

Modifications règlementaires à venir pour stabiliser l'agriculture urbaine : *Une étape vers une stratégie foncière bruxelloise*

Catherine De Zuttere, juriste-urbaniste, ERU – avril 2020

Ce n'est un mystère pour personne, les néo-agriculteurs qui réinvestissent Bruxelles depuis quelques années sont confrontés à de sérieuses contraintes dans l'accès au foncier : le manque d'espaces cultivables disponibles, la pression immobilière et l'insécurité qui pèse sur ces espaces, mais aussi les difficultés administratives - le fait obtenir une autorisation s'apparentant parfois au parcours du combattant. Aujourd'hui, le portrait complet autant des difficultés que des vides ou inadéquations juridiques a été bien identifié. Un [guide et état des lieux de la réglementation](#) apporte en 12 fiches pratiques des clés de compréhension pour l'appliquer projet par projet. 2019 et 2020 sont des années charnières dans le soutien régional au développement des projets agricoles dans leurs différentes formes, professionnelle ou non, pleine terre ou hors sol, etc. La volonté de réviser la réglementation en faveur de l'agriculture a été actée par la Région, les premières modifications sont en marche.

2019-2020 : groupes de travail juridiques et urbanistiques

Dans le contexte favorable de la déclaration gouvernementale bruxelloise 2019-2024, qui considère l'agriculture urbaine comme l'une des nouvelles filières économiques porteuses pour la Région, les administrations ont entamé un travail collaboratif et intersectoriel intensif. Une trentaine de participants ont été réunis de manière novatrice, en croisant les compétences de l'agriculture, de l'environnement et du développement urbain. Ce sont au total 8 institutions et 2 associations représentant le secteur, nourris d'enquêtes et de sondages auprès du secteur.

Les résultats de ces travaux sont synthétisés dans un Plan d'action qui propose des recommandations avec pour chapitres : la révision du PRAS, du droit de préemption, des charges d'urbanisme et du bail à ferme. Pourquoi ces 4 outils ? Au vu d'abord de l'impact majeur escompté pour le développement des diverses typologies et pour l'ensemble du territoire régional, mais aussi en raison du calendrier attendu des modifications prévues dans un avenir court terme. Le plan est rédigé en tant que note d'orientations, détaillant les pistes retenues, et adressées à l'attention des instances en charge des diverses révisions règlementaires. Et en parallèle, la réforme du RRU en cours vise à faciliter l'installation de productions alimentaires en toiture.

L'agriculture et le cadre législatif, 2 réalités mouvantes

Enjeu de taille : les recommandations ont été élaborées dans un contexte éminemment mouvant, puisque qu'autant l'agriculture que le cadre législatif connaîtront dans les années à venir de profonds remaniements. Du côté législatif, après la réforme du CoBAT¹ et l'adoption du nouveau PRDD, ce sera au tour du PRAS et du RRU de connaître un vaste processus de modifications. Et du côté activité agricole, celle-ci est à la croisée des chemins entre des agriculteurs traditionnels qui occupent encore les terres en bordure de ville, des néo-agriculteurs urbains qui rivalisent de créativité dans les espaces

¹ CoBAT: Code bruxellois de l'aménagement du territoire ; PRAS : Plan régional d'affectation du sol ; RRU : Règlement régional d'urbanisme

et interstices disponibles, mais aussi des potagers urbains de plus en plus nombreux et les projets pédagogiques, de service et d'inclusion socio-professionnelle.

Pistes pour un PRAS offrant un cadre à l'agriculture urbaine

Le PRAS a atteint ce jour une échéance de révision et le Gouvernement s'est engagé à y intégrer l'agriculture urbaine, comme l'une des priorités aux côtés de la mixité des fonctions, la mobilité, la densification, le maillage vert. La première avancée sera d'introduire, dans les définitions et les prescriptions du PRAS, l'agriculture urbaine de manière à en préciser quelles activités peuvent être autorisées où avec quelles balises, quelle intégration. Beau défi au vu du caractère multiforme de l'activité... La définition devra traduire la vision d'une agriculture que la Région entend soutenir, sa dimension écologique, la relation à la ville, la plus-value sociale et sociétale. Concernant les zones agricoles, le plan d'action propose le principe du maintien des quelques 227 hectares existants, où seule l'activité de pleine terre pourra s'y installer. Il s'agira aussi d'éviter 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, adaptations à ces cas de figure encore inconnus.

Bientôt un droit de préemption en faveur des terres agricoles ?

