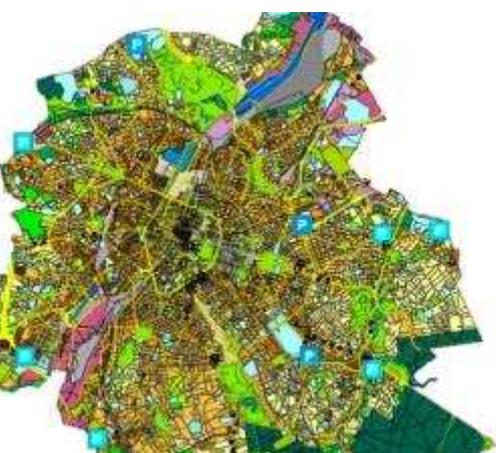


ÉTUDE URBANISTIQUE ET JURIDIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE URBAINE EN RÉGION BRUXELLOISE

Rapport final

janvier 2018



Auteurs :

Gembloux Agro-Bio Tech : Alexandre Lefebvre, Nicolas Tsurukawa, Prof. Haissam Jijakli
Agora : Pauline Nelsy Dumartin, Serge Peeters
Pascal Hanique
Maitre Gaetan Goisse, Maitre Vincent Lamal

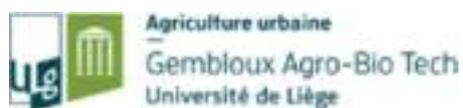


Table des Matières

1	INTRODUCTION	5
2	RÉSULTATS ATTEINTS	5
2.1	L'agriculture urbaine, vers une définition	5
2.1.1	Agriculture urbaine privée (individuelle ou familiale) – AUP	6
2.1.2	Agriculture urbaine communautaire – AUC	7
2.1.3	Agriculture urbaine à orientation économique (associative ou commerciale) – AUE	9
2.2	Analyse de l'existant.....	11
2.2.1	L'agriculture à Bruxelles : Une zone réduite.....	11
2.2.2	L'agriculture à Bruxelles : Propriété publique.....	15
2.2.3	Place de l'agriculture (au sens large) dans la planologie en RBC	20
2.2.3.1	Historique : du plan de secteur au premier plan régional de développement (PRD) ...	20
2.2.3.2	L'ordonnancement planologique en vigueur	25
2.2.3.3	Les plans stratégiques régionaux : PRD et PRDD.....	26
2.2.3.4	Le plan régional d'affectation du sol (PRAS)	30
2.2.3.5	Les plans d'aménagement directeur (PAD).....	33
2.2.3.6	Les plans particuliers d'affectation du sol (PPAS)	34
2.2.4	Définition des notions.	37
2.2.4.1	Sens commun des notions.....	37
2.2.4.2	Développement des notions au travers de la jurisprudence du Conseil d'Etat	40
2.2.4.3	Développement des notions au travers de la pratique administrative bruxelloise	43
2.2.5	Les règlements d'urbanisme (RRU - RCU)	45
2.2.6	Les permis d'urbanisme.....	49
2.2.7	Patrimoine	53
2.2.8	Rénovation urbaine	64
2.3	Inventaire des limites rencontrées par un panel d'acteurs de terrain.....	66
2.4	Concertation avec les acteurs stratégiques	68
2.5	Guide pratique pour l'agriculteur urbain	70
2.6	Benchmarking.....	71
2.7	Propositions de modifications règlementaires	75
2.7.1	Modifications planologiques : PRAS.....	75
2.7.2	Modifications planologiques : PAD + PPAS	82
2.7.3	Modifications aux règlements d'urbanisme : RRU / RCU.....	83

2.7.3.1	Les toitures végétalisées et les potagers en toiture.....	83
2.7.3.2	Le placement de serres en toiture.	85
2.7.4	Modifications à l'arrêté charges d'urbanisme.....	87
2.8	Droit de préemption.....	90
2.8.1	CONTEXTE : communication interprétative sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union Européene (2017/C 350/05)	90
2.8.1.1	De la nécessité de réglementer les marchés fonciers agricoles.....	90
2.8.1.2	De la libre circulation des capitaux, de la liberté d'établissement et des restrictions..	91
2.8.2	LE DROIT DE PRÉEMPTION APPLICABLE EN RÉGION BRUXELLES CAPITALE.....	94
2.8.2.1	De la situation actuelle	94
2.8.2.2	De l'horticulture en région de Bruxelles capitale.....	98
2.8.2.3	De l'utilité du droit de préemption en région de Bruxelles capitale :.....	99
2.8.3	DU DROIT DE PRÉEMPTION ET DU RISQUE SPÉCULATIF	100
2.8.4	CONCLUSIONS	102
3	FREINS RENCONTRÉS.....	106
4	SYNTHESE	107
5	CONCLUSIONS	126
	ANNEXES.....	128

Table des Illustrations

FIGURE 1 POTENTIEL DE TERRES AGRICOLES EN RBC (SOURCE BRUGIS)	6
FIGURE 2 DÉCLINAISON DES FORMES QUE PEUVENT PRENDRE L'AGRICULTURE PRIVÉE	7
FIGURE 3 LES POTAGERS SUR LES ZONES DU PRAS (SOURCE IBGE AUTEUR AGORA)	7
FIGURE 4 POTAGERS URBAINS EN RÉGION DE BRUXELLES CAPITALE (SOURCE IBGE AUTEUR AGORA)	8
FIGURE 5 FRICHES TALUS DE CHEMIN DE FER EN RÉGION DE BRUXELLES CAPITALE (SOURCE IBGE AUTEUR AGORA)	9
FIGURE 6 DÉCLINAISON DES FORMES QUE PEUVENT PRENDRE L'AGRICULTURE URBAINE À ORIENTATION ÉCONOMIQUE	10
FIGURE 7 POTAGERS URBAINS EN RÉGION DE BRUXELLES CAPITALE (SOURCE IBGE AUTEUR AGORA)	10
FIGURE 8 JUXTAPOSITION DES ZONES DE PROTECTION AVEC LES ZONES AGRICOLES (SOURCE IBGE AUTEUR AGORA)	11
FIGURE 9 JUXTAPOSITION DES ZONES DE PROTECTION AVEC LES ZONES AGRICOLES (SOURCE IBGE AUTEUR AGORA)	12
FIGURE 10 ESPACES AGRICOLES DE FAIT (SOURCE IBGE AUTEUR AGORA)	13
FIGURE 11 POTENTIEL DE TERRES AGRICOLES EN RBC (SOURCE IBGE 2013 SPF FINANCE 2015 AUTEUR TERRE-EN-VUE)	14
FIGURE 12 AFFECTATION AU PRAS DES TERRAINS POTENTIELS (SOURCE IBGE 2013 SPF FINANCE 2015 AUTEUR TERRE-EN-VUE)	15
FIGURE 13 NATURE DE LA PROPRIÉTÉ DES TERRAINS CONSIDÉRÉS COMME AYANT DU POTENTIEL (SOURCE IBGE 2013 SPF FINANCE 2015 AUTEUR TERRE-EN-VUE)	16
FIGURE 14 LES 10 PARCELLES AGRICOLES DE GRANDE TAILLES (SOURCES : BRUXELLES ÉCONOMIE/ EMPLOI ET IBGE AUTEUR AGORA)	17
FIGURE 15 ZOOM SUR LES 10 PARCELLES AGRICOLES DE GRANDE TAILLES À L'ÉCHELLE DU PRAS – ANDERLECHT – IDENTIFICATION DES PROPRIÉTAIRES PUBLIQUES (SOURCES : BRUXELLES ÉCONOMIE/ EMPLOI ET IBGE AUTEUR AGORA)	18
FIGURE 16 ZOOM SUR LES 10 PARCELLES AGRICOLES DE GRANDE TAILLES À L'ÉCHELLE DU PRAS – UCCLE – IDENTIFICATION DES PROPRIÉTAIRES PUBLIQUES (SOURCES : BRUXELLES ÉCONOMIE/ EMPLOI ET IBGE AUTEUR AGORA)	19
FIGURE 17 EXTRAIT DE LA CARTE DU PLAN DE SECTEUR TELLE QUE MODIFIÉE PAR LE PRD	22
FIGURE 18 EXTRAIT DE LA CARTE 1 – PROJET DE VILLE	26
FIGURE 19 EXTRAIT DE LA CARTE RELATIVE AUX ZONES PATRIMONIALES	29
FIGURE 20 GRANDS PÔLES VERTS ²²	30
FIGURE 21 EXTRAIT DE LA CARTE DES AFFECTATIONS DU PRAS	32
FIGURE 22 PLAN DU PPAS DE LA COMMUNE D'ANDERLECHT "ZONE RURALE"	36
FIGURE 23 CONTRAT DE QUARTIER DURABLE - MAELBEEK	65
FIGURE 24 VUES GOOGLE EARTH DE LA PARCELLE QUE CHEVAL ET FORET SOUHAITAIT TRANSFORMER (DÉLIMITÉE PAR UN TRAIT BLEU).	67

1 INTRODUCTION

La présente étude juridique et urbanistique identifie pour la Région de Bruxelles Capitale les possibilités d'adaptations règlementaires qui pourront favoriser la préservation et la stimulation du développement de l'agriculture urbaine sur son territoire. Elle se base sur une analyse de l'existant et sur des propositions définitions de différentes formes d'agriculture urbaine, qu'elles soient professionnelles ou non.

Lors des différentes phases de l'étude des échanges ont eu lieu avec les administrations compétentes et des groupes de travail spécifiques ont été organisés afin d'atteindre les objectifs de l'étude.

Une synthèse (page 107- 125) suivie des conclusions (page 126) permettent une lecture rapide du document.

