



Le concept de maillage est également étudié dans le cadre d'une recherche Metrolab en cours.

# PISTES POUR LA MISE EN PLACE D'UN DROIT DE PREEMPTION

Le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), base juridique du développement territorial, a connu une large procédure de révision entamée dès 2015, à l'heure où les quelques premiers projets d'agriculture urbaine étaient en phase de démarrage. L'Ordonnance a été adoptée le 30 novembre 2017.

Parmi les nombreuses modifications du Code, la notion de « **terrains agricoles** » a été ajoutée au Titre VII du Code, traitant du droit de préemption (articles 258 à 274).

La préemption confère aux pouvoirs publics la possibilité d'acquérir prioritairement un bien lors de sa mise en vente. Ce droit est exercé dans un objectif d'intérêt général et la modification récente du CoBAT a introduit un dixième aliéna, parmi ceux listés dans le code complétant l'article 259, alinéa 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup> comme suit :

*Art. 259. Les droits de préemption institués en vertu du présent titre sont exercés dans l'intérêt général, en vue de : [...] 10<sup>o</sup> « protéger et préserver les terrains agricoles afin d'y développer des projets d'agriculture urbaine, de potagers urbains ou de jardins partagés. ».*

## I. L'opportunité de la réforme du CoBAT de 2017

Le droit de préemption en faveur des terrains agricoles n'existe actuellement encore que de manière théorique, **des Arrêtés d'exécution sont attendus** avant même d'envisager l'opérationnalisation de l'outil.

De manière générale, l'Arrêté d'exécution du CoBAT modifiant l'Arrêté du Gouvernement relatif au droit de préemption a déjà été adopté le 4 juillet 2019 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Et en particulier en ce qui concerne le soutien à l'agriculture urbaine, un Arrêté ou des Arrêtés d'exécution sont nécessaires pour définir :

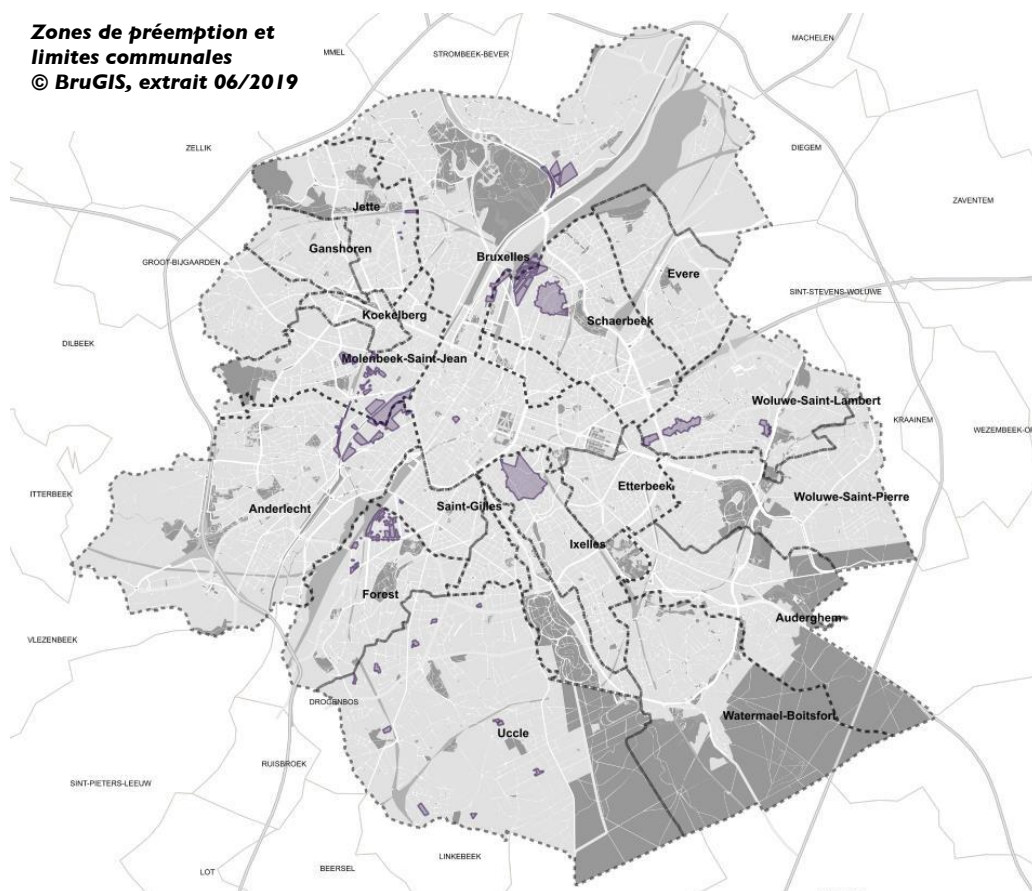
- Les **périmètres** soumis au droit de préemption, qui devront être spécifiquement délimités et justifiés selon les objectifs d'intérêt général de l'article 259. Cf. ci-après, piste. 1.
- La liste des titulaires de ce droit – c'est-à-dire les **pouvoirs préemptants**, en identifiant l'ordre de priorité entre eux pour l'exercer. Cf. ci-après, piste. 2.
- La **motivation spéciale de l'Arrêté**, « au regard d'un ou de plusieurs des objectifs d'utilité publique visé à l'article 259 » (cf. article 260 alinéa 3). L'Arrêté droit de préemption devra être motivé en fait et en droit.

Mentionnons également le fait que la Région dispose de moyens pour activer la recherche et la mise à disposition du foncier agricole : le projet BoerenBruxselPaysans ([lien](#)), soutenu par le Fonds FEDER, travaille depuis 2016 à l'accompagnement de projets agricoles de pleine terre, en appuyant entre autres les porteurs dans l'identification des terrains et les négociations avec leurs propriétaires. Ce service prendra toutefois fin en 2021. La réforme du CoBAT de 2017 a précédé de peu la mise en place du service Facilitateur Agriculture urbaine ([lien](#)) ; ce service est destiné à accompagner les porteurs de projets mais aussi les développeurs immobiliers - publics, privés, entre autres dans les questions de la disponibilité des surfaces potentielles pour l'agriculture. Par ces années de pratiques, ces acteurs de l'accompagnement ont déjà acquis un regard sur les différentes caractéristiques des besoins fonciers, selon les typologies de (porteurs de) projets.

## 2. Expériences bruxelloises en matière de droit de préemption

La Région bruxelloise a mis en place le mécanisme de droit de préemption depuis bientôt 20 ans, il est utile dès lors de prendre en considération cette expérience pour rendre le mécanisme plus effectif. Rappelons que le CoBAT de 2004 a intégré une ordonnance distincte du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption, dans un objectif de renforcement du logement. L'Agence de Développement Territorial (ADT) a élaboré un vade-mecum 'Le droit de préemption en Région de Bruxelles-Capitale', 2<sup>e</sup> édition décembre 2009 ([lien](#)).

A ce jour, une **quinzaine de périmètres** sont actifs sur le territoire de **10 communes** différentes :



Les communes concernées sont principalement celles situées en zones de revitalisation urbaine - Anderlecht, Bruxelles-Ville, Forest, Ixelles, Jette, Molenbeek, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek, Ainsi que Uccle, Woluwe-Saint-Lambert.

## 3. Objectifs d'une maîtrise du foncier

Un droit de préemption régional en faveur de l'agriculture urbaine doit tenir compte du contexte bruxellois, partagé par toutes les métropoles en croissance urbaine et déjà expliqué ci-avant : celui de la **problématique de l'accès au foncier**. Les projets d'agriculture urbaine, qu'ils soient professionnels ou citoyens sont soumis à la précarité, qui induit l'insécurité. Si ceci est toujours dommageable pour la stabilité et pérennité des projets, ceux des professionnels dont ils constituent la source de revenus est d'autant plus problématique. Et dans le secteur agricole, la vente des terres

fait plus qu'ailleurs l'objet d'« entre-soi ». Il est difficile pour un NIMAculteur d'être tenu au courant des ventes ou de mises en location de terres.

Le mécanisme du droit de préemption, dans l'appui à la stratégie agricole comme dans les autres stratégies d'intérêt général, répond à un double objectif : il permet à la fois d'augmenter les capacités des pouvoirs publics d'acquérir et donc maîtriser les biens immobiliers nécessaires à leurs stratégies, et à la fois d'actionner une veille de la dynamique foncière.

Et pour concrétiser le mécanisme, les pistes suivantes ont été analysées :

- Etablir les **périmètres** où le droit de préemption pourra s'appliquer. Ceci donnera aux instances publiques la possibilité de se positionner comme acquéreur prioritaire en cas de vente d'espaces potentiellement agricoles (= **piste 1**)
- Définir les **opérateurs** de la préemption en proposant une liste des acteurs publics qui pourront agir dans ce cadre, leur hiérarchie et la coordination entre eux (= **piste 2**)
- Faciliter l'**opérationnalisation** de ce droit de préemption, dans la phase d'évaluation de l'opportunité de préempter puis celle de la gestion des terres acquises (= **pistes 3 et 4**)
- Donner des lignes de conduite pour un **observatoire du foncier** agricole, en tant qu'outil levier de la stratégie pour la Région bruxelloise, à concevoir plus largement que l'outil 'préemption' pour l'ensemble des terres et espaces disponibles pour l'activité agricole (= **piste 5**)

## 4. Institutions en charge de l'opérationnalisation et à impliquer

### Organes porteurs :

- Bruxelles Economie Emploi, cellule Agriculture, à l'initiative des groupes de travail, en charge de l'élaboration d'un AGRBC établissant les périmètres de droit de préemption.

### Organes à impliquer :

- Urban.brussels, Direction Affaires Juridiques et Direction de la Rénovation Urbaine : DAJ participant aux groupes de travail et DRU ayant reçu la compétence de gestion des périmètres de préemption suivant la réforme de 2017.
- Bruxelles Environnement, Espaces Verts et Good Food, participant aux groupes de travail et propriétaire / gestionnaire d'espaces (ou)verts. Peut être chargé de l'élaboration d'un Arrêté gouvernemental établissant les périmètres de droit de préemption axés sur les zones naturelles, selon l'article 259, alinéa 1<sup>er</sup> 8° du CoBAT (cf. ci-après).
- Régie Foncière régionale, participant aux groupes de travail, identifiée comme pouvoir préemptant (cf. ci-après)
- Citydev.brussels, participant aux groupes de travail, identifié comme pouvoir préemptant (cf. ci-après)
- Communes, identifiées comme pouvoirs préemptants (cf. ci-après), En particulier Anderlecht est participant au groupe de travail, largement concerné à Neerpede & Bruxelles-Ville a été impliqué dans le groupe de travail 'Charge d'urbanisme' (cf. ci-après)
- Perspective.brussels – Département Stratégie, participant aux groupes de travail et liens à faire avec la révision des zones agricoles du PRAS

### Représentation du secteur :

- Terre-en-Vue asbl : actif via BoerenBruxselPaysan dans la recherche de foncier agricole et participant aux groupes de travail
- Facilitateur Agriculture Urbaine (FAU) : en place depuis fin 2017, le FAU a à son actif plusieurs guidances où la disponibilité foncière se pose.

## 5. Pistes pour la réforme

Sont élaborées sur base

- des débats lors des réunions de groupes de travail et de la réunion spécifique du 21 juin 2019 ;
- de l'analyse d'expériences de stratégies foncières menées par d'autres entités (Nantes, SAFER, Wallonie, Flandre) ;
- de brainstormings internes au sein du bureau d'Urbanisme ERU ;
- de la lecture des ressources bibliographiques.

### Préambule

Dans le cadre de ce groupe de travail, il a régulièrement été question d'**élargir le focus** au-delà du mécanisme du droit de préemption lui-même, étant donné qu'une stratégie foncière régionale ne se limite pas aux démarches d'acquisition par cette voie spécifique ni aux seules démarches acquises. Parmi celles-ci, sont également à inclure les acquisitions de gré à gré que les instances publiques peuvent actionner, les autres formes de propriété démembrées ou non (emphytéose, superficie, usufruit), les mécanismes de prise en gestion via la conclusion de contrats d'occupation, les délégations des communes à la Région, les concessions de service public. Mais aussi le suivi et l'orientation contraignante ou non que les instances publiques peuvent actionner sur le foncier privé.

Cet élargissement de cadre est d'autant plus justifié que la **préemption est un outil rigide**, complexe à mobiliser en pratique en raison de plusieurs freins (délais strict, procédures lourde d'un point de vue administratif, disponibilités financières etc.) et dont les cas d'application seront probablement fort limités au vu de la rareté des opportunités de vente.

Les pistes ici formulées se concentrent, soit sur le mécanisme de la préemption - avec les limites du système qui ont été mises en évidence avec les travaux -, soit s'intègrent au-delà de celui-ci à la **maîtrise foncière au sens large**. C'est le cas en particulier de la piste 4 relative à la prise en gestion et la piste 5 relative à l'observatoire foncier, mais aussi des modalités pratiques proposées en piste 3. L'application de la préemption devra être réfléchi au regard et en soutien des autres « outils-leviers » d'implantation de l'AU.

### Piste 1. Etablir des périmètres soumis au droit de préemption

Au fil des années de pratique de la préemption en Région bruxelloise et suite à des recours de la part de propriétaires ou d'acquéreurs s'estimant lésés, la définition des périmètres a demandé à être de plus en plus précise. Il s'agit dorénavant de motiver pour chaque parcelle la corrélation entre le terrain et l'objectif d'intérêt général poursuivi. Les parcelles doivent être reprises dans une liste et sur une annexe cartographique. Il est préférable d'avoir un périmètre fractionné, discontinu mais bien argumenté.

#### 1.1. Périmètre 1 : définition du CoBAT de 'terrains agricoles'

Pour établir cette première option de périmètre, il faut se référer à la définition du CoBAT, telle que prévue à l'article 258, 10° :

*Art. 258. Pour l'application du présent titre, on entend par : [...] 10° terrain agricole : tout terrain situé en zone agricole au plan régional d'affectation du sol ainsi que tout terrain déclaré dans le système intégré de gestion et de contrôle (SIGeC) dans le cadre de l'aide directe de la politique agricole commune.*



Le CoBAT entend soutenir l'**acquisition de la pleine terre** : les parcelles à inscrire dans ce périmètre de préemption sont bien des terres agricoles, le cas échéant dotées de bâtiments d'exploitation, et non des parcelles bâties ou à bâtir pour des projets d'agriculture hors sol.

A cet égard, le législateur de 2017 a été relativement limitatif dans sa définition des « terrains agricoles » puisqu'il les restreint aux **zones agricoles** du PRAS et aux terrains **déclarés à la PAC**.

Nous avons vu ci-avant que l'un comme l'autre sont les résidus des terres cultivées et sont tous situés en bordure de ville. Or les problématiques du PRAS actuel nous montrent le décalage spatial entre ces zones (PRAS et PAC) et les nouveaux projets d'agriculture, qui se développent pour la plupart en dehors des zones agricoles du PRAS et ne sont qu'à 50% déclarés à la PAC (cf. volet PRAS, schéma du décalage spatial).

D'autre part, les terres déclarées à la PAC évoluent d'année en année selon les activités des professionnels concernés (en pleine phase de mutation !), alors que l'Arrêté sera quant à lui établi pour 7 années. Cela soulève donc la question de l'année de référence des déclarations PAC à prendre en compte pour définir le périmètre de préemption.

### **1.2. Périmètre(s) complémentaire(s) : stratégie foncière proactive en zones naturelles ?**

Complémentaire au périmètre basé sur la définition des terres agricoles du CoBAT, une démarche proactive pourrait être menée dans la stratégie foncière de soutien à l'agriculture, de manière à élargir le potentiel foncier qui peut être dédié à cette fonction. Ceci en analysant les possibilités de **combiner plusieurs objectifs** listés par le Code, le cas échéant en anticipant des **projets mixtes**.

Une proposition a été faite d'élargir les zones à réserver à certaines formes d'agroécologie, respectueuses de la diversité biologique, via l'article 259, alinéa 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup> qui prévoit l'objectif d'intérêt général de préservation des sites naturels. L'objectif de la préemption serait alors double, celui d'assurer la maîtrise publique des zones à haute valeur biologique et celui de soutenir des projets d'agroécologie. Ceux-ci sont considérés ici comme un moyen, service de gestion différenciée en faveur d'une conservation intégrée des sites que la Région entend préserver (notion d'agriculture servicielle, moyen de gestion différenciée, telle que développée par le CESE dans son avis de 2019<sup>8</sup>).