La préemption est un levier possible pour la maîtrise foncière : il donne aux pouvoirs publics la possibilité d'acquérir prioritairement un bien lors de sa mise en vente, dans l'intérêt général. La modification récente du CoBAT a introduit cette possibilité pour acquérir des terrains agricoles, afin d'y développer des projets d'agriculture urbaine ou des potagers urbains. L'outil est intéressant à mettre en place comme « pièce d'un puzzle » dans une stratégie foncière plus globale. En effet le système est assez rigide, implique un coût et les ventes seront probablement limitées. Il aura toutefois déjà pour avantage d'actionner une veille de la dynamique foncière. Quatre acteurs publics ont été identifiés comme opérateurs à la manœuvre de l'outil : la Régie foncière en tant qu'organisme opérationnel au service de la Région, mais aussi Bruxelles Environnement dans son action de gestion (agro)environnementale, Citydev et les communes ou leur CPAS.

Quant à la gestion des terres, il sera utile de constituer une structure centralisée de gestion, à l'instar des SAFER en France (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural). Un autre outil se révèle nécessaire : l'observatoire du foncier agricole bruxellois, « méta-outil » de recensement et de centralisation de la connaissance du foncier. L'observatoire servira à une stratégie proactive, coordonnée, fondée sur les besoins et les capacités du terrain. La Wallonie dispose d'un observatoire depuis 2017 et la Flandre dispose d'un outil similaire, une banque foncière.

Le mécanisme des charges d'urbanisme : une opportunité pour l'AU citoyenne

Cet outil urbanistique, qui permet d'imposer une charge dans le cadre de permis pour des projets de grande ampleur, présente l'intérêt de répondre à deux enjeux de l'agriculture urbaine : le manque de terre et le manque de moyens financiers. N'oublions cependant pas que l'objectif premier du mécanisme est de compenser le manque de logement public.. Les charges existent à Bruxelles depuis 2013, à la fois comme mécanisme compensatoire et levier d'actions au profit de l'intérêt public. Les initiatives comme les potagers urbains pourraient déjà actuellement bénéficier de ce système. Les groupes de travail ont alors investigué les possibilités de donner une impulsion, rendre concrète la réalisation d'aménagements en ce sens. Le principe fondateur est celui de la complémentarité : en effet vu la crise du logement, une charge qui imposerait un espace de production alimentaire ne devrait qu'être accessoire, indissociable de la création de logements publics. Ceci permettrait déjà de resserrer les mailles dans la carte des potagers bruxellois, assurer l'accès à ce type d'espace pour de

plus en plus d'habitants. L'intégration d'espaces productifs demanderait à être imaginée le plus en amont du projet, pour s'assurer des meilleures conditions.

Pistes pour une réforme de la loi sur le bail à ferme

Tout le monde s'accorde sur le caractère obsolète et très ardu de la loi actuelle, celle-ci est d'autant plus inadaptée dans le contexte des néo-agriculteurs urbains. Si bien que les stratégies pour la contourner sont nombreuses et engendrent une grande insécurité. La Région bruxelloise dispose dorénavant des principaux ingrédients pour entamer une réforme. La qualité environnementale de l'agriculture bruxelloise sera nous l'espérons au centre de celle-ci, elle prend place à proximité des habitations et activités ou alors proche 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 ». On peut supposer que ce secteur sera en croissance, et ces agriculteurs qui investissent les toitures, les caves, les entrepôts etc. subissent également une forte précarité.

Voici les principales orientations pour un nouveau bail agricole bruxellois : prévoir un bail écrit, enregistré, un état des lieux obligatoire ; stabiliser les durées pour sortir de la dialectique entre le précaire et le bail perpétuel ; introduire un bail de courte durée attendu tant par les bailleurs que les preneurs comme possibilité de phase-test pour établir une relation de confiance ; maintenir un système de plafond de loyer et réajuster celui-ci. Enfin, des clauses environnementales à joindre aux futurs baux seraient l'un des moyens pour engager une production agricole respectueuse des écosystèmes et de la santé. Ceci dans une vision progressive, projetant par exemple un objectif « *100% bio à l'horizon 2035* ».

Vers une stratégie agricole bruxelloise

Depuis 2016, le soutien de la Région au redéploiement des agricultures urbaines est porté par la Stratégie Good Food, dont le premier axe vise à augmenter une production alimentaire locale et durable. A l'heure où cette stratégie arrive au terme de son premier cycle, nous pouvons dorénavant compter sur plusieurs expériences de terrain, projets récents sous différentes formes, tout comme sur les pistes de modifications réglementaires pour orienter le soutien à cette activité reconnue comme porteuse pour un développement urbain durable. Car au-delà de l'objectif de contribuer à un système alimentaire durable, la production agricole contribue au capital social, environnemental et à la transition économique. Nous comptons que la stratégie poursuive les actions engagées en matière de stabilisation du foncier, de sécurisation juridique et administrative, mais aussi en termes de réorganisation des financements, d'accompagnement et de mise en réseau, à Bruxelles et au-delà de cette région.