2 RÉSULTATS ATTEINTS

2.1 L'agriculture urbaine, vers une définition

L'analyse croisée a rapidement mis en évidence l'importance de définir l'agriculture urbaine et ses différentes formes. Diverses propositions de définitions ont été faites et discutées en Comité d'accompagnement (CA) afin d'adopter un vocabulaire commun dans la présente étude et en vue d'apporter des bases de définitions aux outils réglementaires, planologiques et stratégiques qui en sont dépourvus.

De manière générale, l'agriculture urbaine peut se définir comme « l'ensemble des pratiques agricoles effectuées en ville et en périphérie de la ville dont la majorité de la production est destinée à la ville. L'agriculture urbaine englobe des pratiques de production, de transformation et de distribution. Les impacts de l'agriculture urbaine peuvent être sociaux, environnementaux et économiques ».

L'agriculture urbaine et périurbaine revêt diverses formes :

- production en pleine terre / hors sol
- production indoor / outdoor / sous-serre
- projet à vocation professionnelle (principale ou accessoire), de loisir, à dimension sociale ou pédagogique
- pratique individuelle (privée) ou dynamique collective
- production végétale, animale, fongique ou mixte
- production primaire, ou intégrant une ou deux étapes de transformation

Selon l'université AgroParisTech :

« L'agriculture urbaine existe depuis longtemps mais l'intérêt des scientifiques est récent avec notamment Bryant et Johnston en 1992, Smit et Nasr en 1992 et Charvet en 1994 (Aubry et al., 2008). Au sein de nombreuses définitions proposées, nous retiendrons que l'agriculture urbaine est «l'agriculture localisée en ville ou à sa périphérie, dont les produits sont majoritairement destinés à la ville et pour laquelle il existe une alternative entre usage agricole et non agricole des ressources (foncier, eau, main d'œuvre etc.). L'alternative ouvre des concurrences et des complémentarités d'usage» (Moustier et Mbaye,1999).

Elle est caractérisée par une grande diversité de formes et de fonctions. La diversité de formes se reflète au travers de multiples critères qui permettent de classer les projets existants. On peut ainsi les classer selon les formes prises et les fonctions rendues (Daniel, 2013).¹

Afin de mieux interroger les textes juridiques sur leurs capacités ou leurs difficultés à intégrer « l'agriculture urbaine », nous avons mis en place trois définitions qui révèlent la réalité de l'agriculture urbaine sur les territoires bruxellois.

2.1.1 Agriculture urbaine privée (individuelle ou familiale) – AUP

Elle a un objectif d'autoproduction et occupe une superficie modeste, proportionnelle aux quantités consommées par l'individu ou la famille.

Elle se situe principalement en zone d'habitat. On retrouve dans cette catégorie la simple plante de basilic sur l'appui fenêtre, le potager familiale au jardin, le petit poulailler, les petits systèmes aquaponiques, les productions d'intérieur (champignons, légumes, ...), les petits ruchers, ...

Elle s'inscrit dans la forme urbaine des territoires de l'habitat. Elle s'inscrit principalement sur un parcellaires de petite taille de forme rectangulaire. Ce sont les zones de cours et jardins du règlement régional d'Urbanisme.



Figure 1 Potentiel de terres agricoles en RBC (Source BrUGIS)

¹ Définition agriculture urbaine Source : <http://www.agroparistech.fr> consulté juin 2016.



Figure 2 Déclinaison des formes que peuvent prendre l'agriculture privée

2.1.2 Agriculture urbaine communautaire – AUC

Elle a un objectif d'autoproduction collective sur des parcelles individuelles ou communes.

On la retrouve sur toutes les zones d'affectations du PRAS mais surtout en sur les zones d'habitations et les zones vertes.

Zones au PRAS	Potagers existants
Zones de chemin de fer	6%
Zones de forte mixité	2%
Zones administratives	0%
Zones d'habitation à prédominance résidentielle	20%
Zones d'équipements d'intérêt collectif ou de services publics	7%
Zones d'habitation	24%
Zones d'industries urbaines	2%
Zones mixtes	1%
Zones de transport et d'activités portuaires	0%
Zones de parc	8%
Zones vertes	22%
Zones d'activités sportives	1%
Zones de cimetières	0%
Zones forestières	0%
Zones agricoles	4%
Zones de haute valeur biologique	5%

Figure 3 Les potagers sur les zones du PRAS (Source IBGE Auteur Agora)

Elle se pratique principalement sur des terrains accessibles au public en pleine terre (cœur d'îlot, friche, parc, talus, ...) mais certains projets sont réalisés en bacs sur le sol ou sur les toits. Vecteur de cohésion sociale, elle permet également de participer à la résilience alimentaire du quartier (productions de fruits et légumes frais et de saison, maintien d'un savoir-faire interculturel et intergénérationnel, ...).



Figure 4 Potagers Urbains en Région de Bruxelles Capitale (Source IBGE Auteur Agora)

C'est le territoire des potagers collectifs. Aujourd'hui sur la région on recense plus de 88ha dédié à l'activité maraîchère. Cela représente moins de 300 potagers d'une surface moyenne légèrement inférieure à 3000 m².

D'un point de vue formel, elle s'inscrit dans des espaces plus vastes que les zones de cours et jardins. Elles sont souvent présentes dans des espaces interstitielles, les talus des voies ferrées, dans des espaces dédiés à l'équipement, les friches...

L'exploitation des talus permet d'avoir une pratique agricole plus en lien avec les territoires centraux à la différence des zones de friches qui elles sont présentes surtout sur la seconde couronne.

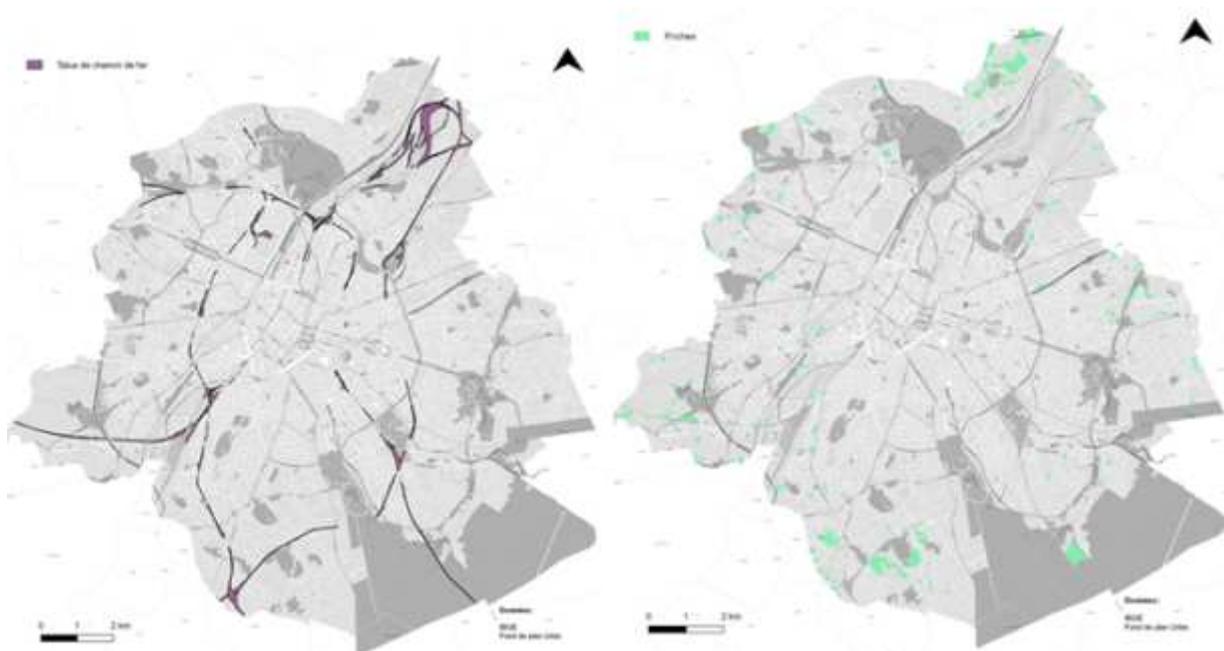


Figure 5 Friches Talus de chemin de fer en Région de Bruxelles Capitale (Source IBGE Auteur Agora)

2.1.3 Agriculture urbaine à orientation économique (associative ou commerciale) – AUE

Lorsqu'elle n'est pas située en zone agricole ou en périphérie de la ville, elle a généralement des objectifs autres que l'autoproduction tel que la vente des productions, la formation, l'événementiel, la création d'emplois, la recherche,... C'est donc souvent une combinaison de fonctions, elle ne se contente pas que de l'activité productive.

On la retrouve sur toutes les zones d'affectations du PRAS mais c'est une activité qui semble plus adaptée à la zone d'activité, à la zone portuaire ou à la zone d'industrie. En revanche, sa dimension pluridisciplinaire fait qu'elle n'est pas forcément adaptée à la zone agricole comme nous le verrons plus bas.

Elle s'adapte particulièrement au grand parcellaire des territoires qui ont souvent l'avantage de bénéficier d'une bonne accessibilité.

L'agriculture professionnelle située en zone agricole sera considérée comme de l'AUE dans la présente étude lorsque la majorité de la production est destinée aux citoyens. Celle-ci est localisée principalement sur la commune d'Anderlecht (sur les vallées du Neerpède et du Vogelenzang sur Neder-Over-Heembeek).