Les groupes de travail, s'ils ont trouvé cette option intéressante, s'interrogent néanmoins sur le rapport d'efficacité entre la démarche de mise en place d'un tel périmètre et les résultats, notamment en termes de nombre de sites à protéger et de mesures. Car les zones telles que réserves naturelles, forestières et les sites Natura 2000 sont déjà à 95% propriétés publiques, elles bénéficient de classement et évaluations appropriées des incidences qui les protègent déjà. Et la compatibilité entre nature et agriculture est d'expérience parfois complexe à gérer. Par exemple un plan de gestion devrait adéquatement encadrer la définition et le suivi de ce mode de gestion particulier qu'est l'usage agricole. A vérifier également : l'exploitation d'un site naturel par un projet agroécologique est-il conforme au CoBAT ?

La proposition n'a donc pas été retenue bien que certains espaces suivants cités à l'article 259, 8<sup>o</sup> du CoBAT aient été retenus comme des sites où la cohabitation agro-environnementale pourrait être envisageable :

- Biens immobiliers situés en tout ou en partie en zones tampon des réserves / sites Natura 2000 (= situées dans un rayon de 60 mètres de celles-ci)
- Sites de haute valeur biologique repris sur la carte d'évaluation biologique visée à l'article 20, § 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à la conservation de la nature.

---

<sup>8</sup> Voir la proposition du CESE de l'organisation de l'agriculture urbaine en trois catégories, ([lien](#), P. 12)

### **I.3. Stratégie proactive dans les zones de revitalisation urbaine**

Le même raisonnement de combinaisons et renforcement de plusieurs objectifs pourrait être tenu avec :

- l'article 259, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, objectif de réalisation d'équipements d'intérêt collectif et de service public
- l'article 259, alinéa 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>, objectif de mise en œuvre de la revitalisation urbaine.

A noter que bon nombre des périmètres de préemption qui ont déjà été établis l'ont été dans le cadre de la revitalisation urbaine – les **contrats de quartiers (CQD)**, les **contrats de rénovation urbaine (CRU)**.

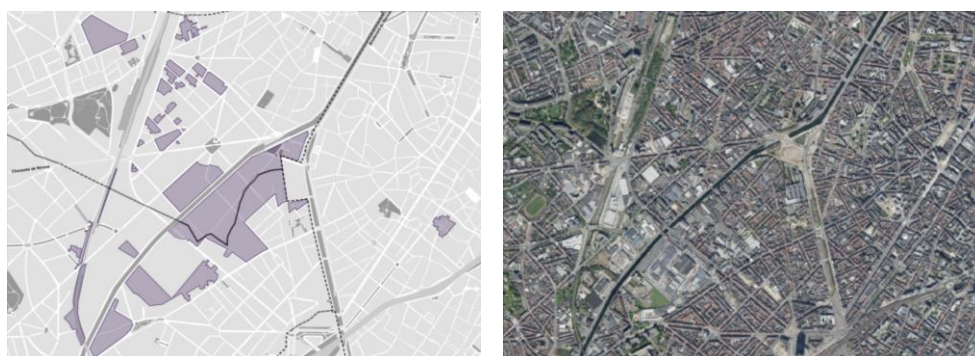
Un travail d'investigation pourrait être fait dans ces périmètres (qui disposent chacun d'une enveloppe budgétaire régionale dédiée aux projets d'intérêt public) pour inventorier les disponibilités foncières. Dans l'hypothèse où ils disposent déjà d'un droit de préemption, on pourrait garder un œil sur les parcelles qui pourraient être préemptées en faveur de l'agriculture urbaine. Ici, la recherche peut se centrer sur les éventuelles surfaces pleine terre (maraichage intensif en petite surface, aromatiques, fleurs ...), mais aussi les espaces pouvant accueillir des serres, les espaces accessibles en caves ou en toiture. A vérifier cependant, si la préemption d'un terrain en vertu de la revitalisation urbaine peut être motivée par une utilisation agricole.

Les illustrations montrent deux cas de figure, dans des CQD existants à différentes phases de leur mise en œuvre. La démarche serait plus efficace pour les programmations à venir quand la répartition entre opérations n'a pas encore été finalisée.

#### **Exemple 1. Périmètres de préemption des CQD Masui // Stephenson // Pogge**



#### **Exemple 2. Périmètres de préemption des CQD Petite Senne // CRU Gare de l'Ouest**



#### **Extraits BruGIS, zone de préemption et orthophotoplan 2019**

A noter, l'Arrêté établissant le périmètre de droit de préemption pour Gare de l'Ouest identifie dans ses considérants « un manque de places, de potagers, d'aires de sports et de jeux, de marchés, agissant comme lieux de rencontres, d'activités et de mixité des populations sur le périmètre. ». Il y a donc clairement la volonté de faire des liens entre stratégies publiques.

## **Piste 2. Définir les opérateurs, via une liste argumentée de pouvoirs préemptants**

L'article 262 du CoBAT prévoit une liste de 13 titulaires pouvant prévaloir du droit de préemption. Ceux-ci doivent être préalablement identifiés dans l'Arrêté qui clarifie, s'il y en a plusieurs, l'ordre de priorité.

### **2.1. Nombre optimal de pouvoirs préemptants : 4 à 5**

Pour une matière aussi novatrice et intersectorielle qu'est l'agriculture urbaine, il convient de ne pas se limiter à un ou deux pouvoirs préemptants, au risque de contraindre trop fortement les capacités d'actions.

Tout en veillant à un nombre maîtrisé d'acteurs-clé pour éviter de provoquer un effet de « dilution » de la stratégie ou de perte d'efficacité dans les processus. Il ne faut pas négliger le travail de sensibilisation, de mise en place des coordinations entre acteurs pour faciliter le processus d'acquisition soumis à un délai très strict de 60 jours.

Un seuil de 4 ou 5 pouvoirs préemptants est proposé, présentés ci-après selon l'ordre de priorité qui a découlé des groupes de travail. Une importance a aussi été accordée à la justification de la pertinence de l'acteur. Les 4 premiers font consensus alors qu'un cinquième demanderait des recherches et contacts non encore menés.

« Il est utile d'analyser comment certains pouvoirs préemptants identifiés comme « **réceptacles** » ou « **transit** », pourraient être destinés à acquérir des terrains pour les revendre ensuite même à un acteur qui n'a pas été identifié comme titulaire, en s'assurant alors des garanties - via convention, via le profil public de l'acquéreur final - de respect de l'intérêt général qui a justifié la préemption. Ce cas de figure de « transit », même s'il est peu courant dans la pratique actuelle, nous paraît intéressant à reprendre pour cette matière. »

### **2.2. Liste argumentée des pouvoirs préemptants**

#### **2.2.1. La Région et ses services du gouvernement (entre autres Régie / BEE)**

La Régie foncière, organisme opérationnel au service du Gouvernement, agit dans l'intérêt général (tous secteurs) et indifféremment sur l'ensemble du territoire régional. Ainsi elle est positionnée comme acteur prioritaire pour ancrer une vision politique régionale en termes d'agricultures urbaines, ouvrant à toutes typologies : professionnelle, citoyenne, servicielle, pleine terre ou hors sol (cf. volet PRAS, schéma des agricultures urbaines).

Par ailleurs, il est cohérent de réunir la propriété foncière et sa Régie connexe, ceci fait écho à une motivation de cohérence entre stratégie / moyens au sein de la Région. La Régie peut être envisagée comme acteur « transit ».

La cellule Agriculture de Bruxelles Economie Emploi (BEE), avec Bruxelles Environnement, sont les coordinateurs de la stratégie Good Food approuvée par le Gouvernement ([lien](#)). BEE est l'acteur indiqué pour le soutien de l'activité agricole économique, mais non pour l'agriculture citoyenne, servicielle et les projets hybrides. Par ailleurs l'administration n'a pas d'expérience de propriété et gestion foncière.

#### **2.2.2. Bruxelles Environnement**

Bruxelles Environnement, également au service du Gouvernement, peut également ancrer la vision politique régionale, avec cette particularité : l'orientation de la stratégie sera alors clairement affirmée dans une perspective de gestion environnementale, des espaces eux-mêmes et des activités qui s'y déroulent.

Cette perspective peut être menée dans le même ordre d'idée que le « Zéro déchet », ou « Economie circulaire », où l'ambition est affirmée en termes d'objectif à atteindre, d'orientation moyen-long terme engageant les actions selon des paliers d'avancement différenciés.

Bruxelles Environnement agit sur l'ensemble du territoire régional et a déjà la pratique de gestion de leur propre foncier, de partenariats/conventions avec les communes pour la gestion des espaces verts ; l'institut est par ailleurs un acteur pertinent pour assurer la gestion des terres préemptées, cf. ci-après et dispose depuis 2019 d'une division « agriculture et nature ».

Notons que la Région et BE poursuivent une volonté de gestion centralisée des terres préemptées (ce qui est assuré en maintenant l'ordre hiérarchique ici présenté).

### 2.2.3. Citydev.brussels (ex. SDRB)

Le département Expansion économique de Citydev s'est montré intéressé de donner une place à l'agriculture urbaine en tant qu'activité au bénéfice de la Ville et créatrice d'emplois (projets mixtes - tout en étant conscient que les ratios en termes de nombre d'emplois par surface devront être ajustés à la réalité propre à l'activité). Par conséquent, il est judicieux de donner à cet organisme un droit de préemption pour atteindre cet objectif.

L'avantage de Citydev est son expérience solide en matière de transactions immobilières, de montage de projets immobiliers multi-acteurs et du travail en partenariat public-privé.

### 2.2.4. Communes bruxelloises, pour elles-mêmes ou leur CPAS, et régies communales

Si la priorité gouvernementale est celle d'une stratégie à l'échelle de la Région, il est important d'y associer les communes dans une visée inclusive. Les deux communes impliquées dans les groupes de travail confirment cette attente, et de nombreuses communes ont intégré dans leur vision politique un volet « agriculture urbaine ». Il est donc important, via le droit de préemption, de leur donner les moyens de concrétiser une capacité d'action dans une vision d'intérêt général à l'échelle locale<sup>9</sup>.

Un avantage pragmatique d'impliquer les communes est celui lié aux délais et aux disponibilités des ressources financières pour procéder à l'acquisition – délais et finances constituant les deux grands freins voire blocages de la capacité de préempter. En effet les communes ne sont pas soumises aux mêmes rythmes que les organes régionaux.

Par ailleurs, certaines communes – via les contrats de quartier ou autres plans/programmes stratégiques, ont déjà une expérience dans le processus de préemption, ce qui est utile à prendre en compte.

Les communes pourraient être envisagées comme acteurs « transit ».

### 2.2.5. SLRB, SRIB, SAU - non retenus sans investigation complémentaire

Ces trois acteurs ou groupes d'acteurs ne sont à ce stade pas retenus comme potentiels pouvoirs préemptants faute d'investigation et car ils n'ont pas participé aux groupes de travail.

La Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB), agissant pour elle-même, une Société Immobilière de Service Public (SISP) ou le fonds du Logement, a été envisagée dans l'hypothèse de développement de projet conciliant logement et agriculture urbaine. Cependant, leur objet social est bien le développement du logement social et non l'agriculture urbaine. De plus, tout ce qui entre dans leur patrimoine ne peut pas en sortir.

Finance.brussels (SRIB) est envisagé en raison du fait qu'il possède un capital d'investissement potentiellement à mobiliser pour le bien commun. A savoir, les investissements de la SRIB sont directement liés à des projets générateurs de bénéfices financiers. Ils peuvent agir pour tout intérêt

---

<sup>9</sup> A titre exemplatif: la **Ville de Bruxelles** a inscrit cette ambition dans son programme de politique générale 2018-2024 et a initié un projet « Food for change » dont l'un des axes vise le déploiement de l'agriculture urbaine sur son territoire. Exemple de la **commune d'Anderlecht** partenaire de BoerenBruxselPaysans Implication de la **commune de Jette** dans les projets soutenus par BoerenBruxselPaysans, en phase de montage au parc Roi Baudouin. Exemple de la **commune de Ganshoren** partenaire du projet d'agroécologie sur le site du Zavelenberg

général et ont la capacité de créer de nouvelles structures (ex. de la SFAR). Si l'on décide de les inclure, il faut l'envisager comme acteur de « transit ».

La Société d'Aménagement urbain (SAU) considérée comme un « bras opérationnel » au service de la Région pour tout objectif d'intérêt régional dispose également de capacités financières. Ses projets ne peuvent être en perte mais elle n'a pas d'objectif de rentabilité. La SAU a déjà montré une volonté de placer l'AU dans ses projets. Cependant, identifier cet organisme comme un acteur potentiel demanderait un contact spécifique, tout comme pour la SLRB et la SRIB. Il peut éventuellement agir comme acteur « transit ».

#### 2.2.6. Titulaires non envisagés

Les autres organismes listés par le CoBAT n'ont été privilégiés étant donné leur domaine de compétence trop éloigné de la matière : Port de Bruxelles, STIB, Bruxelles Propreté, Agence du stationnement, Actiris et SIAMU.

### **Piste 3. Lignes directrices pour l'opérationnalisation de la préemption**

Le processus de la préemption peut être résumé en 3 étapes : celle de planification, qui est déjà engagée (arrêtés d'exécution, dont celui du 4 juillet 2019 déjà adopté et l'arrêté établissant les périmètres en cours d'élaboration) ensuite les étapes 2 et 3 qui sont nécessaires pour opérationnaliser les arrêtés et sont à définir le plus en amont possible. Les modalités pratiques d'application du droit ne font pas l'objet de textes réglementaires, ce qui présente l'avantage de la souplesse - ajustements issus de la pratique, au cours des 7 années de validité du droit.

**Schéma en 3 étapes :**



#### **3.1. Modalités pratiques : protocole d'accord à valider par les instances**

Les échanges en groupes de travail ont démontré l'importance de mettre en place des lignes directrices communes entre acteurs de la préemption facilitant l'opérationnalisation, pour accorder l'ensemble des parties prenantes dans une même vision. Celles-ci faciliteront notamment l'exercice du droit de préemption soumis à des délais légaux très courts - 60 jours pour se positionner comme acquéreur (approbation par le Gouvernement comprise) ; 4 mois supplémentaires pour finaliser l'acte de vente. Elles seront également à utiliser pour toutes décisions publiques relatives à la gestion du foncier agricole – acquisition, conclusion de baux.

Nous proposons de les inscrire dans un document structurant, de type protocole d'accord. Les propositions ci-après constituent les bases pour élaborer ce document, qui fera l'objet d'approbation par les responsables de services qui les appliqueront (ainsi que par le Gouvernement). Les propositions ci-dessous sont conçues comme outils analytiques, d'aide à la décision ou de validation de procédures.

#### **3.2. Modalités pratiques relatives aux périmètres**

Outre la visualisation des périmètres de droit de préemption (cf. carte régionale évolutive BruGIS), une carte évolutive peut être mise en place identifiant les pôles d'agriculture à considérer comme stratégiques en termes d'investissement régional – Vogelenzang, Neerpede, Zavelenberg,

Kauwberg, Défense, Usquare, triangle Delta ... Cet outil peut aider à la réflexion à mener sur les complémentarités entre projets, sur la localisation de parcelles prioritaires où appliquer le droit de préemption en soutien à l'activité agricole.

Le Facilitateur Agriculture urbaine peut être l'opérateur de cette carte, ayant notamment pour mission d'élaborer un répertoire cartographique de l'agriculture professionnelle. La carte pourra par exemple être actualisée tous les six mois ou tous les ans, en fonction de l'évolution de l'implantation de projets d'AU, mais aussi des programmes stratégiques régionaux (PAD, CRU, CQD). Cette carte peut constituer l'un des outils de l'Observatoire (cf. piste 5)

En ce qui concerne les périmètres existants et/ou périmètres répondant à d'autres stratégies, la question se pose de possibilités d'extensions des zones si cela s'avère pertinent pour l'AU. Une analyse peut être faite en ce sens.

### **3.3. Allocation d'un budget 'acquisitions foncières agricoles'**

Bien conscients de la difficulté de lever des moyens budgétaires et de constitution de fonds, l'allocation d'un budget à dédier à l'acquisition foncière en faveur de projets d'AU est néanmoins un élément central pour concrétiser le droit de préemption, et plus largement la stratégie foncière. Un fonds spécifique à l'agriculture urbaine serait garant d'autonomie d'action pour la stratégie. Il est aussi important d'identifier les fonds mobilisables existants – par exemple le Fonds de l'Environnement dont dispose Bruxelles Environnement, ainsi que les recettes potentielles (via les charges d'urbanisme par exemple, cf. volet charges, une taxe).

Il est proposé d'en définir le **montant par législation**, et non annuellement, de manière à pouvoir reporter les budgets non dépensés durant l'année expirée à l'année suivante. On peut en effet pressentir que les acquisitions seront très aléatoires d'une année à l'autre, dépendant de facteurs externes non maîtrisables.

L'identification des montants devra être réalisée à partir du nombre d'hectares à acquérir et de la valeur des terres (voir avec le comité d'acquisition, la Fédération des notaires). Il y a un intérêt à anticiper les ventes, sans attendre l'annonce, dans un souci stratégique d'anticipation et de formation du budget.