Figure 6 Déclinaison des formes que peuvent prendre l'agriculture urbaine à orientation économique



Figure 7 Potagers Urbains en Région de Bruxelles Capitale (Source IBGE Auteur Agora)

2.2 Analyse de l'existant

2.2.1 L'agriculture à Bruxelles : Une zone réduite....

D'un point de vue réglementaire, le PRAS définit des zones destinées à l'agriculture qu'il définit de la manière suivante : « des zones destinées à l'agriculture, au sens général du terme en ce compris l'horticulture, la sylviculture et le pâturage. Ces zones peuvent comporter les constructions indispensables à l'exploitation et au logement des exploitants. En cas d'inexploitation, les actes et travaux admissibles en zone verte sont autorisés après que ceux-ci auront été soumis aux mesures particulières de publicité. Lorsque des raisons sociales, écologiques ou économiques le justifient et moyennant plan particulier d'affectation du sol, ces zones peuvent, en cas d'inexploitation, bénéficier des prescriptions applicables dans les autres zones d'espaces verts, à l'exclusion des zones de cimetières et des zones de sports ou de loisirs de plein air ».

Aujourd'hui ces zones ne représentent à peine 4% du territoire et sont principalement concentrées en limite de la région sur la commune d'Anderlecht. Si l'on regarde de plus près on peut s'apercevoir que cette activité agricole est limitée par des zones de protection du patrimoine.



Figure 8 Juxtaposition des zones de protection avec les zones agricoles (Source IBGE Auteur Agora)

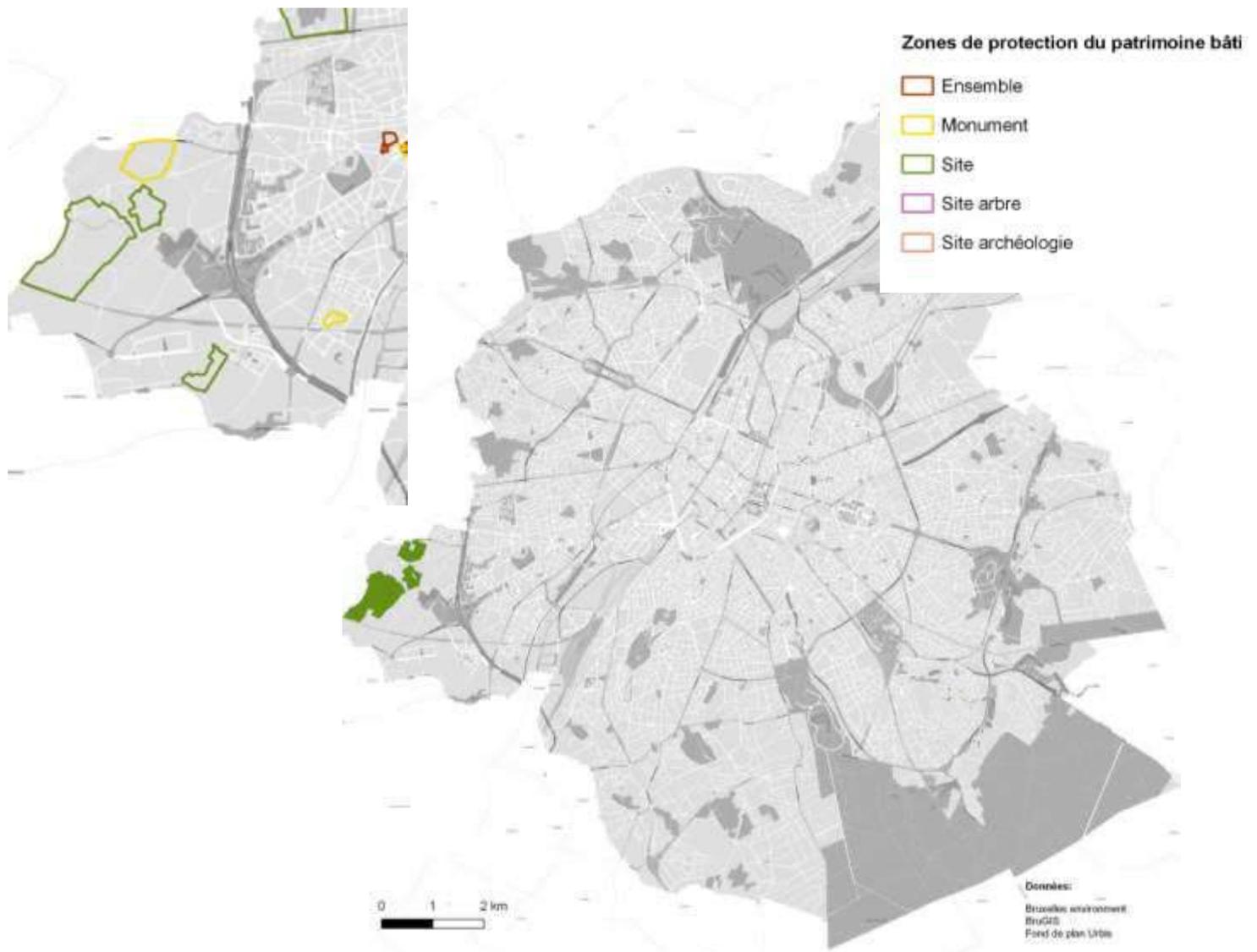


Figure 9 Juxtaposition des zones de protection avec les zones agricoles (Source IBGE Auteur Agora)

Cependant l'agriculture aujourd'hui sur Bruxelles ne se concentre pas uniquement sur ces zones définies par le PRAS.

Comme le montre la carte ci-dessous on a une corrélation mitigée en la zone agricole du PRAS et la zone agricole « de fait ». Cette carte prend en compte tous les potagers collectifs. Cela montre qu'elle a une réalité bien plus importante sur le territoire régionale. La concentration sur Anderlecht est plus importante et s'étend le long de la frontière jusqu'au nord. Une autre polarité se dessine au nord sur la commune de Schaarbeek à proximité des voies ferrées et sur Neder-Over-Obbeek dans la continuité du territoire agricole de la région flamande.



Figure 10 Espaces agricoles de fait (Source IBGE Auteur Agora)

Il faut rappeler que les potagers privés ne sont pas considérés comme une activité agricole par le conseil d'état.

Mais reste-t-il des terres disponibles pour l'agriculteur en RBC ? Pour cela nous reprendrons l'étude réalisée par Terre en Vue en septembre 2016. L'objectif de cette étude était de produire une image du potentiel de terrains disponibles pour installer des agriculteurs professionnels en RBC. En effet, dans le cadre du lancement de la stratégie Good Food qui ambitionne d'approvisionner les bruxellois pour 30 % avec des fruits et légumes produits dans la région et sa périphérie directe d'ici 2025, un des premiers enjeux est de connaître la place qui existe et qui pourrait être consacrée à l'agriculture urbaine.

Cela montre qu'il y a 480 hectares² de terres potentiellement disponibles pour l'agriculture, repartis en blocs contigus d'au moins 0,5 hectares. Ces potentialités sont très inégalement réparties selon les communes. Les communes les plus concernées sont Anderlecht d'une part avec les vallées du Neerpede et du Vogelenzang et Bruxelles-ville d'autre part, principalement du fait de Haren.

² Ce chiffre de 480 ha est théorique et calculé sur base de données cartographiques. Il doit encore être confirmé et affiné via une étude de terrain prévue courant 2018.

Certaines communes n'ont pas de potentiel du tout (Koekelberg, Etterbeek, Saint-Gilles et Saint-Josse-Ten-Noode). Le potentiel est, de manière générale, principalement localisé en périphérie de la ville et dans tous les cas hors du pentagone.

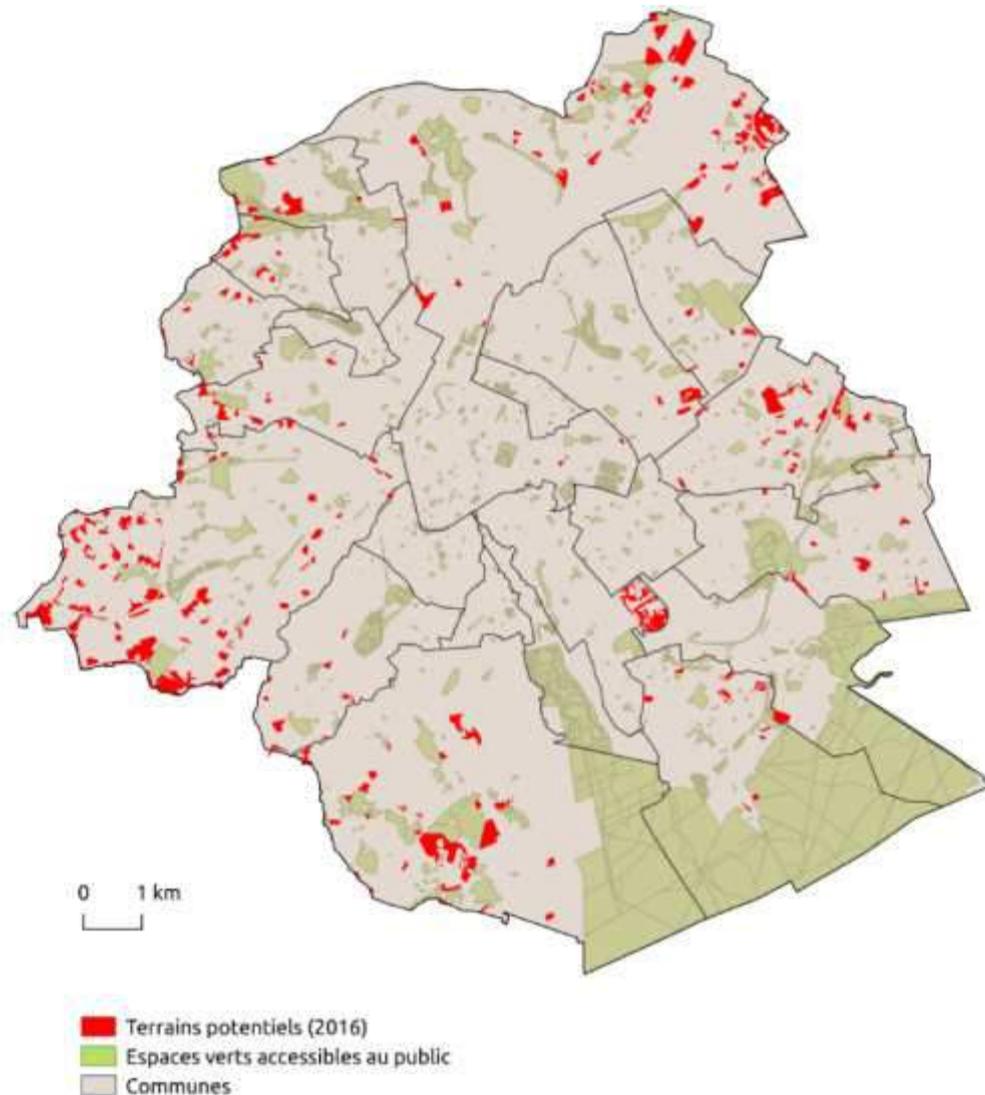


Figure 11 Potentiel de terres agricoles en RBC (Source IBGE 2013 SPF finance 2015 Auteur Terre-en-Vue)

Le potentiel, comme le montre la carte, est très peu reparti sur des zones affectées à l'agriculture (29.6ha). Pour le reste, les terrains potentiels sont assez bien localisés dans les zones vertes (64.8ha) et dans les zones vertes de haute valeur biologique (49.3ha), ou l'argument en faveur de l'agriculture peut se défendre aussi bien que pour les zones agricoles dans une perspective de gestion intégrée et multifonctionnelle des espaces. Une partie de ces espaces sont touchés par les Monuments et Sites ou protégés (cfr. Figure 9).

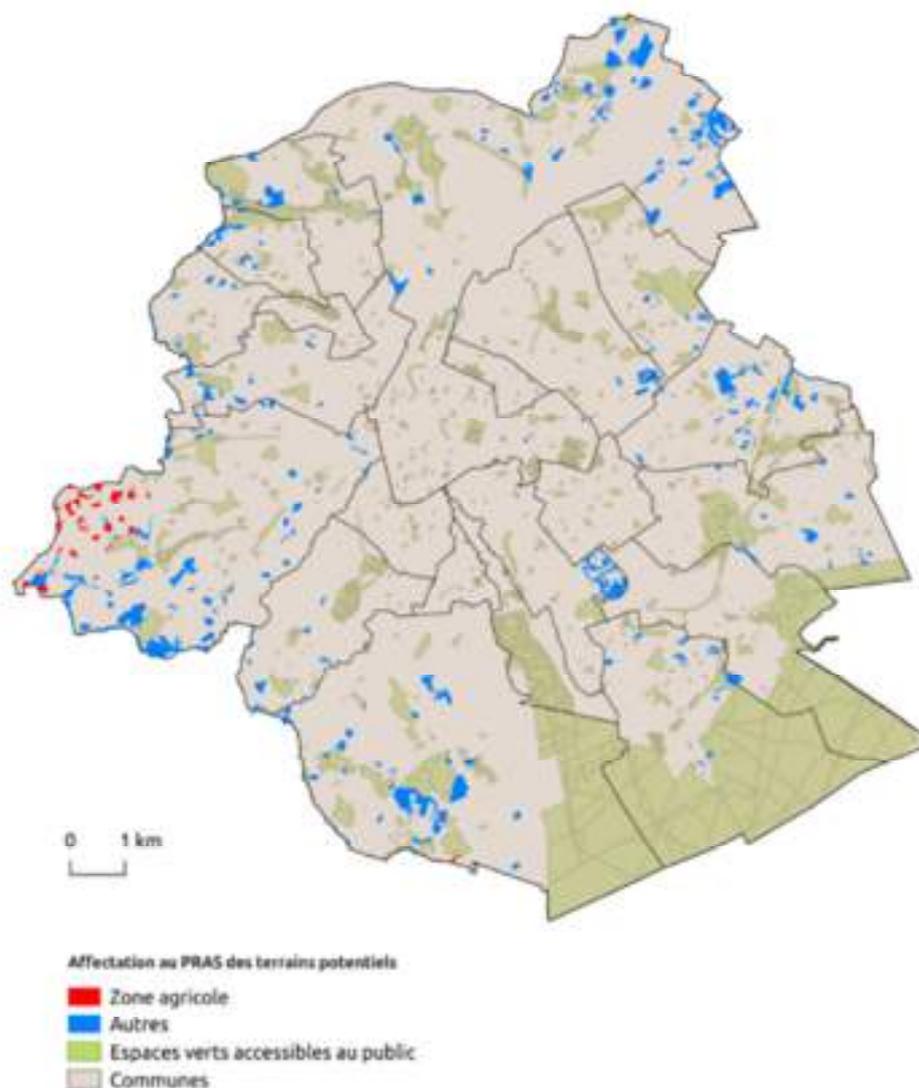


Figure 12 Affectation au PRAS des terrains potentiels (Source IBGE 2013 SPF finance 2015 Auteur Terre-en-Vue)

Le potentiel est bien représenté dans « la zone d'habitat » au PRAS plus de 112 ha soit plus de 23 %. On retrouve plus de 60.6 ha dans les zones d'habitation et plus de 51.8 ha dans les zones d'habitation à prédominance résidentielle.

2.2.2 L'agriculture à Bruxelles : Propriété publique....

Au regard de l'étude Terre en Vue réalisée en en septembre 2016, la propriété des superficies potentiellement utilisables pour l'agriculture est d'avantage d'ordre publique que privée, bien que comme le dit l'étude la différence ne soit pas grande.

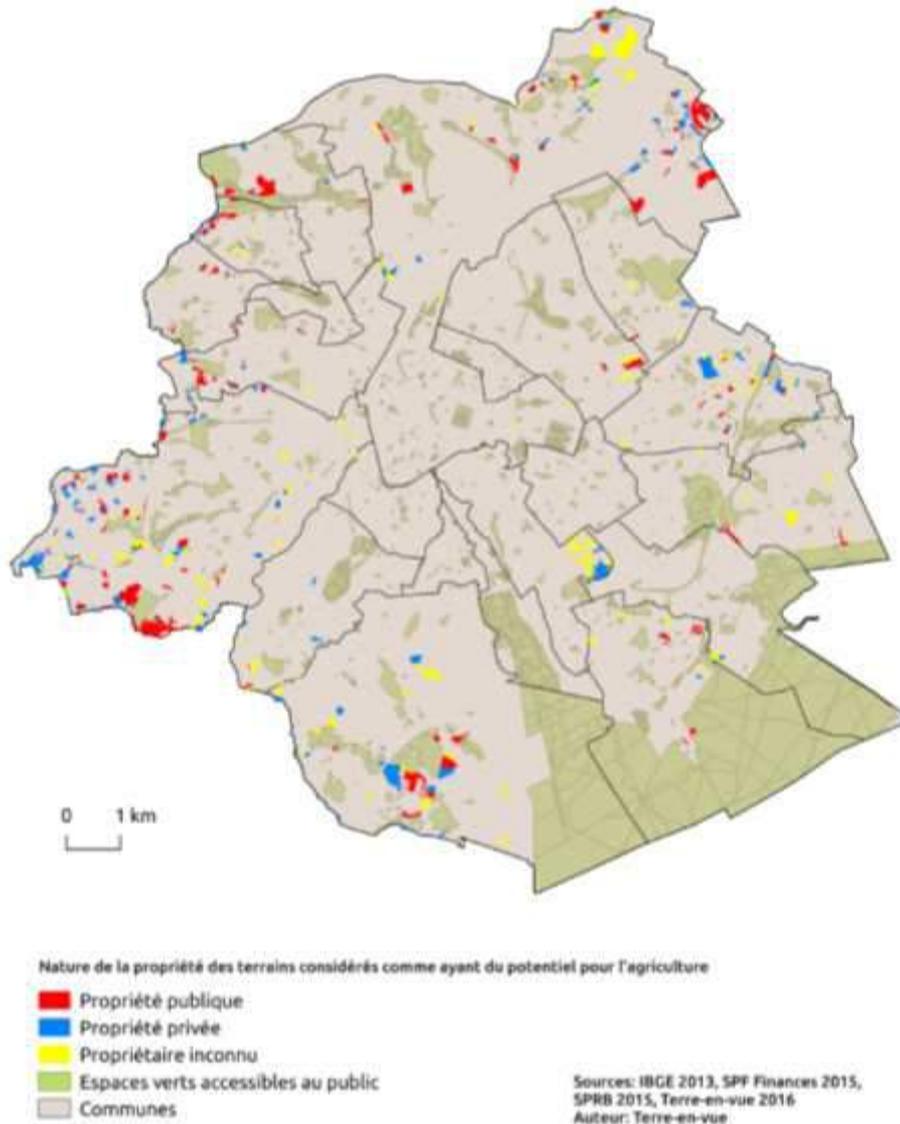


Figure 13 Nature de la propriété des terrains considérés comme ayant du potentiel (Source IBGE 2013 SPF finance 2015 Auteur Terre-en-Vue)

Dans la perspective de faire évoluer le cadre réglementaire, au profit de l'agriculture urbaine, Il est intéressant de mieux identifier ces propriétaires afin de mieux calibrer les solutions.