### **3.4. Critères d'analyse de l'opportunité de préempter**

Une check-list de critères sur base desquels analyser l'opportunité de préempter peut objectiver et rationaliser la démarche à mener au cas par cas. Les critères ci-dessous, organisés par ordre d'importance, seront à compléter et faire évoluer, entre autres avec l'expérience pratique. D'autre part, ces critères sont à mettre directement en relation avec les objectifs d'intérêt général qui auront justifié l'établissement du périmètre de préemption et qui seront inscrit dans l'Arrêté.

Et en dehors de la préemption, ces critères ont la même utilité pour justifier ou non de l'opportunité d'acquérir de gré à gré.

- **Prix du terrain** : critère déterminant. Il est important de ne pas acquérir au-dessus du prix du marché immobilier au risque de susciter une hausse des prix. Un message public serait à adresser en ce sens et un observatoire des coûts/m<sup>2</sup> demande à être mis en place (cf. piste 5). A terme, il serait utile de fixer des seuils au-delà desquels ne pas préempter. Une première balise est de vérifier quel acheteur, sans activation de la préemption, est prêt à acheter au prix du compromis de vente (par exemple, profil investisseur logement de standing pour un terrain en zone agricole). Intervention du comité d'acquisition pour connaître la valeur vénale d'un bien et possibilité de faire appel à un expert pour 1000 à 1500€ (administrations disposent de marchés stock).
- **Caractéristiques et qualités du terrain** : critère déterminant et de nature à orienter la priorité du pouvoir préemptant et/ou le type de projet, quoique assez relatif – espace en friche ou déjà exploité, par une activité agricole ou non, écologique ou non, qualités

agronomiques du sol, dimensionnements + configuration spatiale, plantations existantes, ensoleillement, bâtiments existants, raccord à l'eau, etc  
 L'environnement du site sera aussi à prendre en compte - terrain propice à la cohésion sociale selon son inscription dans le tissu urbain, liens avec les quartiers voisins etc.

- **Affectations et contraintes réglementaires** : critère plus ou moins déterminant, orientant fortement le type de projet et potentiellement bloquant pour certains développements. L'affectation a aussi un impact déterminant sur le prix. La question des contraintes de protection - zone Natura 2000, réserves naturelles et forestière, classements, bénéficie déjà d'expérience pratiques. La question de l'affectation (PRAS, PPAS, PAD) est à prendre en compte dans une perspective des modifications réglementaires à venir.
  
- **Existence de baux et servitudes** : critère potentiellement déterminant si le bien fait l'objet d'un contrat à long terme qu'il n'est pas possible de rompre. La question des servitudes de passage et de l'accessibilité (piétons, véhicules) est à prendre en compte pour les terrains enclavés.

### **3.5. Modalités pratiques relatives au principe de priorité entre opérateurs**

En pratique, c'est le Gouvernement qui arbitre, de manière collégiale, sur base de l'ordre de priorité préétabli. Cependant, vu le caractère multiforme des agricultures ainsi que les caractéristiques propres à chaque parcelle à acquérir, des lignes de conduite peuvent anticiper cette décision.

Le tableau ci-après donne de premières indications quant au profil des acteurs et les caractéristiques des sites et des projets pressentis, qui visent à simplifier la procédure et respecter la temporalité des 60 jours. A croiser avec le critère déterminant, des **disponibilités financières** – quel acteur dispose au temps T de la somme requise inscrite à son allocation budgétaire (cf. ci-avant, budget d'acquisition).

	<b>Opérateurs</b>	<b>Rôle / caractéristiques 'acteur'</b>	<b>Critères 'site ou projet'</b>
1	Région (Régie, BEE ou autres services au Gvt)	Intérêt régional tous secteurs Acteur "transit"	Site offrant plusieurs possibilités et/ou projet non encore défini
2	Bruxelles Environnement	Intérêt régional AU durable Gestion environnementale	Espace vert + site naturel protégé ou non, agroécologie, agroforesterie
3	Citydev	Compétence expansion économique	Zones de mixité, d'industrie urbaine, projets mixtes
4	Communes ou CPAS ou Régie	Intérêt local Acteur "transit"	Complémentarité action locale, site offrant plusieurs possibilités et projet non encore défini

Le critère de disponibilité financière explique l'intérêt d'inclure des **acteurs « transit »**. Mais aussi d'étudier la possibilité d'**acquisitions en partenariat**, c'est-à-dire associer deux pouvoirs préemptants et mutualiser leurs moyens pour l'acquisition d'un bien. Cependant cette possibilité (si elle s'avère légalement possible) risque d'être complexe en pratique, à mettre en place dans le délai des 60 jours, vu les clauses de partenariat à définir. Même si un contrat-type de partenariat peut être élaboré au préalable, son adaptation au cas de figure du site à préempter demandera toujours du temps.

Le cas de figure de l'acquisition, de gré à gré, de la ferme Hoogstijns, en partenariat entre Bruxelles Environnement et Citydev, pourrait être inspirant.

## Piste 4. Pistes pour la gestion des terres préemptées

S'il est important d'avoir des mécanismes bien rodés pour permettre aux opérateurs publics de prendre efficacement la décision de préempter, il est tout aussi nécessaire d'anticiper comment et par qui les terres préemptées seront gérées. A nouveau, le mode de gestion sera dépendant de multiples paramètres – en particulier qui préempte, l'état physique du terrain (et des éventuels bâtiments), son état libre ou non d'occupation et l'identification ou non d'un porteur de projet pour le site en question.

### 4.1. Acteurs et gestion interne ou externalisée

Rappelons d'abord que celui qui préempte peut garder la terre en propriété ou revendre le bien à un autre acteur public (notion d'acteur « transit » abordée ci-avant) – la Régie foncière indique que c'est un mode de transaction déjà utilisé, les reventes ayant parfois lieu le jour même. De même, la gestion peut être assurée en interne par le pouvoir préemptant ou l'acquéreur public final, ou déléguée à un autre opérateur. Celui-ci peut être un intermédiaire, mais peut aussi être le porteur de projet agricole. Ces doubles variables – acquisition & revente, gestion interne & externe sont à considérer comme des formules alternatives.

En ce qui concerne la compétence de l'agriculture urbaine, la Région bruxelloise ne dispose à ce jour **ni d'acteur ni de mode de gestion centralisés**, bien que plusieurs projets agricoles se développent sur des terres publiques.

Dans un souci pragmatique, il paraît plus efficace de s'inscrire dans la continuité des pratiques bruxelloises actuelles, en proposant dans un premier temps **différentes formules**, avant de mettre en place une structure centralisatrice d'acquisition et de gestion. Cependant, les différentes formules doivent s'inscrire dans un cadre commun – partage d'une même vision et d'ambitions régionales, entre autres :

- Une agriculture dont la production est tournée vers la population bruxelloise (agriculture de proximité, circuits-courts) ;
- Une agriculture durable, respectueuse de l'environnement et de la santé ;
- Une agriculture créatrice d'emplois stables ;
- Des projets agricoles qui favorisent la cohésion sociale ;
- Une agriculture intégrée d'un point de vue paysager et d'aménagement du territoire.

Il est utile de se fonder sur les **expériences de gestion existantes à Bruxelles** : Bruxelles Environnement et Citydev sont les deux opérateurs publics régionaux (participants aux groupes de travail) ayant la plus grande compétence en termes de gestion foncière, chacun dans leur champ de compétence : Bruxelles Environnement a l'expérience de gestion d'espaces verts régionaux et communaux ainsi que des réserves naturelles et forestières ; Citydev gère la location de plusieurs parcs d'activités économiques. Terre-en-Vue développe aussi une expertise de gestion.

Dans un deuxième temps, la constitution d'une **structure centralisée de gestion** du foncier propre aux projets d'agriculture urbaine pourra optimiser le système, tout comme les SAFER en France. Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ([lien](#)<sup>10</sup>), sont des sociétés anonymes sans but lucratif et d'intérêt général, sous tutelle des ministères de l'Agriculture et des Finances. Propriétaires fonciers agissant dans l'intérêt général, elles acquièrent des biens agricoles / ruraux, à l'amiable ou via la préemption, pour les attribuer à des candidats publics ou privés<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Créée par une loi de 1960, elles ont aujourd'hui 60 ans de pratiques. L'objectif de départ, d'augmentation de la productivité agricole et de soutien aux jeunes agriculteurs, a évolué vers l'appui au développement durable, l'environnement et les paysages.

<sup>11</sup> Signalons néanmoins que cette possibilité n'a pas pu être discutée en groupe de travail, faute de temps.





L'expérience de Nantes métropole est aussi inspirante : constitution d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) en charge de préparer et gérer les surfaces, acquises par préemption ou de gré à gré, en vue de l'installation d'un porteur de projet.

#### **4.2. Modalités conventionnelles de gestion externalisée**

Les alternatives suivantes se présentent (liste non exhaustive) :

- Conclusion de **contrats de mise à disposition** directement avec le porteur de projet. Le bail à ferme, après réforme de la loi de 1929 (cf. ci-après volet bail à ferme), sera le mode le plus indiqué. Éviter les contrats d'occupation précaires, favoriser les baux à long terme (bail emphytéotique).
- Lancement de **marchés publics**, qui peuvent être reconductibles (avec mise en concurrence et cahier des charges). Exemple de co-gestion BE et partenaire externe : Asbl Cheval et Forêt est désignée, dans le cadre d'un marché public, pour le ramassage des déchets au Rouge-Cloître, Parc de Woluwe et autres espaces verts du Sud Est de Bruxelles. Ils gèrent également le pâturage de talus au Rouge Cloître avec des moutons roux ardennais. Ils accomplissent un service public d'une manière écologique, avec une plus-value sociétale.
- Lancement d'**appels à projets** à destination de porteurs de projets agricoles
- **Concession de service public**, contrat réservé aux personnes morales de droit public, qui – en matière d'utilisation de terres à des fins agricoles - permet de formaliser une forme de partenariat entre ce pouvoir public et un porteur de projet (acteur économique ou associatif). Établi par voie de soumission, sur base d'un cahier des charges qui définit la procédure de sélection et les conditions de la concession.

# PISTES POUR LA CREATION D'UN OBSERVATOIRE FONCIER AGRICOLE

Une stratégie agricole bruxelloise se met actuellement en place, trouvant son origine dans la stratégie Good Food 2016-2020, et depuis lors alimentée de l'expérimentation de terrain dont le mouvement s'accélère. La nécessité d'un observatoire du foncier agricole est apparue dans ses différents contextes, comme pierre angulaire à ce jour manquante au service des axes d'action – vision de la situation existante, de la gestion du foncier, des volets juridiques et réglementaires.

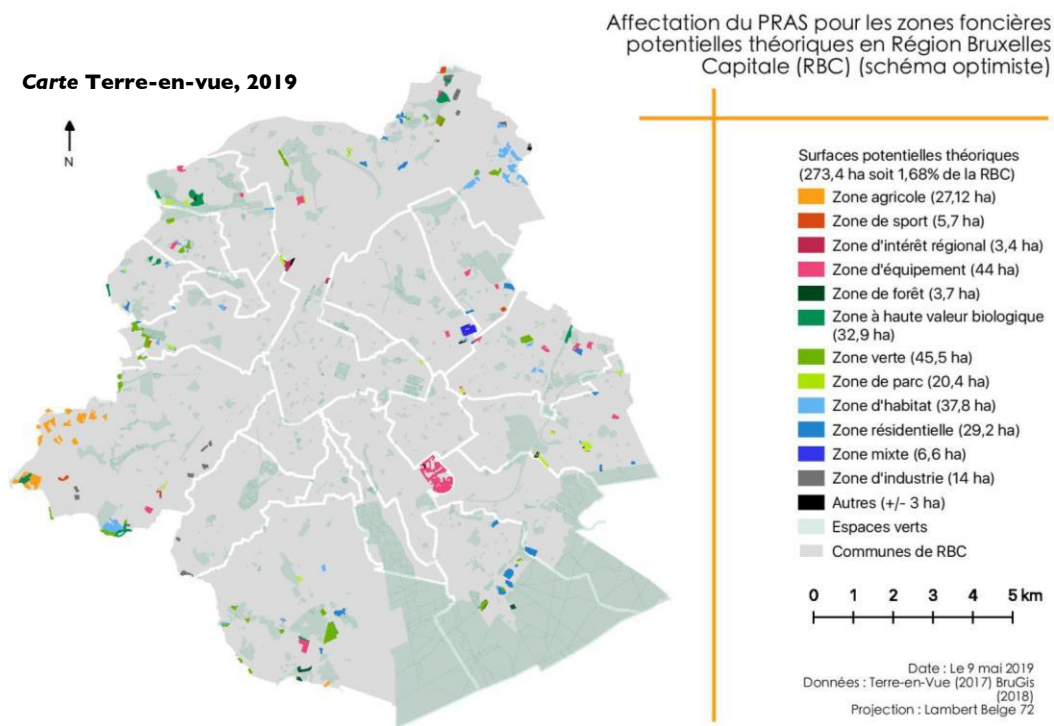
## I. Pourquoi un observatoire ?

L'activité étant réémergente, nous sommes face à un manque de connaissances quant à la situation existante : d'une part quelles sont les terres effectivement exploitées en agriculture et par quelle forme d'agriculture ? D'autre part quels sont les espaces potentiellement disponibles pour cette activité ? Or ceci semble indispensable, notamment dans le cadre de la prochaine révision du PRAS pour pouvoir se fonder sur la situation « de fait ». L'état des lieux sera aussi nécessaire pour pouvoir identifier les zones agricoles à inscrire aux prescriptions graphiques.

Plus largement au-delà du PRAS, l'Observatoire doit être envisagé comme un « **méta-outil** », de **recensement** et de **centralisation de la connaissance**. Il devrait être constitué de bases de données, sous forme d'inventaires et de cartographie, mais aussi de fiches techniques synthétisant les analyses et conclusions extraites des données.

Terre-en-Vue a réalisé une étude cartographique ([lien](#)), qui examine les espaces potentiellement utilisables pour des projets d'agriculture – élaboration de schémas pessimiste et optimiste.

Bien qu'un premier travail a été amorcé, ces identifications doivent être prises avec prudence et réserve, et demandent à être approfondies. Ainsi il semble indispensable qu'un travail d'investigation cartographique soit poursuivi (notons que l'étape est déjà envisagée dans le processus de révision du PRAS). Il est notamment important de faire un inventaire site par site, en définissant au préalable les critères de sélection et de priorisation.



Plusieurs arguments sont en faveur d'un observatoire foncier agricole : la Région bruxelloise dispose déjà de ce type d'outils dans plusieurs secteurs – observatoire de l'habitat, observatoire des loyers, observatoire de la santé et du social, observatoire des bureaux, etc. ; par ailleurs la Wallonie a récemment mis en place un observatoire du foncier agricole ([lien](#)) et la Flandre dispose d'un outil similaire, une banque foncière.

## 2. Objectifs de l'Observatoire

- L'objectif prioritaire d'un observatoire : être à même d'**orienter les différentes actions publiques** en faveur de l'agriculture urbaine par la meilleure connaissance qu'il apporte de la réalité du foncier bruxellois disponible pour les projets agricoles. La priorité sera donnée à l'agriculture professionnelle, de pleine terre et hors sol. Cette connaissance inclut à la fois les terrains et les espaces bâtis, occupés actuellement par des projets agricoles et potentiellement disponibles à terme, l'aspect spatial (parcelles concernées), les procédures et acteurs concernés.
- L'apport, la mise en lien et l'analyse des informations viseront dans un deuxième temps à faciliter l'objectivisation et **mener des réflexions prospectives**, sur base du traitement des données.
- Sa capacité de centralisation des données doit lui permettre d'avoir un rôle fédérateur, d'interface et de **coordination des politiques** menées en faveur de l'agriculture urbaine. Des ponts devront être créés en ce sens avec les autres stratégies sectorielles à incidence territoriale, socio-économique, environnementale – voir à ce sujet le volet PRAS, Articuler en cohérence les plans stratégiques existants ou futurs).

En toile de fond, l'intention des pouvoirs publics est de stabiliser, sécuriser et accroître pour les porteurs de projets agricoles les conditions spatiales nécessaires à leur activité. Il a en ce sens pour champ d'action les propriétés publiques mais aussi privées.

## 3. Format et contenu de l'outil

L'outil se fondera d'une part sur un tableur (base de données multi-critères, cf. ci-après), d'autre part sur des couches cartographiques associées. Au départ d'inventaires et cartographies exhaustifs, des cartes-schémas synthétiques pourraient être extraites afin de faciliter l'analyse.

La porte d'entrée de la base de données est la vision spatiale de l'activité agricole, c'est-à-dire les terrains agronomiques et parcelles bâties affectées à l'activité agricole, existants et autant que possible prospectifs. Elle s'organisera par adresse des biens et plus précisément la/les parcelle/s cadastrale/s concernée/s.