Quelle est le pourcentage de parcelles « agricoles » publiques et privées ? Au vu des données du cadastre, les parcelles publiques représentent plus de 289,35 km² soit 86 % du territoire régional. Les plus grandes parcelles sont situés dans la forêt de Soignes.

Cependant si l'on exclut les zones de jardin et bois le pourcentage de parcelles « agricoles » publiques et privées, les parcelles publiques ne représentent plus que 76 %. Les 10 plus grandes parcelles publiques sont situés en périphérie appartiennent :

- Domaine de la société du logement de la région bruxelloise
- Domaine de la région de Bruxelles-capitale-biens gérés par le port de Bruxelles
- Domaine de la commune d’Uccle
- Staatsdomein/fod mobiliteit en vervoer/bestuur van het vervoer te land voor mivb-metro
- Domaine de la commune d’Anderlecht
- Domaine du centre public d’action sociale de Bruxelles
- Domaine de la sdrb/société de développement régional pour la région de Bruxelles-Capitale

On trouve également :

- Vennootschap/montea – société spécialisé dans l’immobilier logistique.
- Vennootschap/abatan
- Association/UCL/Université Catholique de Louvain
- Domaine de la fabrique d’Église de la paroisse Saint-pierre à Uccle



Figure 14 Les 10 parcelles agricoles de grande tailles (Sources : Bruxelles Économie/ Emploi et IBGE Auteur Agora)

À l'échelle du PRAS, ces parcelles publiques ne représentent plus que 8.48 km² soit 37% de la surface total des zones agricoles au PRAS. Sur les 10 plus grandes parcelles au PRAS, seulement deux, sont publiques. On retrouve le CPAS de la ville de Bruxelles ainsi que le SPF finances avec des terrains supérieur à 2 ha.

À l'échelle du PRAS **les propriétaires privés sont les plus représentés**. Il faut toutefois noter que 16% des propriétaires n'ont pas été identifiés (statut inconnu - public ou privé ?).

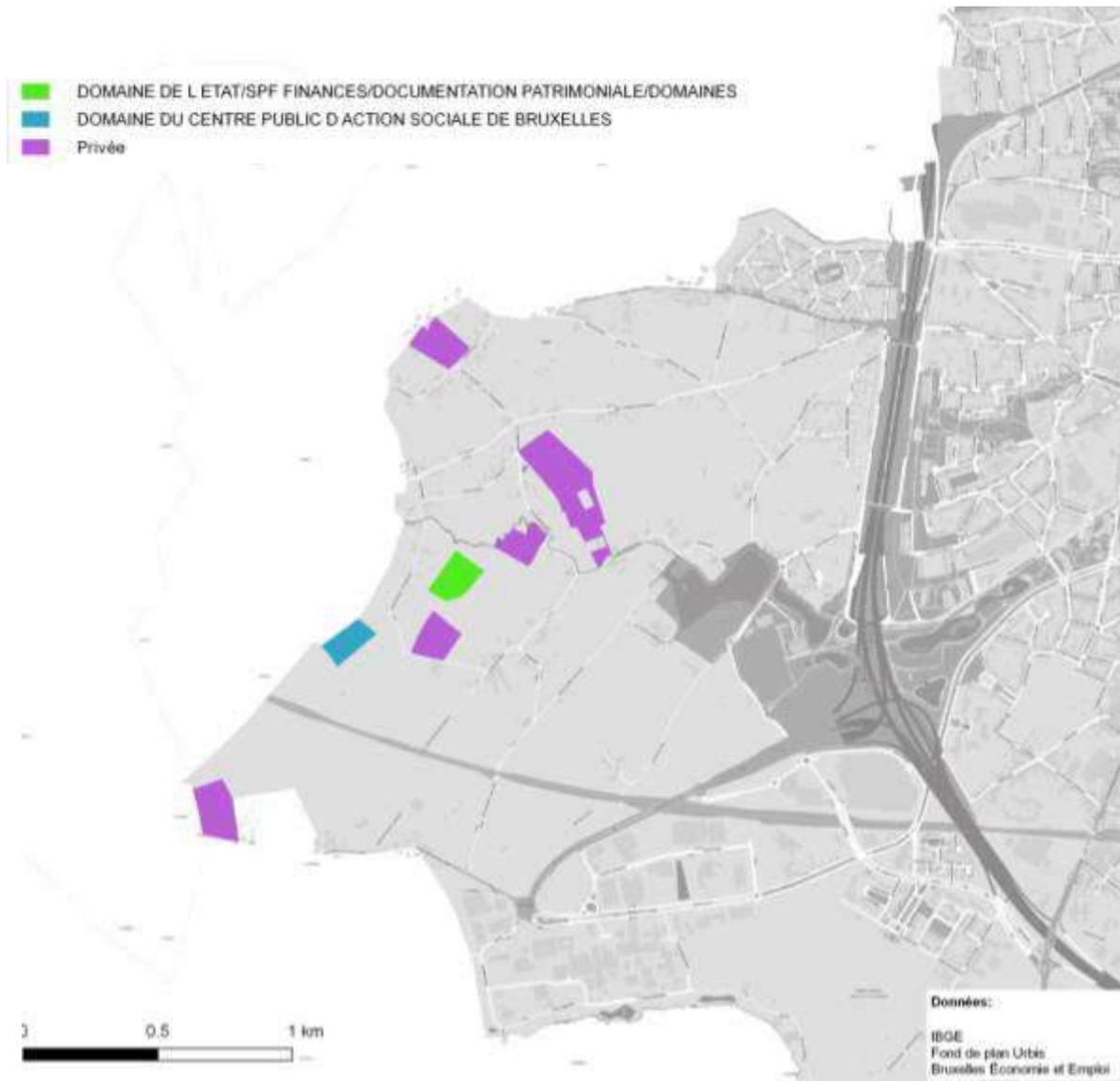


Figure 15 Zoom sur les 10 parcelles agricoles de grande tailles à l'échelle du PRAS – Anderlecht – Identification des propriétaires publiques (Sources : Bruxelles Économie/ Emploi et IBGE Auteur Agora)



Figure 16 Zoom sur les 10 parcelles agricoles de grande tailles à l'échelle du PRAS – Uccle – Identification des propriétaires publiques (Sources : Bruxelles Économie/ Emploi et IBGE Auteur Agora)

Ces chiffres sont importants dans l'avancée de la mission. Ils permettront d'orienter à plus long terme, sur une ou des solutions à adopter notamment sur la nécessité de modifier le PRAS ou d'adopter des solutions plus souples pour favoriser l'agriculture urbaine en région bruxelloise.

En regardant, les données par rapport aux « parcelles agricoles », on aurait à tendance à dire que « le public » est le principal propriétaire (Régions, communes, STIB...) et que par des procédés plus souples, par un travail de circulaire en interne redéfinissant la forme et la place de l'agriculture dans la région et la mise en place d'un référent régional, on pourrait y parvenir.

En revanche, si l'on se penche sur les données au niveau du PRAS, la tendance est inversée. La zone agricole est principalement aux mains des privés. Cela motive davantage d'opérer à un travail plus lourd de redéfinition de la zone agricole au PRAS notamment en sous zone « intégrant les différentes formes d'agriculture urbaine » et d'affinage de la notion « d'activités productives » pour une meilleure intégration dans les autres zones du plan.

Cela aura également un intérêt dans la partie sur droit de préemption (une grosse partie des terres sont déjà publiques).

2.2.3 Place de l'agriculture (au sens large) dans la planologie en RBC

Glossaire des acronymes :

PRD : Plan régional de développement

PRAS Plan régional d'affectation du sol

PPAS : Plan particulier d'affectation du sol

PAD : Plan d'aménagement directeur

RRU : Règlement régional d'urbanisme

RCU : Règlement communal d'urbanisme

2.2.3.1 Historique : du plan de secteur au premier plan régional de développement (PRD)

1. La Région de Bruxelles-Capitale a connu une succession de normes planologiques qui a débuté par l'adoption du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979³ fondé sur la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire⁴.

Ce plan d'une longévité remarquable préfigurait déjà le plan régional d'affectation du sol (PRAS) de 2001 combinant des prescriptions littérales et graphiques, les premières comportant des prescriptions générales ainsi qu'un glossaire des principaux termes utilisés⁵.

2. L'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OPU) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1992⁶ et a remplacé à cette date, en Région de Bruxelles-Capitale, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme⁷.

³ Plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, arrêté royal du 28 novembre 1979, *Moniteur belge* du 21 décembre 1979, Prescriptions urbanistiques littérales du plan des affectations, programmes des zones à programme minimum et glossaire des principaux termes utilisés dans les prescriptions.

⁴ Bruxelles **Urbanisme et Patrimoine (BUP)**, **Bruxelles Histoire de planifier, urbanisme aux 19^e et 20^e siècles**, Mardaga, 2017.

⁵ Philippe Coenraets, « *Pyramide des plans ou hiérarchie enchevêtrée ? L'oscillation entre deux modèles de planification en Région de Bruxelles-Capitale ?* », in **Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)**, Bruylant, 2016, p. 603.

⁶ Article 210 de l'OPU.

⁷ Jean-François Neuray, « *Les innovations en matière d'urbanisme à Bruxelles. Réflexions sur l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme* », in **L'urbanisme à Bruxelles**, éditions du Jeune Barreau de Bruxelles, 1992, p. 1 et suiv.

3. C'est sur cette base que le plan de secteur a été modifié par le volet réglementaire du premier plan régional de développement (PRD)⁸ adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 mars 1995. Ce plan se caractérisait par une double nature à la fois réglementaire et indicative, traduisant les grandes orientations stratégiques de la Région⁹.

Ces dispositions réglementaires consistaient « à *revisiter les prescriptions du plan de secteur en constituant, en quelque sorte, un prisme au travers duquel ces prescriptions devaient être lues. C'est par la combinaison des prescriptions du plan de secteur et du volet réglementaire du PRD que la situation planologique des différentes parcelles composant le territoire régional pouvait être déterminée avec précision.*¹⁰ »

4. Le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise ne connaissait pas, à proprement parler, de zone agricole. Les parcelles actuellement situées en zones agricoles au plan régional d'affectation du sol (PRAS) étaient situées au plan de secteur en **zones rurales** composées de :

- **Zones d'espaces verts** (couleur verte – 4.3.) ;
- **Zones rurales d'intérêt touristique** (liseré en pointillé jaune – 4.6.2.).

Pour être complet, certaines de ces parcelles se trouvaient également situées en zones de sport de plein air (couleur vert clair).

⁸ Philippe Levert, « *Le plan régional de développement* », Amén.-Env., 1994, n° spécial, p. 3 ; Joël van Ypersele et Bernard Louveaux, **Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions**, Larcier, 2^e édition, 2006.

⁹ Jacques Sambon, « *Valeur juridique des dispositions indicatives du PRD, des dispositions des schémas de structure et des schémas directeurs* », Amén.-Env., 1998, p. 309.

¹⁰ Philippe Coenraets, *op. cit.*, p. 606.

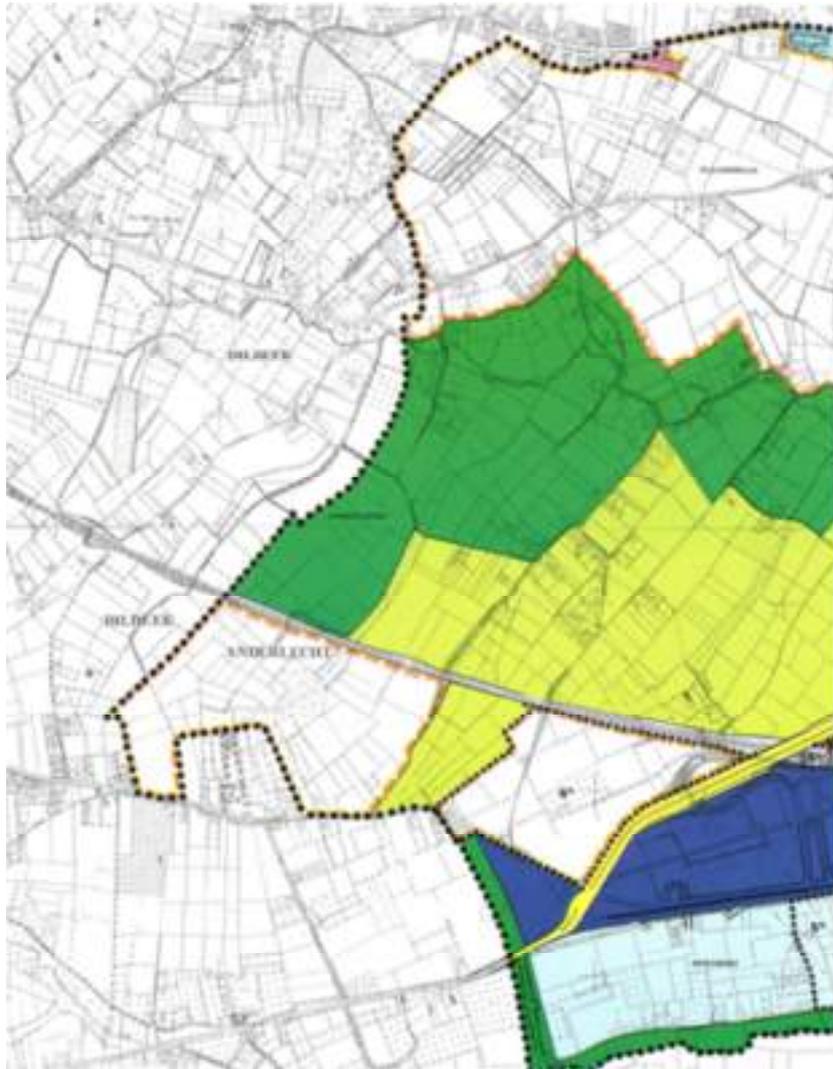


Figure 17 Extrait de la carte du plan de secteur telle que modifiée par le PRD

5. Au sens de l'article 2 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur¹¹, la zone rurale se subdivisait en plusieurs zones.

Les zones rurales étaient en fait considérées comme des zones n'ayant pas encore reçu une affectation précise soit en zone agricole, soit en zone forestière, soit en d'autres zones d'espace vert au plan de secteur¹².

¹¹ Cet arrêté a servi de base à l'adoption du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979. *Moniteur belge* du 10 février 1973.

¹² Francis Haumont, « *Les plans de secteur, vingt ans déjà – contenu et dérogations* », *Amén.-Env.*, 1994, n° spécial, p. 33.

« 4.0. La zone rurale peut être divisée en :

4.1. Zones agricoles¹³ ;

4.2. Zones forestières ;

4.3. Zones d'espaces verts parmi lesquelles il peut être distingué :

4.3.1. Des zones naturelles ;

4.3.2. Des zones naturelles d'intérêt scientifique ou réserves naturelles ;

4.4. Des zones de parcs ;

4.5. Des zones d'isolement ;

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

4.6.1. Les zones d'intérêt paysager ;

4.6.2. Les zones rurales d'intérêt touristique. »

6. L'article 10 de l'arrêté précité du 28 décembre 1972 définissait comme suit la zone rurale :

« Zone rurale.

4.0. A défaut de délimitation sur le plan des zones agricoles, forestières ou d'espaces verts, ou sauf les dispositions particulières ci-après relatives à ces zones reprises sous les n° 4.1., 4.2. et 4.3., sont seuls autorisés les actes et travaux nécessaires au maintien de l'affectation actuelle. »

L'article 11 du même arrêté définissait les zones agricoles comme suit :

« 4.1. Les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme. Sauf dispositions particulières, les zones agricoles ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que des installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles. Les constructions destinées aux exploitations agricoles non liées au sol, soit à caractère industriel ou soit d'élevage intensif, ne peuvent être établies à moins de 300 m d'une zone d'habitat ou à moins de 100 m d'une zone d'extension de l'habitat sauf s'il s'agit d'une zone d'habitat à caractère rural. Les distances de 300 m et de 100 m ne

¹³ C'est nous qui soulignons.

s'appliquent cependant pas à l'extension d'exploitations existantes. La reconversion en zone forestière est admise conformément aux dispositions de l'article 35 du Code rural relatif à la délimitation des zones agricoles et forestières. »

7. Les prescriptions applicables à ces zones du plan de secteur tel que modifié par le premier PRD étaient les suivantes¹⁴ :

« 4. Les zones rurales.

4.3. Les zones d'espaces verts.

§ 1^{er}. Ces zones sont destinées au maintien, à la protection et à la régénération du milieu naturel.

Elles sont essentiellement affectées aux plantations et aux eaux qui constituent les éléments essentiels du paysage: elles sont entretenues ou aménagées afin de garantir leur intérêt scientifique ou esthétique ou de remplir leur rôle social ou pédagogique. Les localisations éventuelles de terrains de sports de plein air sont expressément indiquées au plan. Leur réalisation est subordonnée au respect des espaces plantés.

*§ 2. Ne peuvent être autorisés que les actes et travaux strictement nécessaires à l'affectation de ces zones ou directement complémentaires de leur fonction sociale sans que puissent être mises en cause l'unité de ces zones ou leur valeur scientifique, pédagogique ou esthétique*¹⁵.

4.6.2. Les zones rurales d'intérêt touristique.

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

¹⁴ MRBC, Carte et prescriptions officieuses du plan de secteur résultant des abrogations par le PRD, 3 septembre 1999.

¹⁵ C'est nous qui soulignons.

8. Le glossaire du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise ne comportait aucune définition de l'agriculture ou de toute autre activité de type agricole.

Les notions auxquelles il était fait référence, se retrouvaient habituellement dans les différents plans de secteurs applicables dans les deux autres régions, au niveau des prescriptions applicables aux zones agricoles, comme précisé ci-avant dans le cadre de l'article 11 de l'arrêté précité du 28 décembre 1972.

Ces zones étant destinées à l'agriculture, elles ne pouvaient accueillir, en principe, que¹⁶ :

- les constructions indispensables à l'exploitation, au logement des exploitants et des installations d'accueil pour autant qu'elles fassent parties intégrantes d'une exploitation agricole ;
 - les entreprises para-agricoles, les exploitations agricoles non liées au sol à caractère industriel et les exploitations d'élevage intensif sous certaines conditions¹⁷.
9. La modification du plan de secteur par le volet réglementaire du premier plan régional de développement (PRD) n'a pas apporté de changement majeur concernant la situation précitée en vigueur sous le régime du plan de secteur¹⁸.

Les prescriptions relatives aux zones rurales (zones d'espaces verts et zones rurales d'intérêt touristique) ont été intégralement maintenues par la prescription A.01 du PRD.

2.2.3.2 L'ordonnement planologique en vigueur

10. L'ordonnement planologique actuellement en vigueur comporte les plans et projets de plans suivants :

- a. Plan Régional de Développement (PRD) du 12 septembre 2002 ;
- b. Projet de Plan Régional de Développement Durable (PRDD) 2016/2018 ;
- c. Plan régional d'affectation du sol (PRAS) du 3 mai 2001 tel que modifié par le PRAS dit « démographique » ;
- d. Plans particuliers d'affectation du sol (PPAS).