La base de données peut être organisée en **trois grandes catégories** : 1) les terres en zone agricole, où cette fonction est préservée et prioritaire ; 2) les zones constructibles soumises potentiellement à la concurrence avec d'autres fonctions ; 3) les zones vertes préservées de construction et concurrence sur le prix mais où l'agriculture est soumise au respect des qualités écologiques.

Le corpus de départ devrait être constitué des terres situées en zone agricole au PRAS, des terres déclarées PAC, des terres exploitées par la soixantaine de NIMAculteurs (= situation existante de fait et de droit). L'inventaire serait élargi par vagues successives, d'une part sur base des ressources existantes – étude cartographique et inspections récentes de Terre-en-Vue dans le cadre du projet Feder BoerenBruxselPaysan, opportunités foncières des PAD, recensements élaborés par Bruxelles Environnement, par les Communes.

L'outil devrait fonctionner en corrélation avec les outils régionaux existants, en particulier BruGIS et les cartes mises en place par Bruxelles Environnement. Cependant son utilisation, et plus

largement la diffusion de ses données seront soumis à la législation relative à la protection des données.

Principales informations:

- **La propriété foncière** : propriétés publiques (Régie, BE, Communes, CPAS ...) // propriétés privées (focus sur les gros propriétaires – ex. Fabrique d'église, et les propriétaires des terres en zone agricole) // mises en vente ;
- **L'existence de baux** : - durée, condition, prix des baux à ferme, baux emphytéotiques, baux commerciaux, conventions d'occupation précaire etc. – lien avec le service de l'Enregistrement ;
- **La situation existante de fait** : superficie, qualités et composition agronomique de la terre, Structure géologique, topographique, pédologique et hydrologique du terrain, plantations, bâtiments, identification de pollutions, environnement bâti et naturel (occupation des parcelles riveraines) ;
- **La situation existante de droit** : affectations (PRAS + PPAS +PAD), classement / protection du patrimoine naturel ou bâti, zone de revitalisation urbaine, périmètre de droit de préemption, périmètres des contrats de quartier et des contrats de rénovation urbaine, servitudes, permis (si coordination avec les bases de données régionale et communales est possible).
- **Monitoring d'opérateurs** : porteurs de projets, candidats, acteurs publics (outre les propriétaires fonciers)

En lien avec ces données, une identification dynamique des éventuelles stratégies, actions, interventions projetées devra être réalisée, dans la perspective de faire rejoindre l'offre et la demande selon le foncier disponible : sites prioritaires à acquérir, opérateurs, porteurs de projets potentiels intéressés, porteurs en recherche d'espaces, fin de bail à anticiper, affectation de charges d'urbanisme, etc.

Il s'agira enfin de prioriser ses tâches, d'identifier les données prioritaires à extraire et analyser. Par exemple : en appui à la modification du PRAS, l'observatoire devrait contribuer à affiner la situation existante de fait ; dans le cadre de la mise en place du droit de préemption, risque de provoquer une envolée des prix des terres si les pouvoirs publics acquièrent à un prix supérieur au prix du marché. Pour éviter cette (potentielle) conséquence, il y a un véritable souci d'objectiver la valeur des terres et à partir de ce point de réguler les prix. Un observatoire des coûts/m<sup>2</sup> est à mettre en place (cf. reco 5), qui permettrait d'évaluer l'impact des politiques sur les prix de vente, les évolutions des montants en fonction d'une politique foncière régionale.

# PISTES POUR L'ADAPTATION DES CHARGES D'URBANISME

Régi par un Arrêté gouvernemental du 26 septembre 2013 ([lien](#)), le mécanisme des charges d'urbanisme donne aux autorités publiques la capacité d'imposer, aux demandeurs de projets de grande ampleur et dans le cadre de leurs demandes de permis, la **réalisation d'infrastructures publiques**. Il peut s'agir de l'aménagement en nature de bâtiments, d'espaces publics ou d'espaces verts, ou du versement d'une somme d'argent destinée à la réalisation de ces mêmes travaux.

Les charges d'urbanisme figurent au CoBAT, article 100 § 1. 2. 3. et 4.

## I. L'opportunité de la réforme à venir des charges d'urbanisme

Conçues comme mécanisme compensatoire (-> l'idée est que le promoteur immobilier qui réalise un gain contribue en contrepartie à un développement urbain intégré et inclusif), tout autant que comme levier d'action au profit de l'intérêt public, les charges d'urbanisme intéressent aujourd'hui la stratégie publique de soutien à l'agriculture urbaine.

Une lecture et une analyse du texte de l'Arrêté existant, en particulier ses définitions à l'article 1<sup>er</sup> et la nature des charges (articles 2 et 3) mènent au constat que des projets d'agriculture urbaine **pourraient déjà actuellement bénéficier de ce système**, par exemple :

- les potagers urbains, les vergers collectifs, les poulaillers communautaires sont des (petits) espaces de cohésion créés au sein des **espaces verts**, dont les charges entendent soutenir la réalisation ;
- les fermes pédagogiques, et tout projet qui mise sur une pratique agricole durable pour remplir des objectifs sociétaux, ont déjà démontré qu'ils sont d'excellents vecteurs d'expérimentation et de liens sociaux, répondant à la définition d'**équipement public** et de service d'intérêt général.

Cependant, les cas de figure de charges d'urbanisme affectées à la réalisation de ce type d'aménagements sont **rares ou inexistantes**. Une **impulsion** doit donc être apportée pour que les charges constituent un levier de mobilisation d'espaces disponibles en ce sens.

Cette impulsion répond à la volonté régionale, avec l'année 2019 comme charnière où la Déclaration de Politique Gouvernementale (DPR, [lien](#)) a inscrit cette double intention : à la fois réviser la réglementation relative aux charges d'urbanisme, à la fois fixer des objectifs volontaristes en vue de promouvoir l'agriculture urbaine (pour plus de détails lire les p. 15, 17, 58, 59, 88 et 89 de la DPR).

L'inscription d'un soutien à l'agriculture peut rejoindre le processus de révision opéré par ailleurs. Et plutôt qu'une refonte ou réorganisation complète du système, il suffirait d'opérer dans la réglementation des ajustements à la marge, à concevoir comme **courroie d'entraînement**.

## 2. Objectifs de l'intégration de l'AU au mécanisme des charges d'urbanisme

**Pourquoi profiter des charges pour soutenir l'AU?** Tout d'abord, car le plan d'action a déjà largement mis en évidence l'ambivalence d'une pratique urbaine ré-émergente qui subit une grande fragilité alors que ses bienfaits essentiels et multiples sont avérés. Ensuite car le mécanisme offre deux possibilités de leviers utiles pour l'AU : celle de pouvoir réserver de (petits) espaces dédiés à cette fonction à proximité des projets soumis à charge et celle de constituer des réserves financières pour les aménagements –qui sont parfois peu coûteux dans les projets d'AU.

Les objectifs suivants d'une réforme de l'Arrêté en faveur de l'agriculture urbaine sont identifiés :

- Veiller, quand les conditions spatiales le permettent et en **complémentarité** avec les autres réalisations d'intérêt public, à ce que les infrastructures publiques financées par les charges dédient un espace pour des projets d'agriculture urbaine (= **piste 1**)
- Mettre en avant le bénéfice pour l'**intérêt général** (= **piste 2**)
- Inscrire des **ajustements légers** dans le texte législatif, de manière à ce que les intentions régionales soient explicitement affirmées et en conséquence plus facilement suivies d'actions concrètes. Comme indiqué plus haut ces adaptations pourront être légères (= **piste 3**)
- Accompagner la réforme de **modalités pratiques**, permettant de concrétiser les intentions régionales ; des mesures et moyens seraient judicieusement à prévoir au-delà de l'Arrêté pour rendre le mécanisme efficace (= **reco 4**)

## 3. Institution en charge de la révision et organismes à impliquer

### Organe porteur de la réforme :

- Urban, Direction Affaires Juridiques (DAJ) et cellule Transversale et Qualité : porteur désigné pour la modification de l'Arrêté relatif aux charges d'urbanisme – déjà entamée fin 2019. DAJ participant au groupe de travail

### Organe prioritaire à impliquer :

- Perspective.brussels, référent logement, étant donné l'objectif prioritaire des charges (réalisation de logements publics) inscrit dans l'Arrêté actuel et réaffirmé dans la DPR. Participant aux groupes de travail

### Organes ressource :

- Bruxelles Economie Emploi, cellule Agriculture, à l'initiative des groupes de travail
- Bruxelles Environnement, Espaces Verts, Good Food et permis. Participant aux groupes de travail et expérience des nombreux potagers collectifs dans les espaces verts.
- Communes : au minimum Anderlecht et Ville de Bruxelles participant aux groupes de travail et sondage (cf. ci-après)

## 4. Pistes pour la réforme

Sont élaborées sur base :

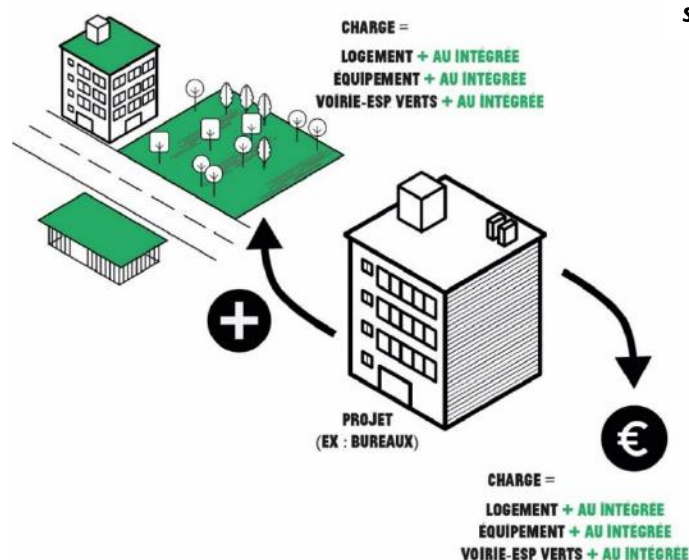
- des débats lors des réunions de groupes de travail et des échanges bilatéraux intermédiaires ;
- d'un sondage mené auprès des communes : celles de Bruxelles-Ville, Anderlecht, Watermael-Boitsfort, Ixelles, Woluwe-Saint-Pierre et Uccle ont été interrogées sur l'application à ce jour des charges. Une synthèse a été effectuée, mettant en évidence les convergences et divergences entre entités locales (voir ci-après, p. 9).
- Des ressources documentaires.

### Piste I. Mettre en avant le principe de complémentarité entre fonctions

Trois possibilités ont été ouvertes dans les groupes de travail : considérer l'affectation d'AU comme une charge accessoire à une autre affectation (schéma 1 ci-après) ; prévoir une compensation au sein même du projet du demandeur (schéma 2) ; considérer l'affectation d'AU comme une charge en soi (schéma 3). Les **trois possibilités sont considérées comme alternatives**. Cependant, si elles sont toutes les trois envisageables, c'est bien la première qui a été privilégiée. L'alternative 2, retenue sous conditions, ne constitue pas une charge au sens de l'Arrêté mais est aussi une condition du permis et participe au même enjeu de compensation. Enfin, nous expliquerons ci-après pourquoi l'alternative 3 n'est pas considérée non prioritaire.

#### 1.1. Affectation d'AU comme une charge accessoire à une autre fonction

La complémentarité entre les fonctions (AU, logements, infrastructures publiques) apparaît comme condition la plus réaliste. Nous préconisons donc que l'AU soutenue par les charges le soit en priorité comme **accessoire, indissociable d'une autre charge**, que celle-ci soit en nature ou en numéraire :



En effet, dans les stratégies régionales bruxelloises, le focus prioritaire est l'appui au logement public. À ce sujet les Communes doivent atteindre un seuil de 15% de logement sociaux, ce qui est loin d'être atteint puisque seul Watermael-Boitsfort répond à ce critère. Ainsi, nous soulignons l'importance que les charges d'urbanisme soient mobilisées en priorité pour cette fonction de logement social.

D'autre part la charge doit être proportionnée, ce qui demandera un examen spécifique.

### **I.2. Précision concernant l'AU en accessoire à la charge « espaces verts »**

Cette solution s'inscrit dans la continuité de la pratique où plusieurs espaces verts incluent déjà des espaces potagers. Dès lors, une charge « espaces verts » peut comprendre un espace productif en accessoire, et c'est à ce niveau que l'AU sera la moins mise « en concurrence » avec d'autres affectations.

Voir également ci-après Piste 3, adaptations à prévoir dans l'Arrêté.

### **I.3. Précision concernant l'AU en accessoire à la charge « logement »**

Deux éléments justifient cette approche, dans une perspective de ville qualitative aux composantes équilibrées :

Concernant le seuil des 15% et les intentions de la DPR, celle-ci nuance le propos car elle invoque le fait que dans les communes où les **indices socio-économiques sont moins élevés** que la moyenne régionale, il peut se justifier que le logement social ne soit pas forcément la priorité par rapport à d'autres fonctions.

Et concernant les projets de potagers collectifs, communautaires ou familiaux, leurs **capacités de renforcer les liens sociaux** et la mixité sociale se vérifient à chaque fois. Or le développement de logements (privé ou social) mérite d'être accompagné d'un enjeu de cohésion sociale, et donc prévoir les espaces et projets qui en sont créateurs.

C'est en ce sens que les charges d'urbanisme peuvent être vues comme un outil d'aménagement urbain, répondant à la pluralité d'enjeux de la DPR – essor démographique, cohésion sociale, maîtrise de la densification.

Voir également ci-après recommandation 3, adaptations à prévoir dans l'Arrêté.

### **I.4. Autre alternative : compensation au sein même du projet du demandeur**

Cette proposition ne constitue pas une charge au sens de l'Arrêté, mais participe au même enjeu compensatoire, de contribution des projets privés au développement intégré/inclusif : dans le cadre d'une demande de permis, il s'agirait d'imposer comme **condition qui (ré)oriente le permis** - d'urbanisme ou de lotir - la réalisation au sein du projet d'un espace de production alimentaire. Il s'agit alors d'un potager utilisé uniquement par les occupants du projet.

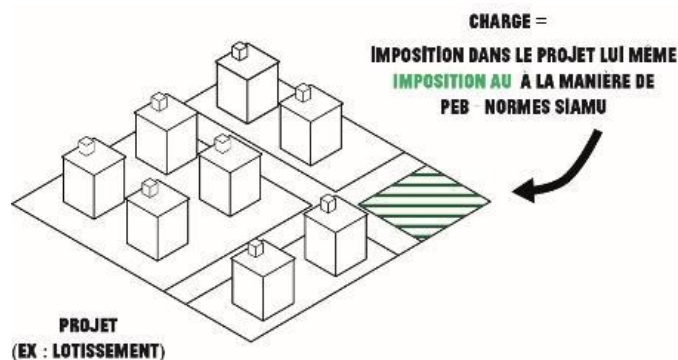


Schéma 2 ERU, 2019



Dans la pratique des permis, il existe déjà le principe de compensation par la réalisation de voiries ou la restitution d'un nombre de logements en logement public, l'AU pourrait donc s'inscrire dans cette même logique.

Cependant, il apparaît qu'il est complexe d'appliquer cette alternative de manière opérationnelle en cours d'instruction de la demande de permis. En effet, le fait d'intégrer un espace de production au sein d'un projet peut avoir pour effet de bouleverser l'ensemble de la structure du projet.

En prenant en compte cette réalité, **deux options** ont été suggérées :

Soit il s'agirait de susciter les **négociations et engager les conseils le plus en amont** possible du processus d'élaboration du projet afin d'identifier où et quelle production peut prendre place. Cette option peut s'envisager avec les demandeurs - et en particulier les grands projets - qui consultent au préalable les administrations dans le cadre des réunions de projets, en soumettant un avant-projet pour discussion.

Soit il s'agirait pour la **commission de concertation d'imposer en aval** ce type de surface productive comme condition du permis. Notons que cette imposition ne peut fonctionner que pour les cas de figure spécifique où la configuration du site dispose d'un espace (de pleine terre, propice pour créer un potager, un verger) situé à front de voirie ou facilement accessible depuis celle-ci, dans l'objectif d'éviter d'impacter l'ensemble de l'aménagement. Et il s'avère qu'une réglementation faciliterait ce type d'imposition (au risque sinon de recours de la part du demandeur).

Les **projets potentiellement concernés** seraient à définir sur base de critères, par exemple :

- Projets résidentiels d'une certaine ampleur - à partir de (= à définir) unités de logement ;
- Priorisation différenciée selon que le projet se situe en centre urbain dense, en tissu aéré, en première ou deuxième couronne ;
- Seuil de l'imposition – à établir en m<sup>2</sup> ou en pourcentage calculé sur l'ensemble du projet.