Dès l'entrée en vigueur de la réforme du COBAT, on y ajoutera les plans d'aménagement directeur (PAD).

¹⁶ Cf. infra définition de l'agriculture.

¹⁷ Francis Haumont, *op. cit.*, p. 38.

¹⁸ MRBC, **Carte et prescriptions officielles du plan de secteur résultant des abrogations par le PRD**, 3 septembre 1999.

2.2.3.3 Les plans stratégiques régionaux : PRD et PRDD

11. Le **plan régional de développement (PRD)** adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 12 septembre 2002 est toujours en vigueur à ce jour.

Ce plan ne comporte aucune disposition indicative traitant du rôle de l'agriculture ou de l'agriculture urbaine. Il reprend les terrains situés dans la zone agricole de la PEDE comme des espaces verts assortis d'une promenade verte¹⁹. Ces éléments sont évidemment de nature à privilégier le caractère patrimonial, paysager et naturel de ces parcelles²⁰.

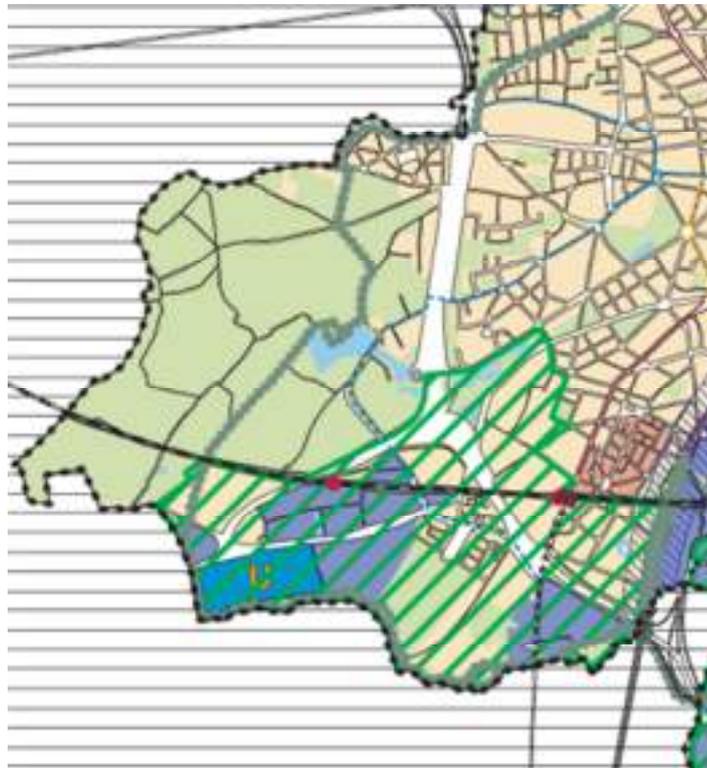


Figure 18 Extrait de la carte 1 – Projet de ville

12. La Déclaration d'intention de modification totale du plan régional de développement (PRD) prise par le Gouvernement en date du 26 novembre 2009 propose une révision complète du PRD 2002 en lui adjoignant un second D pour « Durable », conscient que tout développement urbain ne peut se concevoir aujourd'hui qu'en portant toute son attention sur les trois piliers du développement durable : social, économique et environnemental.

¹⁹ Cartes 1 – Projet de ville et 4 – Amélioration du cadre de vie.

²⁰ Cf. *infra* partie consacrée à la conservation du patrimoine.

13. Le projet de **plan régional de développement durable (PRDD)** adopté par le Gouvernement le 18 octobre 2016 a été soumis à l'enquête publique, du 13 janvier 2017 au 13 mars 2017.

De manière générale, le projet de PRDD entend soutenir une économie de proximité²¹ :

« La Région entend soutenir le concept d'économie de proximité qui inclut les petites entreprises indépendantes (dont les activités participent de la vie locale et contribuent à l'habitabilité des quartiers, au bien-être des citoyens et au développement socio-économique des noyaux d'identité locaux) et certaines grandes entreprises, dès lors qu'elles ont un ancrage fort au territoire²²..

L'économie de proximité permet de créer des emplois adaptés à la population bruxelloise. Cette économie est, par essence, non délocalisable et est en plein essor, notamment sur le volet des services aux personnes dont les besoins sont grandissants (accueil et accompagnement de la petite enfance, accompagnement des personnes âgées...). ☒

*Le PRAS sera adapté pour tenir compte de la nécessité du déploiement de l'économie de proximité.*²³ »

Le projet de PRDD manque néanmoins de la description d'un outil spécifiquement axé sur le développement de l'agriculture urbaine à développer par ailleurs, le PRDD n'ayant vocation à intégrer l'ensemble des plans existants. Des outils s'inscrivant dans la stratégie régionale en matière d'économie circulaire existent, il conviendrait sans doute d'y faire référence (Good Food, par exemple).

14. Pour ce qui concerne plus particulièrement notre propos, on relèvera que les terrains situés en zones agricoles à Anderlecht (PEDE) ont été placés en **Périmètre d'embellissement et de mise en valeur du patrimoine** au projet de PRDD.

Ainsi, le projet de PRDD apporte les précisions suivantes à cet égard²⁴ :

« La valorisation du patrimoine et la qualité de l'architecture constituent des opportunités pour promouvoir l'image de Bruxelles aux niveaux national et

²¹ Projet de PRDD, Un territoire au service des Bruxellois, Axe 3, Stratégie 1 – Requalifier la place des secteurs économiques (outil 7), p. 89.

²² Cf. notamment Priscilla Ananian, **Bruxelles, région d'innovation. Evolution et perspectives de développement des centralités bruxelloises**, UCL Presses universitaires de Louvain, 2014.

²³ C'est nous qui soulignons.

²⁴ Projet de PRDD, Un territoire au service des Bruxellois, Axe 2, Stratégie 4 – Défendre le patrimoine et l'architecture comme vecteurs d'identité et d'attractivité, p. 63.

international. Posséder un environnement convivial contribue à l'attachement des individus à leur ville, ainsi qu'à l'attractivité de la Région vis-à-vis des touristes et nouveaux habitants potentiels.

En termes de patrimoine, s'il faut s'appuyer sur les outils existants, comme les biens classés patrimoine mondial de l'Unesco ou la protection légale, la Région devra également entreprendre des actions de promotion plus spécifiques, notamment autour de l'Art nouveau ou des quartiers néoclassiques, ce qui impliquera une plus grande collaboration entre le secteur du patrimoine et du tourisme.

Par ailleurs, la valorisation du patrimoine et de l'architecture doit passer par celle de son environnement et des espaces publics structurants dont la cohérence, la qualité et le rôle dans la dynamique urbaine sont reconnus. A cet effet, le PRDD a déterminé des Périmètres d'embellissement et de mise en valeur du patrimoine ainsi qu'une liste du patrimoine emblématique. Ces éléments combinent reconnaissance du patrimoine et mise en valeur d'éléments identitaires du cadre de vie à travers la notion d'embellissement. Cette attention aux biens non protégés vient en complément des outils plus classiques de conservation du patrimoine reconnu.

Ainsi, les grands axes structurants (boulevards urbains, anciennes chaussées, larges avenues plantées d'arbres d'alignement...) constituent des pôles d'intérêt régional auxquels il faut donner une nouvelle valeur qualitative par une attention particulière aux interventions contemporaines à concevoir en lien avec la topographie et l'histoire de ces lieux.

Dans la même logique, l'entretien, la restauration et le bon usage des grands sites classés doit se penser dans le respect de leurs caractéristiques paysagères et historiques, participant à ce titre à l'attractivité de la Région. »

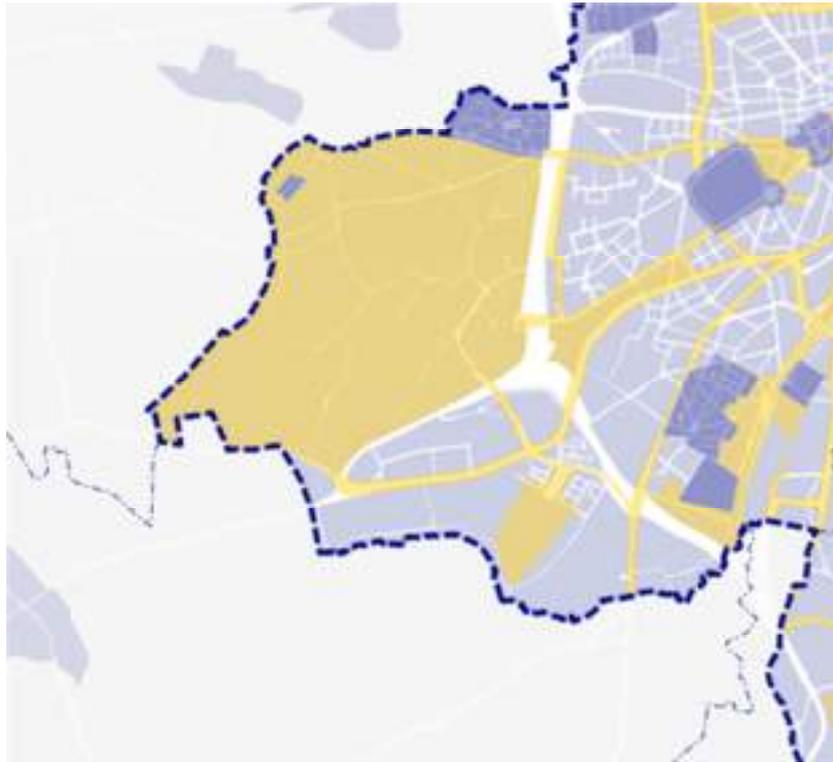


Figure 19 Extrait de la carte relative aux zones patrimoniales

Le projet de PRDD reprend également le site de la PEDE parmi les trois grands pôles verts²⁵ :

- a. La Forêt de Soignes ;
- b. Le site de la Pède ;
- c. L'ensemble des sites et des parcs situés aux abords du château de Laeken et du Heysel.