En particulier, les compensations paraissent tout à fait pertinentes là où la parcelle dispose de grandes zones d'abords, et /ou ceux comprenant plus d'un immeuble bâti.

Soulignons, que via ce mécanisme, il peut être difficile de rendre ces espaces compatibles avec **l'intérêt général** (voir ci-après piste suivante), car complexe de les destiner à un usage public – à moins de prévoir une rétrocession en domaine public ou conclure une convention d'usage public sur domaine privé.

Cependant, il est possible que les futurs occupants ou gestionnaires ne seront pas favorables d'assurer la gestion de ces espaces (avec des variables selon que le site est en locatif ou en acquisitif), avec transmission potentielle à une autorité publique.

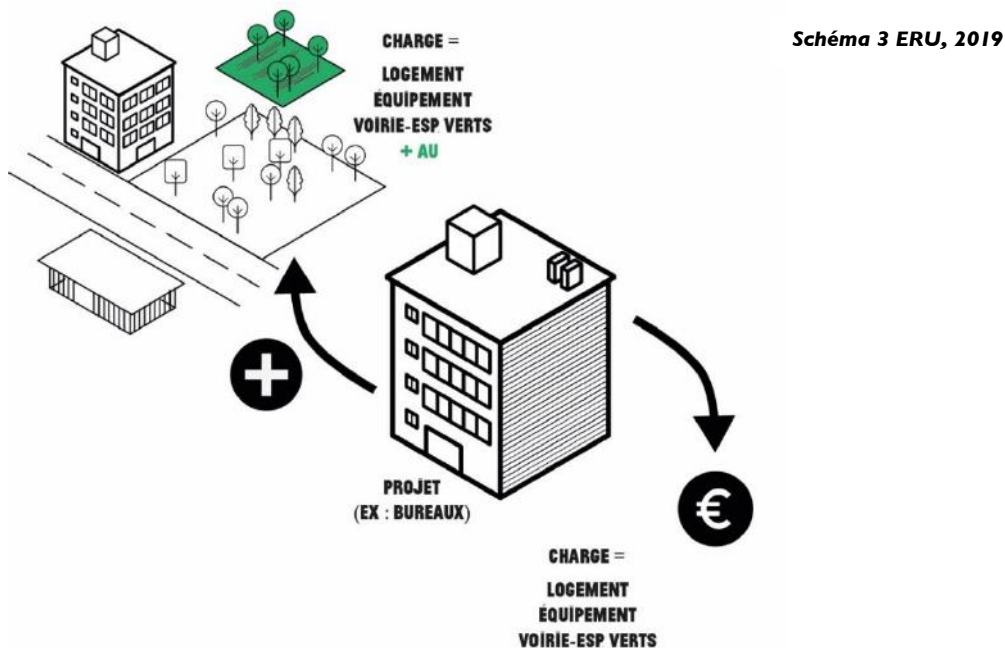
Enfin, de manière plus générale, soulignons que l'intégration d'un espace agricole dans un projet impliquera d'assurer la gestion et l'entretien de l'espace concerné.

### **1.5. Alternative non prioritaire : affectation AU comme une charge en soi**

Cette alternative vise à considérer le fait d'imposer une charge au profit d'un projet agricole en soi, c'est-à-dire au même titre que l'imposition de la réalisation de logement, d'équipements, d'espaces publics ou d'espace verts.

La proposition n'a **pas été retenue** ou à tout le moins n'est pas considérée comme prioritaire, notamment car, pour certains, le fait de faire apparaître l'agriculture urbaine à l'heure où celle-ci tente de reprendre sa place en ville comme une « charge » est considéré peu porteur et difficile à défendre auprès de la population, pour l'autorité (communale) qui délivre le permis. Rappelons aussi que, même si il y a des négociations, c'est au demandeur de proposer à quoi il veut allouer ses charges (e.a. nature ou numéraire) qu'il soumet à Urban qui valide ou non la proposition. Dans le cadre des charges en numéraire, c'est la commune qui décide de l'affectation de la charge dans ses permis communaux et qui propose dans les permis régionaux une affectation au Fonctionnaire délégué, qui décide alors si cette proposition est acceptable ou non.

Par ailleurs, ceci induit la concurrence avec l'enjeu du logement comme évoqué ci-avant, mais aussi les affectations complémentaires que sont les écoles, les crèches, etc.



Nous proposons de garder néanmoins l'idée que les charges pourraient contribuer à ce que les pouvoirs publics acquièrent des terres agricoles – appui à la constitution d'un fond, tel que préconisé dans le cadre de la stratégie foncière et le droit de préemption (cf. volet Préemption).

## Piste 2. Mettre en avant l'agriculture au service de l'intérêt général

Comme exprimé ci-dessus, les charges d'urbanisme en tant que mécanisme d'intérêt public apparaissent appropriées pour soutenir le développement d'activités agricoles, et ceci à partir du moment où elles répondent à des **enjeux d'intérêt général et de cohésion sociale**. D'autres part, il s'agira véritablement d'exprimer des intentions claires en termes de volonté des institutions publiques concernant le type de projet d'agriculture urbaine à impulser via les charges d'urbanisme. En effet, cette notion recouvre une diversité de projets (cf. Introduction et volet PRAS, définition).

Les groupes de travail ont identifié les deux catégories suivantes à soutenir par les charges, ceci dans la même lignée que les prescriptions générales du PRAS (cf. ci-avant) :

- Les **potagers urbains**, production alimentaire non marchande et d'auto-production, portée par les citoyens. Comme dit plus haut, ces potagers pourraient déjà bénéficier du mécanisme. Leur plus-value en termes de cohésion sociale n'est plus à démontrer. De plus, le mouvement dispose de plusieurs années d'expériences et d'un réseau qui les structure, ce qui facilite leur implémentation. Prioriser les potagers répond par ailleurs à la même justification qu'évoquée dans le cadre des modifications du PRAS, à savoir la volonté inscrite dans les objectifs de la stratégie Good Food de préserver les 80 ha de jardins potagers citoyens existants.
- La **production alimentaire « servicielle »**, quant à elle répond aussi à un enjeu d'inclusion sociale, mais le contour de cette catégorie est plus complexe à cerner. Pour pouvoir justifier la finalité sociale du projet et du porteur de projet, le fait de se baser sur la personnalité juridique du porteur constitue une donnée objective - asbl, société coopérative à finalité sociale, acteur de l'économie sociale, mission locale, etc. On peut se baser également sur l'identification des bénéficiaires, du public cible.

Concernant les acteurs économiques, il est important de ne pas faire de discrimination entre eux, et vérifier l'intérêt général de ces projets portés par des acteurs commerciaux impliquerait un mécanisme de suivi et de contrôle, trop lourd à mettre en place.

Enfin, il s'agira d'assurer l'**ouverture et l'accès au public**, garants du caractère d'intérêt général des espaces de production générés par les charges (conditions et modalités d'accès sont à définir au cas par cas). Attention néanmoins que les charges imposées au demandeur doivent être proportionnées ; le fait d'imposer non seulement la création d'un potager, mais en outre sa gestion à long terme pourrait être considéré comme disproportionné. A moins que l'espace potager ne soit cédé à la commune ou autre entité publique (ou de service public), qui s'occupera alors de la gestion.

### **Piste 3. Adaptations légères à prévoir au texte de l'Arrêté**

#### **3.1. Inscription de l'AU dans les 'considéranants'**

Ces 'considéranants' sont le mode pour exprimer les intentions portées par le législateur, il est donc utile que l'agriculture urbaine y prenne place aux côtés des autres enjeux qui sous-tendent l'Arrêté ceux-ci, par exemple comme suit (NB : cet ajout est basé sur le texte de la DPR):

**Proposition indicative :** *Considérant que la liste des permis d'urbanisme obligatoirement soumis à charges, [...] sont arrêtées en ayant égard aux objectifs prioritaires de développement de la Région tels que fixés par le plan régional de développement **durable** et le plan régional d'affectation du sol; que parmi ces priorités figure notamment l'attractivité résidentielle de la Région, laquelle implique la mise en place d'une politique renforcée en matière de logements, d'espaces publics **et** d'équipements d'intérêt collectif **et développement d'une agriculture agroécologique urbaine durable** ;*

Par souci de cohérence, il est conseillé de se référer à la **définition** qui sera mise en place dans le glossaire du PRAS (cf. Volet PRAS), afin de conférer une valeur légale à cette définition et de ne pas avoir de définitions distinctes et divergentes. Ceci avec la contrainte de temporalité des modifications, et tout en veillant à ce que les deux formes « potagers urbains » et « production alimentaire servicielle » soient précisées.

Il apparaît nécessaire de circonscrire ce que l'on entend par « agriculture urbaine » dans le préambule, ceci d'autant plus que l'Arrêté « Charges » suivra un cours de modification qui précédera celui du PRAS.

Etant donné la vocation d'intérêt public des charges d'urbanisme, soulignons l'importance d'éviter de tomber dans le « **greenwashing** », à l'instar de plusieurs enseignes commerciales qui se réapproprient les notions du « durable » dans un objectif avant tout économique. Le fait de centrer sur les formes citoyennes et servicielles est garant de cela, mais il sera utile de le repréciser dans les annonces, communications autour des modifications du mécanisme.

A l'article 2 du présent Arrêté, la notion de « **proximité** », « *Les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme ou que contribuent à financer ces charges sont situés à proximité des projets qui les génèrent* », peut mener à des interrogations dans le cadre de l'application pour des projets d'agriculture urbaine. Cependant, il est préconisé de ne pas définir cette notion, de manière à pouvoir s'assurer d'une certaine marge de manœuvre dans l'application de la charge.

#### **3.2. Affectation « AU » en tant qu'accessoire à une autre affectation**

De manière à concrétiser, rendre plus effectif le principe de complémentarité détaillé en piste 1, nous proposons de prévoir une adaptation de l'article 3 de l'actuel Arrêté, qui organise la nature des charges :

**Proposition indicative** : Art. 3. § 1er. Sans préjudice de l'article 4, les charges d'urbanisme consistent en :

1° la réalisation, la transformation ou la rénovation d'espaces, équipements et bâtiments publics, de voiries et d'espaces verts, **pouvant inclure des espaces de production alimentaire de pleine terre qui leur sont accessoires, à destination des citoyens et de l'intérêt général.**

2° la réalisation, la transformation ou la rénovation de logements visés à l'article 1er, 1° et 2° **pouvant inclure des espaces de production alimentaire répondant aux mêmes critères que l'alinéa précédent.**

Le fait d'indiquer « espaces de **production alimentaire** » laisserait la porte ouverte aux potagers (projets les plus fréquents actuellement), mais aussi aux vergers collectifs qui se multiplient de plus en plus, aux poulaillers qui ont aussi repris leur place en ville et toutes autres productions collaboratives.

A savoir, en privilégiant des espaces productifs **de pleine terre**, cela permet d'assurer par la même occasion la préservation de surfaces perméables, non bâties et végétalisées. Et si la dynamique citoyenne ne permet pas la mise en place, la gestion et la pérennisation de ce type de projet, le fait de maintenir des espaces ouverts est déjà une plus-value pour le projet.

Dans les quartiers denses, là où la pleine terre est rare et où la déminéralisation risque d'engendrer un coût important, on pourrait imaginer d'imposer en charge des potagers hors sol, avec conditions à remplir. Mais si un potager pleine terre n'est pas possible, il vaut peut-être mieux ne pas ouvrir cette possibilité dans la mesure où les bacs hors-sol engendrent des charges et des questions de gestion d'entretien.

Il est intéressant de conserver de la pleine terre (fonction environnementale) mais aussi de donner une utilité (fonction sociale) dans un projet d'urbanisation. Ceci d'autant plus dans le cadre de la construction d'une friche qui était utilisée par le quartier. En effet ce qui était un espace vert spontané (friche) disparaît et on peut imaginer que ce type de charge d'urbanisme peut compenser le bienfait de la friche à la collectivité. Cela présente un double avantage pour un quartier, et semble plus intéressant que de prélever des charges en numéraire (qui échappent à la règle in situ et au contrôle de la commune).

## **Piste 4. Modalités pratiques d'opérationnalisation du mécanisme 'charge'**

### **4.1. Accompagnement auprès des pouvoirs locaux**

Il est important de ne pas négliger les complexités liées au mécanisme des charges d'urbanisme. Les **communes sont les principaux acteurs à la manœuvre** ; un **sondage** a été réalisé auprès de 6 d'entre elles - Bruxelles-Ville, Anderlecht, Watermael-Boitsfort, Ixelles, Woluwe-Saint-Pierre et Uccle, quant à l'application à ce jour des charges et la possibilité d'y intégrer l'AU :

**Carte ERU, 2019**



■ Consultées

■ Non consultées

#### **Echantillonnage des communes sur base des critères suivants:**

- Taille de la commune
- 3 cercles: hypercentre > 1<sup>ère</sup> couronne > bordure de ville
- Actuellement (potentiellement) concernées par les charges
- Foncier disponible pour y développer de l'AU

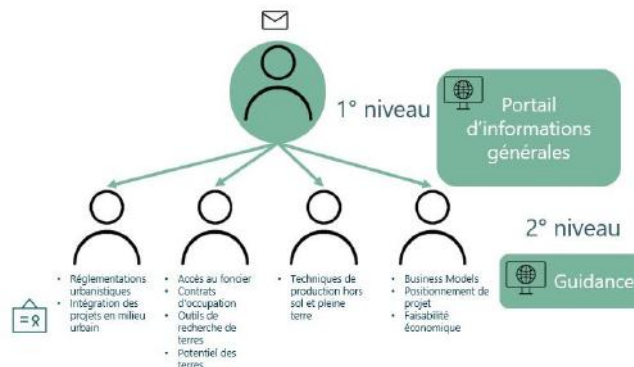
- Des **divergences dans leurs modalités de fonctionnement**, certaines ayant une organisation plus systématisée que d'autres ;
- Des **fonctionnements parfois entravés en pratique** – lenteurs administratives, manque de concertation, montant des charges relativement faibles e.a. pour réaliser du logement et difficulté de « jongler » avec des charges distinctes (-> pas toujours facile de cumuler de petits budgets pour arriver à un projet plus important) ; difficulté de trouver des opportunités à proximité du projet (cf. notion de proximité de l'article 2, p. 8) ;
- Le fait qu'à ce jour **aucune commune n'a d'expérience** dans la manière d'utiliser cette faculté **pour soutenir l'AU**.

De manière générale, il apparaît que certaines communes utilisent relativement peu les charges. Par contre, celles consultées par le sondage expriment toutes un intérêt pour envisager son activation en faveur de l'AU ; il s'agit notamment d'un bon moyen de financer des projets visibles in situ, à valoriser auprès des citoyens riverains qui pourront en bénéficier.

L'accompagnement peut prendre différentes formes : **sessions d'information** organisées par la Région à destination des communes ; élaboration d'un **guide pratique** et diffusion des outils existants – guides, référentiels, fiches techniques ; organisation de **sessions d'échanges** de bonnes pratiques entre les communes qui le souhaitent.

Cet accompagnement demande de l'expertise inter-sectorielle. Il devrait être assuré en s'appuyant sur la coordination entre acteurs clés :

1. Urban.brussels: est l'administration référente pour tout ce qui est de l'accompagnement relatif aux mécanismes des charges d'urbanisme de manière générale
2. Bruxelles Environnement et Bruxelles Economie Emploi disposent, via les services de l'équipe Facilitateur Agricultures urbaines, de moyens de formation, sensibilisation, promotion. Mais aussi de capacité d'accompagnement et de conseils par projet, par le biais des guidances en 1<sup>ère</sup> ligne ou 2<sup>ème</sup> ligne en différents domaines de compétences (cf. schéma)



3. Brulocalis a une longue expérience de mise en lien et de réunions d'échanges entre les communes, sur différentes thématiques.

Pour amorcer ce travail, voici différents points sur lesquels mettre l'accent :

- Identification d'argumentaires et de solutions différenciées selon les communes : les contextes sont différents - interprétation de la question de l'AU, volonté d'orientation du soutien public, configurations spatiales, etc. Globalement, il y a un intérêt de présenter cette mesure comme une nouvelle opportunité au profit de tous.
- Qualité : Il faudra approfondir l'expertise de ce que l'on entend par « projets AU de qualité ». De cette manière, il pourra être plus aisé de communiquer les projets auprès des communes. Ceci peut être du ressort du Facilitateur Agriculture Urbaine.
- Mobilisation des conseillers en environnement, coordinateurs agendas 21, service développement durable, qui peuvent aider à la mise en lien site/porteurs.

## **4.2. Autres modalités et outils à investiguer**

**Combinaison de charges en nature et en numéraire** : les charges en nature pourraient plus facilement être utilisées à des fins de « greenwashing ». Ainsi, ce sont les charges numéraires qui permettent une maîtrise publique de la finalité d'intérêt général des projets mis en place. Pour l'agriculture urbaine en particulier, la possibilité pour les autorités d'imposer ce double système de charges numéraires et en nature est alors intéressant (cf. article 100, alinéa 3 du CoBAT et article 4, §1<sup>er</sup> de l'Arrêté).

Enfin, certaines communes ont mis en place des outils qui peuvent inspirer les autres, en particulier :

- **Constitution de réserves financières**, sous forme de fonds communaux et/ou régionaux. Bruxelles-Ville fonctionne comme tel pour la réhabilitation du site du parc Maximilien. Attention cependant au fait que les charges doivent rester à proximité du bien concerné par la demande de permis, et compenser l'impact de celui-ci sur son environnement. En accumulant plusieurs charges pour la réalisation d'un plus gros projet, il est possible que cette condition ne soit pas respectée (au risque alors de s'exposer à des recours).
- **Etablissement de listings des dossiers 'charges' ouverts** (depuis la demande de permis jusqu'à la réalisation de charge). A noter : Urban est en cours de rédaction d'un arrêté relatif au registre des charges d'urbanisme, qui devra être accessible au public.
- **Etablissement d'inventaires des infrastructures d'utilité publique** compilant les besoins des différents services (régie foncière / logement, petite enfance, écoles, culture, travaux publics, espaces verts, environnement / agriculture urbaine etc.). Cela permettra d'être plus réactif et opérationnel dans le cadre des dossiers de permis, et d'éviter la « pêche aux informations ». L'inventaire des besoins devrait identifier les priorités et les conditions attendues.

## **Piste 5. Modalités générales de sensibilisation et de mise en lien**

### **5.1. Etat des lieux de l'offre et de la demande**

**Données chiffrées : identifier les coûts** de mise en œuvre de projets de production permettrait de faciliter les fourchettes minimum / maximum de montants requis, et donc de charges à mobiliser. Les aménagements de surfaces cultivables de pleine terre ne demandent souvent que des petits montants, par contre les achats de terrains sont conséquents.

De même, il faut croiser la sensibilisation des pouvoirs publics à celle des citoyens et évaluer les quartiers, zones où la demande d'espaces à cultiver est forte. Bruxelles Environnement dispose de données qui donnent une idée des attentes/besoins, à collecter - nombre de personnes en attente sur les listes de potagers, demandes de subside, cartographie des potagers.



**Extrait de la carte des potagers (BRAT – Bruxelles Environnement)**  
*Pentagone / 1<sup>ère</sup> couronne, répartition & carences*

Ces données, à collecter, traiter et transmettre aux communes, pourront donner une indication sur les demandes actuelles et futures.

On pourrait aussi associer le monitoring à celui des permis de végétaliser, pour les communes qui disposent de cet outil - Ville de Bruxelles et la Commune d'Ixelles, comme indicateur des attentes des citoyens par rapport à l'agriculture urbaine.

## **5.2. Sensibilisation et communications ciblées**

Nous avons mis en évidence en piste I que, d'un point de vue opérationnel, il est important que les espaces destinés à l'agriculture urbaine soient pris en compte suffisamment tôt dans le processus de définition d'un projet immobilier. Par conséquent, nous soulignons l'intérêt de mettre en place une sensibilisation ciblée sur deux types d'acteurs :

1. **les développeurs immobiliers privés** : comme expliqué ci-avant, pour amener les acteurs privés à réserver des espaces, cette dimension doit être intégrée très tôt dans le processus de construction du projet. Il est donc d'autant plus important de sensibiliser ces acteurs cibles.
2. **les développeurs de logements publics** : la logique est sensiblement similaire à la nuance près que, si les développeurs de logements publics sont exonérés des charges d'urbanisme, ils ont déjà tendance à spontanément intégrer l'agriculture urbaine dans leur projet. L'exercice de sensibilisation a pour objectif de renforcer, d'amplifier et d'automatiser cette tendance existante, mais aussi d'approfondir les questions techniques que cela pose.

De manière plus générale, un travail de sensibilisation est également à faire auprès des groupes **collectifs citoyens** et du **secteur associatif** qui disposent de capacité d'accompagner les citoyens dans cette démarche (plan de cohésion sociale, maisons de quartier etc.).

Ce travail de sensibilisation est à réaliser d'autant plus que le contexte actuel est favorable pour amorcer ce travail (certaines communes commencent petit à petit à adopter des mesures, dans le contexte de la stratégie Good Food).

# PISTES POUR LA REFORME DE LA LOI SUR LE BAIL A FERME

Le bail à ferme est actuellement régi par une loi de 1929, intégrée dans le Code civil (Livre III, titre VIII, chapitre II, section 3 – « *Des règles particulières aux baux à ferme* », article 1 à 58). La loi a connu des modifications successives en 1951, 1969, 1988, chacune guidée par le souci de mieux protéger l'activité agricole dite « traditionnelle » telle qu'elle a évolué en Wallonie et en Flandre. En Région bruxelloise, cette activité n'a perduré que de manière déclinante et est très différente de la nouvelle agriculture urbaine mais la même loi s'applique toujours.

Selon son article 1, la loi s'applique aux contrats portant sur des biens immeubles affectés principalement à l'exploitation agricole du preneur. La soixantaine d'articles est organisé en 12 paragraphes.

## I. Les limites de la loi actuelle et spécificités bruxelloises

Tout d'abord le texte est ardu, dû entre autres aux multiples modifications qui l'ont complexifié. Ensuite, **5 principales problématiques** liées à l'application de la loi ont largement pu être mises en évidence :

1. Durée du bail (trop longue, indéterminée, difficulté d'y mettre fin)
2. Impossibilité d'imposer une méthode de culture, dans le respect de la terre et de l'environnement
3. Absence de maîtrise et de contrôle quant au preneur (co-contractant)
4. Droit de préemption au profit du preneur considéré comme source d'abus
5. Rentabilité limitée du bien et impact négatif sur sa valeur.

La loi est **impérative** : c'est-à-dire que peu importe l'appellation du contrat, elle s'appliquera aux relations propriétaires / agriculteurs qui répondent aux caractéristiques et objet du texte législatif, même si un autre type de contrat a été conclu. C'est ce qu'on appelle la **requalification**.

La protection attribuée au preneur devenue extrême pour certains aspects, cumulée au caractère impératif, effrayent aujourd'hui les bailleurs. De plus, la loi est jugée par tous obsolète, complexe et inadaptée à la réalité de l'agriculture urbaine. Ces problématiques sont à l'origine de (tentatives de) contournements, de baux oraux, ou encore de conclusions de baux inadaptés, ce qui crée une grande insécurité et tend au précaire.

## 2. Objectifs de l'adoption d'une ordonnance bruxelloise

### Le contexte, les enjeux

La nécessité d'une réforme à Bruxelles de la loi sur le bail à ferme s'inscrit dans le contexte particulier où les **néo-agriculteurs urbains** forment à ce jour **une catégorie fragile et encore restreinte**<sup>12</sup>. Bien que la plupart des terres soient sous le régime de location, les obstacles sont nombreux pour que les propriétaires de terres cultivables soient favorables à signer un contrat, et la forme du bail à ferme actuel datant de 1929 constitue un frein important.

D'autre part, la **qualité environnementale de l'agriculture bruxelloise** revêt une grande importance : l'activité agricole dans notre région urbaine prend place soit à proximité des activités humaines dans des espaces encore vierges, soit proche ou même au cœur d'espaces naturels dont la valeur biologique est reconnue et préservée.

---

<sup>12</sup> Pour rappel, on dénombre fin 2019 environ 60 ETP (37 projets - nombre fluctuant)



## Les objectifs d'une réforme bruxelloise

- Mettre en place un cadre législatif au bail qui soit adapté à la réalité bruxelloise, où une **agriculture en pleine terre côtoie une autre hors sol** : résoudre les inadéquations d'une législation rédigée pour une activité agricole ne correspondant pas à la réalité des néo-agriculteurs urbains. (= **piste 1**)
- A l'instar de la Région wallonne, lever les obstacles avérés du bail à ferme, qui mènent à des abus ; renforcer la sécurité juridique ; rétablir le dialogue et la confiance entre propriétaires fonciers et exploitants locataires, par la **formulation de contrats équitables**, assurant un bon équilibre entre les droits et obligations des parties prenantes (= **pistes 2 à 5**)
- Réussir un bail ambitieux en matière de contribution à la **protection de la nature**, des écosystèmes, de la biodiversité et des paysages (**piste 6**).

A noter : si une réforme du bail à ferme est moins attendue qu'en Wallonie (car secteur plus restreint, émergent), celle-ci a pour ces mêmes raisons l'avantage de pouvoir être impulsée et menée avec plus de facilité, et donc de rapidité.

## 3. Institutions en charge de la révision et organismes à impliquer

**Organe porteur** : Bruxelles Logement, chargé par décision gouvernementale des révisions législatives en matière de baux.

**Organe prioritaire à impliquer** : Bruxelles Environnement, Espaces Verts. Participant aux groupes de travail et au questionnaire « bailleurs », à impliquer en particulier pour la définition des clauses environnementales, mais aussi en tant que gestionnaire foncier, dont certains espaces qui sont déjà mis à disposition de porteurs de projets agricoles.

**Organes ressource** :

- Commune d'Anderlecht, participant aux groupes de travail et au questionnaire « bailleurs »
- Régie foncière, participant aux groupes de travail et au questionnaire « bailleurs »
- Bruxelles Logement, la matière des baux a été régionalisée en 2014. Cette administration a déjà pu mener à bien la réforme relative à la législation en matière d'habitation. Le 27.07.2017, l'Ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation a été adoptée, suivie d'Arrêtés d'exécution

**Représentation du secteur** :

- Terre-en-Vue asbl : en contact avec les agriculteurs professionnels pleine terre, partenaire BoerenBruxselPaysans, participant aux groupes de travail et activement impliqué dans la réforme du bail à ferme en Wallonie (Via la PFFA, Plateforme Foncier Agricole). LA PFFA est à l'initiative de la réforme, et a été un interlocuteur durant toute la procédure en Wallonie.
- Début Des Haricots asbl : partenaire BoerenBruxselPaysans, participant aux groupes de travail et coordination des questionnaires « preneurs ».

Les groupes de travail menés de février 2019 à janvier 2020 ont été l'impulsion du processus de réforme pour Bruxelles, avec comme avantage l'excellente représentativité des acteurs publics (qui sont aussi des grands propriétaires fonciers). Ceux-ci sont à la fois à la manœuvre de la réforme et ont l'expérience du rôle de bailleur public. Le travail d'ERU amené à une implication constructive des administrations en présence.

## 4. Pistes pour la réforme

Sont élaborées sur base

- des débats lors des réunions de groupes de travail et des échanges bilatéraux intermédiaires ;
- de l'analyse des questionnaires bailleurs – preneurs (14 interrogés, octobre 2019), référencée à plusieurs reprises dans les propositions ci-après. Les porteurs de projets agricoles ont tous exprimé la volonté d'être tenus informés de la suite du processus. ;
- de l'analyse de la réforme du bail à ferme en Région Wallonne ;
- de la réunion spécifique relative aux clauses environnementales (27.11.2019, à BE) et de la rédaction d'un projet d'arrêté qui s'en suivit ;
- de la lecture des ressources bibliographiques, en particulier la Loi relative au Bail rural environnemental français (LBRE).

### Piste I. Distinguer le bail pour l'exploitation en pleine terre et hors sol

Alors que la loi actuelle concerne indistinctement tout bien immobilier (terres, bâtiments, et exploitations hors sol incluses même si le texte légal sous-tend la pleine terre), nous préconisons pour Bruxelles **deux ordonnances spécifiques et distinctes** pour **l'exploitation pleine terre et hors sol**. Ce sont en effet deux professions aux caractéristiques différentes, en particulier en ce qui concerne le rapport au foncier, le profil plus entrepreneurial, commercial des porteurs de projet.

Dans l'hypothèse où le législateur préférera une même ordonnance, il s'agira alors de clairement distinguer les sections et définitions applicables à l'une ou l'autre forme.

#### I.1. Démarrage de la réforme par un bail « Pleine terre »

Dans l'hypothèse où les deux réformes ne peuvent être lancées en parallèle (par manque de temps, de ressources...), l'adoption d'un bail pour l'exploitation en pleine terre nous semble prioritaire, pour diverses raisons : menace et fragilisation plus importantes dues à la concurrence pour l'accès au foncier, acquis de la réforme wallonne et de l'expérience du bail environnemental français plus faciles à reprendre et à transposer en RBC, secteur professionnel plus structuré grâce au soutien public du projet BoerenBruxselPaysans.

Cependant, l'adoption d'une ordonnance « Hors sol » si elle n'est pas concomitante devra être actionnée très rapidement et une articulation devra être menée entre les deux réformes, car la stabilisation de la relation contractuelle apparaît également nécessaire. Les quelques sondages auprès de ce secteur montrent qu'il subit également une forte fragilité par manque de cadre juridique spécifique et le hors sol fait partie de la réalité urbaine. Le message politique à porter est celui d'un soutien aux deux secteurs.

#### I.2. Pistes pour une future ordonnance « Hors sol » (toitures, indoor)

Les pistes aux pages suivantes (2 à 6) sont formulées dans une perspective d'agriculture pleine terre. Celles-ci pourront être reprises après réévaluation pour le hors-sol, cependant les pistes suivantes sont d'ores et déjà émises, nourries du contact avec 2 représentants du secteur – 1 toiture, 1 indoor :

- Prévoir un mécanisme de **plafond du loyer**, tout comme le fermage du bail actuel. Le bail commercial ne convient pas aux porteurs de projet hors sol actuels, car il ne prévoit pas cette protection, or ce secteur est dans l'incapacité d'offrir aux bailleurs un prix de location répondant au marché immobilier classique. La rentabilité de ce secteur en émergence n'est pas encore démontrée.

- Le plafonnement du loyer est d'autant plus important dans la perspective où les néo-agriculteurs hors-sol participent aussi à la transition du système alimentaire, par la relocalisation et la qualité de la production.
- Dans l'établissement de plafonds : prendre en considération le fait que le montant du loyer des surfaces hors sol dépend de facteurs nombreux (et différents de la terre agricole), et entre autres l'affectation actuelle existante des espaces qui peut inciter un loyer élevé ou au contraire faible ou quasi nul avec la récupération d'espaces perdus ou non utilisés comme les toits et les caves.
- Stabiliser des **durées de contrat** (minimum 5-8 ans ?) pour **sortir du précaire** : des contrats de type 'mise à disposition' ou 'convention d'occupation précaires' sont actuellement mis en place, avec des inconvénients de fragilité et de risques de requalification. En effet les projets agricoles hors sol et indoor nécessitent des infrastructures qui ne peuvent pas être déménagées avec facilité. Le matériel doit notamment être adapté / calibré au lieu loué, la recherche d'un lieu est elle-même une charge de travail à éviter, etc.
- Besoin d'une **protection de l'investissement de départ** nécessaire à leur installation, qui peut être important selon l'activité et/ou l'espace, ainsi que des indemnités de démontage.
- Adapter les **clauses environnementales** à la spécificité « hors sol ».
- **Impliquer le secteur** : avec la difficulté du fait que celui-ci n'est à ce jour pas encore fédéré, n'a pas de représentation. Prévoir au minimum un sondage, sur les éléments de précarité et les besoins.

## **Piste 2. Une relation contractuelle à préciser et à sécuriser**

### **2.1. Une nouvelle appellation pour le « bail à ferme »**

Ce concept de « ferme » évoque une idée de « domaine agricole », d'une certaine taille, et plus spécifiquement de « bâtiments ».

Il porte aussi la notion de diversification d'activités. Or, ceci ne correspond pas nécessairement à la diversité des projets qui se développent en Région bruxelloise.

La Région wallonne n'a pas revu cette appellation. Une nouvelle appellation est l'occasion, pour Bruxelles, d'exprimer la distinction d'une agriculture urbaine qui se distingue de l'agriculture traditionnelle (cf. définition, traitée au sein du groupe de travail PRAS). L'appellation doit faire écho aux différentes formes, volets que peuvent prendre les projets.

D'autre part, ce type de changement aura un **effet positif en termes de communication**, et in fine permettrait de restaurer l'entente, la compréhension mutuelle, manifestant la volonté de se distancer d'un bail à ferme obsolète et rejeté par tous.

Proposition : **bail agricole**

Résultat des questionnaires : bail à culture // bail à agriculture durable // bail agro-environnemental // bail agricole (2x) // bail à ferme (inchangé)

### **2.2. Un texte législatif plus clair et réorganisé**

Le fait de profiter d'une réforme pour simplifier le texte législatif et revoir la table des matières apparaissent comme conditions de réussite, au profit des deux parties. Il est important en effet que les règles du jeu soient claires pour tous, pour éviter la peur des sanctions et les requalifications.

Ceci nous semble possible au vu du nombre de cas de figure largement moins important en RBC que dans les deux autres régions.

La structure actuelle manque en effet de lisibilité et présente quelques incohérences. Les propositions de réorganisation de la table des matières sont formulées à titre indicatif, sans préjuger du travail de rédaction législative qui sera opéré dans le cadre de la réforme.

### **Table des matières actuelle, propositions, réorganisation et simplifications :**

- § 1. – ~~Des baux à ferme~~ -> *Champ d'application, définition et éléments essentiels du bail -> Etat des lieux (art. 45 al. 2) à déplacer ici*
- § 2. – **De la durée des baux à ferme** -> **Déplacer ici tous les articles qui déclinent les différents types de durées de bail – bail classique, bail de longue durée, bail de carrière, bail de courte durée (actuellement à l'art. 8 § 3)**
- § 3. – **Du congé donné par le bailleur, le preneur et résiliation de commun accord** -> **Cas de résiliation à rassembler. Congés à simplifier, la réforme de 1988 a distingué des cas de figure complexes et illisibles**
- § 4. – ~~Du congé donné par le preneur et de la résiliation de commun accord~~ **car un seul article**
- § 5. – **Des erreurs de superficies et des cas d'usurpation**
- § 6. – **Du fermage et des autres charges financières**
- § 7. – **Des conditions d'exploitation du bien loué**
- § 8. – ~~De la sous-location et de la cession du bail~~ **Simplifier, un tel niveau de détail n'a pas lieu d'être pour la RBC**
- § 9. – **Du décès du preneur et du bailleur + résiliation** -> **l'art. 29 traite aussi de résiliation, de mêmes interférences entre congés § 3) et résiliations**
- § 10. – **Des indemnités (revenant au preneur sortant ou au bailleur)** -> **L'article 26 traite aussi d'indemnités – à rassembler ?**
- § 11. – **De l'aliénation du bien loué et du droit de préemption du preneur** **Simplifier si un droit de préemption est maintenu, et à articuler avec le droit de préemption au profit des pouvoirs publics prévu par le CoBAT**
- § 12. – **Dispositions générales**

### **2.3. Bail écrit, enregistré et état des lieux obligatoires**

A l'instar du bail à ferme wallon, l'écrit et l'enregistrement obligatoires sont de bonnes garanties de clarté, de même que l'état des lieux.

Actuellement l'état des lieux est facultatif (art. 45 § 2 LBF) et en pratique souvent omis – et a fortiori dans le cas des baux oraux. Un état des lieux - type bruxellois devrait être lié aux clauses environnementales (cf. ci-après, piste 6).

En Wallonie, l'obligation d'enregistrement est assortie d'un **observatoire foncier**, qui donnera année par année une vue plus précise de l'accès au foncier et des relations exploitants / propriétaires. Ce recensement permet un suivi du secteur et, par-là, l'orientation des politiques publiques (cf. pistes pour observatoire foncier bruxellois ci-avant).

Il s'agira par ailleurs d'identifier quelles seraient les conséquences et quel suivi en cas de non-respect de ces obligations, et au niveau des sanctions voir si l'on se réfère à celles du code civil ou s'il faut prévoir des mesures spécifiques.

### **2.4. Notions de principal / accessoire**

L'article 1 de la loi actuelle fait référence aux '[...] biens immeubles affectés principalement à son exploitation agricole' et aux '[...] produits agricoles destinés principalement à la vente'.

Le terme 'principal' mériterait d'être bien précisé dans le cadre de l'ordonnance bruxelloise – Sur base du pourcentage de la superficie de l'activité ? Du chiffre d'affaire ? Car de nombreux projets en RBC sont hybrides – c'est-à-dire des projets professionnels étroitement liés à des potagers citoyens, de la production où le rôle du bénévolat est important, qui valorisent l'insertion socio-professionnelle (ISP), la fonction pédagogique, d'animation, événementielle ...

Enfin, une attention sera portée aux **mesures transitoires** dans la rédaction de la réforme.

### **Piste 3. Ajuster les durées des baux, celles des préavis et leurs motifs**

#### **3.1. Introduction d'un bail de courte durée**

Il s'agit d'une nouveauté du bail wallon : la réforme a introduit la possibilité de conclure des baux d'une durée inférieure ou égale à 5 ans, à justifier par des circonstances, motifs spécifiques (cette période étant un espace d'attente).

A Bruxelles, la mise en place d'un bail d'une durée inférieure aux 9 années actuelles sera certainement **une des avancées les plus attendues**. En effet, autant bailleurs que preneurs consultés souhaitent entamer la relation contractuelle par une **phase « test »**, période d'essai de l'activité mais aussi destinée à établir une relation de confiance.

Les questionnaires auprès des bailleurs et preneurs ont indiqué des lignes directrices, insistant sur une **durée minimale sécurisant l'accès à la terre**. Il est aussi proposé que ces baux de courte durée soient reconductibles entre les mêmes parties.

Proposition de durées : variant **de 3 à 8 ans** - Durées proposées par les bailleurs : min. 2/3 à 5 ans // Durées proposées par les preneurs : de 4 à 8 ans

Par ailleurs, les justifications diffèrent fortement de ceux ayant guidé la réforme wallonne, et sont pour certains spécifiques selon la typologie agricole.

**Critères de justification** : min. 3 ans justifiés pour ajuster le business plan - cycle de plants et de renouvellement, e.a. en tisanderie = 4<sup>ème</sup> année – 3 à 10 ans pour l'amortissement des investissements (infrastructures, équipements), 8 ans pour rentabilité économique du modèle sur sol vivant - min. 2 ans, saisonnalité de culture + 1 année de préparation du terrain – 1<sup>er</sup> agnelage après 2 ans et 4-5 ans pour un troupeau cohérent potentiellement viable.

La question s'est aussi posée de lier la durée avec les surfaces, tout en évitant de favoriser par ce biais les productions plus intensives par unité de surface comme le maraîchage au détriment de l'élevage ou de la culture de céréales.

#### **3.2. Fin du bail perpétuel**

Les groupes de travail ont identifié la nécessité de revoir les mécanismes actuels qui mènent à la perpétuité, mettant le bailleur dans l'incapacité de déterminer la date de fin du bail. Bailleurs et preneurs souhaitent pouvoir donner une limite temporelle claire.

En Wallonie, le bail prend dorénavant d'office fin après 36 ans (4 x 9 ans), même sans congé. A Bruxelles, une **durée maximale et fin automatique** pourrait être reprise, celle-ci pourrait peut-être être réduite à **27 ans (3 x 9 ans)** par exemple, pour s'aligner avec la limite légale de l'emphytéose.

Par ailleurs, des mesures fiscales de compensation ont été mises en place en Wallonie au profit du bailleur, afin de favoriser les baux de longue durée. Ceci aide à rétablir un équilibre entre parties.

Par contre, les porteurs de projet bruxellois consultés, en recherche de stabilité foncière, sont favorables au **maintien d'une ou plusieurs formules de bail de longue durée**, ceci à partir du moment où les possibilités de fin anticipatives sont maintenues (voir ci-après, congés). La difficulté d'accès à la terre est en effet une contrainte forte qui incite à favoriser les renouvellements prioritaires pour les occupants en place.

Adaptation à prévoir : les conditions du bail de carrière sont à ajuster au profil des NIMAculteurs. Par exemple le bail de carrière actuel ne peut être conclu au-delà de l'âge de 38 ans (âge de démarrage de l'activité), or certains NIMAculteurs sont des personnes en reconversion professionnelle qui entament leur activité au-delà de cet âge.

### **3.3. Congés, préavis et résiliation du bail à réorganiser**

Actuellement, la loi prévoit de multiples motifs de résiliation, pouvant être évoqués à tout moment ou à une période précise, et auxquels sont associées des durées de préavis variables de 3 mois à 4 ans. Le mécanisme est très large, **complexe, et demanderait à être mis à plat** : ceci pour le simplifier et mieux le calibrer à la réalité bruxelloise. Des compromis seront à faire entre besoins des bailleurs et preneurs. De même les reconductions privilégiées sont à maintenir, mais avec balises.

Concernant les **durées de préavis**, les bailleurs interrogés indiquent une durée « idéale » allant de 3 mois à 1 an, tout en tenant compte de prolongations possibles pour permettre la récolte (+ temporalité réaliste pour réattribution de la terre dans le contexte bruxellois). Ceux-ci proposent les **motifs** suivants de résiliation d'un bail : le non-respect de prescriptions environnementales et urbanistiques, le besoin d'un pouvoir public de récupérer la terre pour l'utilité publique ou en cas de terrain à bâtir (déjà inclus dans la loi actuelle), si le bailleur veut exploiter lui-même la terre, si l'exploitation est non adéquate ou non effective.

Les preneurs quant à eux indiquent une durée de préavis souhaitée variant de 1 à 3 ans, étant considérée comme la période nécessaire pour assurer la récolte de sa culture en cours, trouver un terrain en Région bruxelloise ou limitrophe et assurer la logistique du déménagement.

D'autre part, l'actuel article 29 prévoit les **conditions de fin de bail en faveur du bailleur**, en cas de défaut du preneur (e.a. abandon de culture, utilisation à un autre usage, dommage). L'article demande à être développé et précisé pour Bruxelles.

## **Piste 4. Supprimer ou alléger les mécanismes en faveur de la continuité familiale**

### **4.1. Cessions intrafamiliales et sous-locations privilégiées**

La faculté, inscrite dans la loi actuelle, qu'a un exploitant de céder le bail ou de sous-louer aux descendants est une modification de 1988 visant à assurer la transmission des fermes, et donc la pérennité de la profession qui, déjà à l'époque, était en fragilité (*art. 30 à 37 LBF, § 8*). Le mécanisme a tout son sens dans les exploitations « à l'ancienne », où il y a une culture agricole familiale et de grandes superficies. Il **ne se justifie plus dans le cadre de l'agriculture urbaine**, portée par des NIMAculteurs. Les bailleurs se montrent frileux étant donné la perte de maîtrise vis-à-vis de la personne du preneur, ainsi que de l'allongement des délais du bail. Et si certains producteurs bruxellois y tiennent, ce serait plutôt pour la valeur symbolique de soutien au secteur.

Il est proposé d'approfondir, et valoriser auprès du secteur, les **autres formes juridiques** qui ont l'avantage de répondre au même objectif de pérennisation de l'activité, tout en l'ouvrant au-delà des héritiers à d'autres profils de repreneurs. Par exemple, la **signature d'un bail par une société coopérative agricole** permet, en cas de décès d'un associé, la poursuite de l'exploitation par l(es) autre(s) partenaire(s) identifié(s). Les conditions souhaitées par les parties pourront être inscrites dans le bail – collaborateur actif de longue date, le cas échéant membre(s) ou non de la famille, etc. Ceci évite par ailleurs les discriminations.

### **4.2. Droit de préemption**

Les questionnaires auprès de porteurs agricoles expriment une volonté de garder un droit de préemption en cas de vente et également de poursuivre le contrat en cas de décès du propriétaire. Cependant, ce mécanisme de protection en faveur du preneur a déjà fait l'objet de nombreuses utilisations abusives, qu'il s'agira de cadrer. A l'instar de la Région wallonne, la réforme pourra prévoir des sanctions en cas d'utilisation abusive avérée.

Cette faculté pour le preneur doit être articulée, en Région bruxelloise, avec le droit de préemption au profit des pouvoirs publics (cf. Volet relatif au droit de préemption) – en ayant en mémoire le principe selon lequel l'intérêt prime sur le droit du preneur.

## **Piste 5. Revoir les mécanismes de fermage et autres charges**

### **5.1. Plafonds de loyer avec seuils à revoir à la hausse**

Le niveau très faible des montants actuels, s'ils sont en faveur des exploitants d'une activité dont la rentabilité est complexe à atteindre, sont par ailleurs de nature à décourager les bailleurs, en particulier privés. L'écart par rapport au marché locatif est largement disproportionné, ce qui freine les propriétaires à louer les terres pour cet usage.

Les adaptations au mécanisme du fermage devront faire l'objet d'Arrêtés exécutifs. D'autre part, le prix de la terre étant fortement dépendant de son affectation (sans parler de spéculation), des liens seront à faire avec la modification du PRAS.

Les trois bailleurs publics consultés sont favorables au maintien d'un **plafond bas**, en qualité d'organisme au service du citoyen, de la société et l'intérêt général, mais **non à la gratuité**. Le loyer doit par ailleurs être fixe, de manière à pouvoir anticiper une charge stable.

Parmi les exploitants consultés, l'éleveur rappelle l'usage foncier plus important de son activité se déployant sur plusieurs hectares, même s'il évoque la même précarité économique que les productions en petites surfaces (maraichage, tisanerie...). Ceci ouvre la question de barèmes différenciés selon les dimensions et typo-morphologies du terrain (champ, pré...). Autre possibilité évoquée : modaliser les plafonds de loyer selon que des aménagements aient été réalisés par le propriétaire (en termes d'accès, point l'eau, infrastructures ...).

La question d'approfondir et revoir la possibilité de **loyer en nature / en produit agricole** (métayage, actuellement déjà prévu et organisé par l'article 19 LBF), par exemple à fixer en pourcentage et en collaboration avec des cantines d'écoles, de CPAS, etc. a été soulevée. Ce système aurait l'avantage d'assurer une certaine stabilité au producteur et limiter ses risques, bien que son applicabilité soit complexe – qualité et contrôle des produits, saisonnalité, détermination d'un prix juste (prix production > < prix foncier).

### **5.2. Compensations financières**

Il y a la demande de la part des exploitants agricoles de possibilités de rachat d'infrastructures en cas de fin prématurée de contrat (ex. puits de forage, vergers productifs), et d'évaluation de la plus-value apportée au terrain à objectiver par analyse de sol. Ces compensations devraient être étudiées en lien avec celles en cas de reprise ou de cession de bail.

## **Pistes 6. Encadrer les clauses environnementales par Arrêté exécutif**

### **6.1. Une ambition environnementale haute pour Bruxelles**

Participants aux groupes de travail, bailleurs et preneurs interrogés s'accordent sur la nécessité d'adjoindre aux baux des clauses pour renforcer les pratiques respectueuses de l'environnement – sol, pratiques éco-responsables, biodiversité. En effet, le fait d'utiliser le bail pour améliorer une production agricole favorable à l'environnement apparaît comme prioritaire pour une région où les espaces de cultures sont intrinsèquement liés à l'habitat (question de santé) mais aussi à de nombreux espaces naturels de valeur biologique.

Dans le respect du principe d'égalité de la règle, ces clauses environnementales devraient **s'appliquer aux propriétaires publics et privés**. Pour les propriétaires privés, les clauses à rendre obligatoires (cf. paragraphe ci-après relatif à la nature des règles) devraient a minima se baser sur les obligations légales déjà applicables (entre autres en vertu de l'ordonnance pesticides, les exigences Natura 2000, cf. ci-après 6.3) ; le fait de les inscrire dans le mécanisme du bail aura l'avantage de consolider la législation et d'assurer une cohérence, un message uniforme entre législations distinctes.

Néanmoins, il est nécessaire d'analyser l'éventuelle inégalité qui serait créée entre les agriculteurs propriétaires et les agriculteurs non-propriétaires, vu que l'insertion de règles plus restrictives quant à l'utilisation de certains produits ou techniques dans le bail à ferme ne s'appliquerait qu'à une de ces deux catégories. Sans remettre en question l'utilité de ces objectifs environnementaux, il sera préalablement nécessaire d'évaluer si une 'ordonnance Bail à ferme' est l'outil le plus adapté pour atteindre ces objectifs.

Les règles en elles-mêmes peuvent être de différentes natures, certaines peuvent être **facultatifs** nécessitant l'accord des deux parties prenantes et d'autres **obligatoires**, elles pourront comprendre des **obligations** ou des **interdictions**, plus ou moins restrictives, selon les zones à préserver - espaces naturels de grande valeur biologique / proximité des zones habitées. Ces clauses sont à lier avec l'état des lieux.

Un séquençage par paliers pourra organiser leur entrée en vigueur et des **mesures transitoires** peuvent être prévues pour les agriculteurs conventionnels existants, en annonçant par exemple un objectif et une temporalité clairs, de type « 100% bio à l'horizon 2030 ».

Concernant le **caractère incitatif ou répressif**, les exploitants interrogés souhaitent privilégier les mesures incitatives (et par exemple des mesures de compensation fiscale). Cependant des mesures répressives apparaissent indispensables pour assurer une qualité environnementale minimale. L'aspect important étant d'avoir un message clair, annonçant des principes hiérarchisés.

Les clauses répressives ont pour forme soit l'amende, soit la fin de bail. A savoir, en Région wallonne, les clauses environnementales relatives à la fertilité du sol et au maintien de certains éléments identifiés dans l'état des lieux sont dorénavant assorties par une sanction en cas de non-respect.

Il sera nécessaire de prévoir une possibilité d'**accompagnement de la part des administrations** en vue d'aider les bailleurs et preneurs qui le souhaitent dans l'établissement de l'état des lieux mais aussi pour prévenir et limiter l'inclusion de clauses facultatives qui seraient déraisonnables voire contreproductives, formulées par des bailleurs. La méthode d'encadrement pourra s'inspirer de l'encadrement déjà enclenché avec BoerenBruxselPaysans, au profit des deux parties et ceci dans la phase de rédaction du bail puis dans le suivi et contrôle du respect des clauses (guide de bonnes pratiques, biodiversité, types d'intrants, conservation des sols et lutte contre les pollutions etc.).

Enfin, l'accent, chez les exploitants interrogés, est également mis sur la nécessité de laisser une **liberté** au niveau de la diversité des **éléments paysagers, des types de culture**, de permettre par exemple l'association d'activité et le développement de ses propres semences (auto-semis).

## **6.2. Etablir les clauses via un Arrêté d'exécution**

Un objectif formulé de manière générale doit être intégré dans l'ordonnance même (par révision de l'article 24), tandis que les clauses elles-mêmes sont à inscrire dans un Arrêté. Ceci permettra plus de **précisions**, de **flexibilité**, entre autres des **révisions** qui s'avèreraient nécessaires au regard par exemple de l'évolution des techniques, mais aussi plus d'adaptations aux différents cas de figure.

Les principes écologiques qui font consensus pourraient être intégrés dans l'ordonnance.

## **6.3. Articulation avec les autres ordonnances, règlements et outils régionaux**

Le futur Arrêté relatif aux clauses agroécologiques du bail à ferme devra s'articuler avec les textes législatifs existants, qui sont eux-mêmes dans un processus de révision, et à venir, ainsi qu'avec les documents-cadre, stratégiques ou d'information :

A Bruxelles **actuellement, deux ordonnances** encadrent la gestion écologique des espaces naturels ; celles-ci seront remplacées ou complétées par une future ordonnance en cours d'élaboration :

- **Ordonnance du 20 juin 2013** relative à une utilisation des **pesticides** compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale ([lien](#)), en réponse aux obligations



nationales envers l'Europe (Directive cadre 2009/128). L'Ordonnance est aussi applicable au secteur agricole et conditionne sommairement à ce stade les pratiques ;

- **Ordonnance** du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à la conservation de la **nature** ([lien](#))
- **Future ordonnance Gestion écologique**, intégrant la question de réduction des pesticides mais aussi la protection des pollinisateurs, la préservation de la biodiversité ordinaire – en dehors des sites spécifiquement protégés (réserves et Natura 2000) qui sont traités par l'Ordonnance Nature ; Une rédaction concomitante et itérative des deux législations serait le processus idéal.
- La Région dispose également de **deux documents-cadre structurants** pour la gestion écologique, et se dote d'un **référentiel** qui sera bientôt disponible :
- Programme régional de réduction des pesticides 2018-2022 (PRRP, [lien](#)) ;
- Plan nature ([lien](#)) ;
- Outil de Référentiel de gestion écologique - Description des pratiques écologiques, en cours de rédaction

#### **6.4. Contenu des clauses**

Le Département Espaces Verts de Bruxelles Environnement a élaboré un premier draft d'avant-projet d'Arrêté prévoyant les clauses agroécologiques pour le bail. Il est inspiré librement de l'Arrêté wallon, simplifié, restructuré et complété. Ont également contribué à ce draft : le Département Eau, Sol et Bien-être animal de BE.

Six sections peuvent être envisagées:

1. Clauses visant le maintien et les modalités d'entretien des infrastructures agroécologiques ;
2. Clauses visant la préservation et la reconstitution de sols vivants ;
3. Clauses relatives à la gestion des surfaces enherbées ;
4. Clauses visant la limitation ou l'interdiction des pesticides ;
5. Clauses visant le recours à des méthodes culturales spécifiques ;
6. Clauses relatives à l'élevage d'animaux domestiques agricoles visant le respect du bien-être animal.

Ceci constitue une première base à soumettre à discussion qui demande à être débattu, entre autres la faisabilité des dispositions et leurs incidences juridiques.

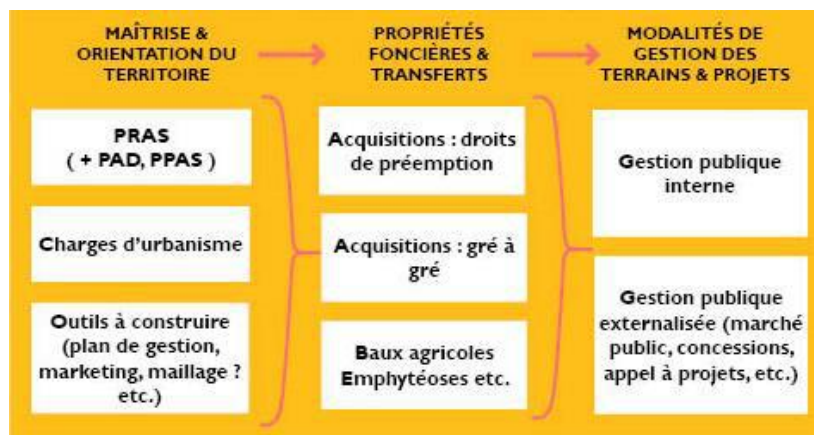
Le contenu des clauses devra dans tous les cas s'inscrire dans le **respect de la liberté d'entreprendre** au niveau de l'Europe. Voir à ce sujet l'expérience française (LBRE).

# CONCLUSIONS

Nous avons entamé les débats des groupes de travail, en février 2019, en insistant sur la forte évolution du secteur de l'agriculture urbaine, qui expérimente l'application des réglementations au cas par cas. Raison pour laquelle il a paru important d'y associer des représentants pour porter la « voix du terrain » ; c'est là une caractéristique bruxelloise, les **initiatives « bottom-up »** sont nombreuses et ont une capacité levier. Nous encourageons à poursuivre le travail de manière participative.

A l'heure où le plan d'action se conclut, le cadre stratégique et réglementaire a lui aussi entamé une **nouvelle phase évolutive**, dans la foulée de la Déclaration de Politique Gouvernementale 2019-2024 et de la stratégie Good Food 2016-2020 arrivée au terme de son premier cycle. La **Déclaration de Politique Gouvernementale** considère l'agriculture urbaine comme l'une des nouvelles filières économiques porteuses pour la Région tout en confirmant l'importance de la dynamique citoyenne des potagers urbains. L'évaluation de la **stratégie Good Food** et de son axe I qui vise à augmenter une production alimentaire locale et durable, se devra d'intégrer les orientations au soutien à cette activité reconnue comme porteuse pour un développement urbain durable.

Les **4 outils qui structurent le plan d'action** - révision du PRAS, du droit de préemption, des charges d'urbanisme et du bail à ferme, sont apparus dès le départ comme « pièces d'un puzzle » au sein d'une **stratégie foncière agricole régionale plus globale**. Les échanges ont mené à l'articulation résumée dans le schéma ci-après : le soutien à l'agriculture urbaine par les pouvoirs publics a comme premier levier la maîtrise et l'orientation de l'utilisation du territoire, par le biais d'outils planologiques (et en priorité le PRAS) ou incitatifs (comme les charges d'urbanisme) ; il se traduit ensuite par celui de la maîtrise de la propriété foncière ; il se concrétise, pour le foncier public, par la mise en place de modalités de gestion des sites.



La pluralité d'outils (planologiques, opérationnels, incitatifs) et d'acteurs à mobiliser (publics et privés) fait appel à la **désignation d'une coordination** forte pour **superviser les actions**, à commencer par les décisions importantes d'acquisitions foncières. La mise en place d'un **observatoire foncier** agricole (chapitre 3 du plan) a ici toute son importance.

En synthèse, quel est l'apport du plan d'action ?

4 à 6 pistes de modifications ont été formulées par outil réglementaire – 19 pistes au total, déclinées chacune en une quinzaine d'orientations.

Dans la modification du **PRAS**, l'enjeu prioritaire pour le soutien à l'agriculture urbaine sera de préserver les espaces cultivés et à consacrer à l'activité d'agriculture urbaine de pleine terre. Les zones agricoles auront ici un rôle prépondérant à jouer. Une avancée importante sera d'introduire, dans les définitions et les prescriptions, l'agriculture urbaine de manière à en préciser quelles activités peuvent être autorisées où avec quelles balises, quelles conditions d'intégration. Tout en

évitant les risques de rigidification, car la nature innovante de ce secteur laisse présager des évolutions que l'on ne peut prévoir aujourd'hui et nécessite une certaine flexibilité dans la règle.

Cet aspect identifié du manque de définition de l'agriculture urbaine nous a conduit à détailler les différentes formes que prennent cette nouvelle fonction (en introduction) et à mettre en lumière sa multifonctionnalité, dépassant de de loin la fonction nourricière, ce qui en fait toute sa force et son succès à Bruxelles comme dans de très nombreuses villes du monde.

En ce qui concerne le **droit de préemption**, si le mécanisme a été identifié comme levier possible pour faciliter la disponibilité du foncier agricole, la rigidité et complexité des procédures en restreindront son usage en pratique. L'outil sera avant tout à utiliser comme veille de la dynamique foncière, en lien avec un observatoire, « méta-outil » de recensement et de centralisation de la connaissance du foncier. Une structure centralisée, à l'instar des SAFER en France, a été pressentie en tant qu'organe opérationnel d'une politique foncière, sans que les débats n'aient eu le temps d'approfondir les questions de mise en place d'un tel outil.

Le mécanisme des **charges d'urbanisme** présente quant à lui l'intérêt de répondre à deux enjeux de l'agriculture urbaine : le manque de terre et le manque de moyens financiers, mais a comme limite qu'il entre en compétition avec l'objectif prioritaire de création de logements publics. Il ne résiste pas souvent aux arbitrages qui en découlent, cet objectif prioritaire étant d'ailleurs réinscrit dans la DPR en 2019. Le principe fondateur devra dès lors être celui de la complémentarité : en effet vu la crise du logement mais aussi la nécessité de requalifier la fonction d'habiter en ville - et singulièrement la création de liens sociaux (l'une des forces de l'AU), une charge qui imposerait un espace de production alimentaire devrait être considérée comme un complément nécessaire et indissociable de la création de logements publics.

La réforme bruxelloise de la loi sur le **bail à ferme** dispose dorénavant des principaux ingrédients pour entamer le processus législatif. Nous espérons que la qualité environnementale de l'agriculture bruxelloise soit au centre de celle-ci, prenant place à proximité des habitations et activités, ou alors proches ou même au cœur d'espaces de grande qualité biologique. Autre nécessité pour Bruxelles : prévoir une ordonnance pour les professionnels « pleine terre », mais aussi pour les « hors sol », au vu des projets qui pourront se déployer sur les toitures, dans les sous-sols ou les entrepôts.

Enfin, au-delà du contenu du plan alimenté par les échanges en groupes de travail, le processus en lui-même a été le point de départ d'une **démarche collaborative inter-sectorielle** : la trentaine de participants, issus de 10 organismes (outre le bureau ERU : 8 institutions et 2 associations) a pu expérimenter la richesse des échanges mais aussi les nécessités de mises à niveau – de langage, de cadres de référence, de compétences techniques et connaissances juridiques... Chaque institution porteuse d'une réforme dispose à présent de fondements pour l'entamer, mais aussi de l'identification des organismes à associer aux travaux de modifications, dans la perspective d'une démarche collaborative.

# LISTE DE DOCUMENTS RESSOURCES

## Note préparatoires & comptes-rendus des réunions

- Séance plénière, GT#1 (19.02.2019)
- PRAS : GT#2 (15.05.2019) et GT#3 (16.01.2020)
- Droit de préemption : GT#2 (26.06.2019), réunion intermédiaire (06.2019) et GT#3 (14.01.2020)
- Charges d'urbanisme : GT#2 (18.10.2019) et GT#3 (14.01.2020)
- Bail à ferme : GT#2 (02.05.2019), réunion à BE (27.11.2019), note de BE (21.05.2019) et GT#3 (10.01.2020)

## Documents généraux – Région de Bruxelles-Capitale

- Gembloux Agro Bio Tech – Ulg, Agora, Avocats associés P. Hanique, Etude juridique et urbanistique pour le développement de l'agriculture urbaine en Région bruxelloise, G, 2018
- ERU scrl-fs – Etudes et Recherches Urbaines / Gembloux Agro Bio Tech – Ulg, Principales réglementations urbanistiques et territoriales applicables aux projets d'agriculture urbaine, guide et état des lieux, février 2019
- Stratégie Good Food 2016-2020
- Déclaration de Politique Gouvernementale 2019-2024
- BruGIS
- Projet Boerenbruxselpaysans BBP, <https://www.boerenbruxselpaysans.be/>
- Facilitateur Agriculture urbaine, <https://www.agricultureurbaine.brussels/>
- SPINCOOP et UltraTree, Forum co-create, Table 'Accès à la terre', 23.10.2018
- ULB Laboratoire d'Agroécologie, Evaluation de la production agricole primaire professionnelle en Région de Bruxelles Capitale, juin 2018

## Documents généraux – Benchmarking

- VILT (Vlaams Infocentrum land-en tuinbouw), Wat is een landbouwpark? Landbouwpark, voedselpark ... nieuwe perspectieven voor landbouw en stad' 18.12.2018
- P. Mayol et E. Gangeron, CESE, L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables, juin 2019
- ADEME, Agriculture urbaine, quels enjeux de durabilité ?, décembre 2017
- Québec, Direction de l'appui au développement des entreprises et de l'aménagement du territoire, L'agriculture périurbaine et urbaine au Québec, état de la situation et perspectives, octobre 2012
- Communauté métropolitaine de Montréal, Plan d'action métropolitain de mise en valeur du territoire et des activités agricoles, 2016-2020
- London, Urban Agriculture Strategy, novembre 2017

## PRAS

- Plan régional d'affectation du sol : version web et cahiers explicatifs
- PRDD, plan et cahier des cartes, <https://perspective.brussels/fr/plans-reglements-et-guides/plans-strategiques/plan-regional-de-developpement-prd/prdd>
- Cartographie des terres agricoles et des terres potentiellement utilisables pour l'agriculture en Région de Bruxelles-Capitale, Terre-en-Vue, 2016-2017
- Notion d'équipement d'intérêt collectif ou de service public, analyse et proposition d'une grille de lecture, CMS De Backer, 2010
- Mairie de Paris, Plan Local d'Urbanisme de Paris, juillet 2018

## **Droit de préemption**

- CoBAT, Titre 7
- BruGIS et <http://preemption.brussels/>
- ADT-ATO, Le droit de préemption en Région de Bruxelles-Capitale, Vade-Mecum, 2<sup>ème</sup> édition, décembre 2009
- Observatoire foncier en Wallonie - <https://agriculture.wallonie.be/observatoire-du-foncier-agricole>
- SAFER - <https://www.safer.fr/>
- Expérience de Nantes Métropole
- Barral, S. & Pinaud, S. (2017). Accès à la terre et reproduction de la profession agricole: Influence des circuits d'échange sur la transformation des modes

## **Charges d'urbanisme**

- CoBAT, Article 100 et Arrêté du 26 septembre 2013
- Sondage auprès de 6 communes bruxelloises, septembre – octobre 2019 (Bruxelles-Ville, Anderlecht, Watermael-Boitsfort, Ixelles, Woluwe-Saint-Pierre et Uccle)
- AVCB, Charges d'urbanisme : pratiques et perspectives, septembre 2008

## **Bail à ferme**

- Loi sur le bail à ferme de 1929
- Questionnaires bailleurs – preneurs, octobre-novembre 2019 et tableau synthétique de compte-rendu
- Décret du 02.05.2019 modifiant diverses législations en matière de bail à ferme et ses Arrêtés du Gouvernement wallon du 20.06.2019
- Ordonnance du 27.07.2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, Région de Bruxelles-Capitale
- Guide de rédaction d'un contrat pour la mise à disposition des terres agricoles et modèles de contrats, Terre-en-Vue, 2016
- Réforme des législations relatives au bail à ferme, SPW Wallonie agriculture, août 2019
- Bail à ferme – quelles nouveautés ? Terre-en-vue, septembre 2019
- Le bail rural à clauses environnementales (BRE), 10 questions, 10 réponses, Cerema Direction territoriale Méditerranée, février 2016
- Carnets, Le bail rural à clauses environnementales, Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage, septembre 2017
- Avis de la PFFA sur la réforme du bail à ferme, mars 2016
- Document de positionnement de la PFFA sur les clauses environnementales, mars 2018
- Les contrats hors du champ d'application de la loi sur le bail à ferme, C.H. d'Udekem d'Acoz, Revue pratique de l'immobilier, 2/2018