²⁵ Projet de PRDD, Un territoire au service des Bruxellois, Axe 2, Stratégie 6 – Renforcer le paysage naturel (outil 4), p. 69.



Figure 20 Grands pôles verts²²

« Les zones agricoles sont importantes (notamment à proximité de la Pède). Les territoires cultivés ou d'élevage peuvent être mis à profit pour la promenade, en les rendant accessibles et utiles à des fonctions récréatives et de loisir et d'alimentation de la ville. »

La zone agricole de la PEDE est également reprise dans le renforcement de la connectivité du réseau écologique²⁶.

2.2.3.4 Le plan régional d'affectation du sol (PRAS)

15. Le plan régional d'affectation du sol (PRAS) constitue à proprement parler le document de référence en vigueur pour l'aménagement du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est l'équivalent du plan de secteur en Wallonie. Ce document répartit les différentes parcelles du territoire régional en différentes affectations définies par les prescriptions littérales particulières et les prescriptions graphiques. Le plan est accompagné de

²⁶ Carte du Maillage vert 2 du projet de PRDD (cahier des cartes).

prescriptions générales applicables à toutes les zones et d'un glossaire des principaux termes utilisés²⁷.

16. Le PRAS a été adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 mai 2001 et est entré en vigueur le 29 juin 2001.

Par la suite, il a fait l'objet de plusieurs errata et de trois modifications. Une première modification avait pour objectif la réalisation du projet « Diabolo » de la SNCB, en vue de permettre le désenclavement ferroviaire de l'aéroport de Bruxelles National.

La seconde modification, d'une plus grande ampleur, a été initiée dans le but notamment de répondre aux défis liés à l'essor démographique que connaît depuis quelques années la Région.

Cette seconde modification dénommée PRAS « démographique » a été adoptée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 2 mai 2013 et est entrée en vigueur le 21 décembre 2013.

La dernière modification récente porte sur la zone d'intérêt régional du Plateau du Heysel.

17. Le PRAS définit la zone agricole dans les termes suivants :

« 17. Zones agricoles

Ces zones sont destinées à l'agriculture, au sens général du terme en ce compris l'horticulture, la sylviculture et le pâturage. Ces zones peuvent comporter les constructions indispensables à l'exploitation et au logement des exploitants²⁸.

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

Lorsque des raisons sociales, écologiques ou économiques le justifient et moyennant plan particulier d'affectation du sol, ces zones peuvent, en cas d'inexploitation, bénéficier des prescriptions applicables dans les autres zones d'espaces verts, à l'exclusion des zones de cimetières et des zones de sports ou de loisirs de plein air. »

²⁷ Joël van Ypersele, « *Le plan régional d'affectation du sol en Région de Bruxelles-Capitale : enjeux, principes et particularités* », Revue de droit immobilier, 2001/12, p. 130.

²⁸ C'est nous qui soulignons.

Cette prescription présente des contraintes extrêmement restrictives en termes de facultés de construction et de développement de certaines activités de nature artisanale (transformation des produits) ou commerciale (vente sur place des produits). Elle pose également de nombreuses questions ayant trait notamment à la définition des notions de pâturage ou encore d'horticulture et de sylviculture. Le but en Région de Bruxelles-Capitale est évidemment de privilégier les activités productrices d'alimentation à destination des habitants et d'éviter les activités trop gourmandes en termes de surface d'exploitation.

La notion de « *constructions indispensables à l'exploitation et au logement des exploitants* » offre également un contour assez flou encadré par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, cette prescription offre des possibilités de reconversion, somme toute restreintes, des terrains situés en zone agricole en cas d'inexploitation de ceux-ci.

18. La carte des affectations du PRAS démontre également que ces zones agricoles tout en représentant un potentiel non négligeable sont plutôt concentrées dans le pourtour de la Région, ce qui représente une certaine logique mais qui limite certains usages en termes d'agriculture urbaine.

La majorité des parcelles affectées en zones agricoles se situe sur le territoire de la commune d'Anderlecht sur le site de la PEDE.



Figure 21 Extrait de la carte des affectations du PRAS

19. Le glossaire du PRAS ne donne pas de définition des notions reprises dans la prescription susmentionnée, à savoir l'agriculture, au sens général du terme en ce compris l'horticulture, la sylviculture et le pâturage.

2.2.3.5 Les plans d'aménagement directeur (PAD)

20. La **réforme du CoBAT** approuvée par le Gouvernement et adoptée le 13 octobre 2017 par le Parlement régional mais non encore publiée à ce jour²⁹, a notamment pour objet la création d'un nouvel outil planologique³⁰.

Les articles 30/1 et suivants du CoBAT (en projet) introduisent dans l'arsenal juridique bruxellois : le **plan d'aménagement directeur (PAD)**, applicable pour une partie du territoire de la Région et qui aurait pour objet d'indiquer les grands principes d'aménagement ou de réaménagement du territoire qu'il vise.

Le PAD pris à l'initiative du Gouvernement pourra déterminer l'affectation du sol ainsi que les règles urbanistiques applicables à ces parcelles dans n'importe quelle zone de la Région, à l'échelle d'un quartier, d'un îlot voire même d'une parcelle (« pour une partie du territoire de la Région »).

21. Le PAD est un plan stratégique doté d'une valeur indicative « à l'exception des dispositions auxquelles le Gouvernement donne expressément force obligatoire et valeur réglementaire, dans le ou les périmètre(s) qu'il détermine au sein du plan d'aménagement directeur » (article 30/9).

Ainsi, suivant les documents parlementaires³¹, les effets du PAD sont les suivants :

- Les dispositions réglementaires du plan d'aménagement directeur abrogent, dans le ou les périmètre(s) où elles sont applicables, les dispositions du plan régional d'affectation du sol, du plan particulier d'affectation du sol et du règlement d'urbanisme ainsi que les dispositions réglementaires des plans régional et communaux de mobilité et des permis de lotir qui y sont contraires.
- L'adoption du volet réglementaire du plan d'aménagement directeur dispense de l'adoption d'un plan particulier d'affectation du sol lorsque celle-ci est requise.
- Les prescriptions réglementaires du plan d'aménagement directeur peuvent impliquer des restrictions à l'usage de la propriété, l'interdiction de bâtir y comprise (article 30/10)³².

²⁹ Son entrée en vigueur pour les chapitres relatifs à la planologie serait prévue pour fin mars 2018.

³⁰ Les éléments repris ci-après concernant les PAD devront éventuellement être adaptés afin de tenir compte du texte définitif adapté par le Parlement bruxellois.

³¹ Doc. Parl. Brux., SO 2016-2017, A-451/1.

22. L'élaboration d'un PAD implique la désignation, par le Gouvernement, d'un bureau d'études. Le projet de PAD, éventuellement accompagné d'un rapport sur les incidences environnementales³³, approuvé par le Gouvernement est ensuite soumis à un processus d'instruction comparable à l'élaboration d'un PPAS (enquête publique de 60 jours et avis de différentes instances, avis des conseils communaux concernés dans les 45 jours, etc.). Le projet est soumis à l'avis de la Commission Régionale de Développement - CRD (60 jours).

Enfin, au terme du processus, le PAD est soumis au Gouvernement pour adoption.

23. Les dispositions de certains futurs PAD pourraient inclure des prescriptions favorables à l'implantation de l'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale.

2.2.3.6 Les plans particuliers d'affectation du sol (PPAS)

24. Les **plans particuliers d'affectation du sol (PPAS)** sont établis au niveau communal, soit à l'initiative de la commune, soit à la demande du Gouvernement régional³⁴.

Ces plans s'inscrivent dans un processus d'adoption au cours duquel l'initiative revient essentiellement à l'autorité communale³⁵. Toutefois, ils sont approuvés par le Gouvernement pour qu'ils entrent en vigueur.

Ces plans locaux s'inscrivent dans les orientations du PRDD et des plans stratégiques (PCD) établis au niveau communal et précisent ou complètent le PRAS, de manière graphique et littérale.

A l'instar du PRAS, le PPAS a force obligatoire et valeur réglementaire dans toutes ses dispositions. Par conséquent, les demandes de permis d'urbanisme doivent s'y conformer.

25. Dans le cadre de la présente étude, on sera particulièrement attentif au PPAS de la commune d'Anderlecht "Zone rurale" approuvé par arrêté royal du 29 mars 1974.

Ce plan ne prévoit que deux types de zones : la zone destinée à l'exploitation agricole et maraîchère (vert foncé au plan) et la zone à destination d'espaces verts (parc de la Pede et son centre sportif – vert clair au plan).

³² Ce qui peut impliquer la mise en œuvre du mécanisme de l'indemnisation des propriétaires pour moins-value.

³³ Article 30/3 du CoBAT en projet.

³⁴ Cette dernière hypothèse serait supprimée dans le cadre de la réforme du CoBAT actuellement en cours.

³⁵ Ce sera uniquement le cas suite à l'entrée en vigueur de la réforme du CoBAT.

- 1° LA ZONE COUVERTE PAR LE PRESENT PLAN EST DESTINEE A L'EXPLOITATION AGRICOLE ET MARAICHERE.
- 2° TOUTE CONSTRUCTION NE PRESENTANT PAS L'ASPECT ET LES CARACTERISTIQUES D'UN BATIMENT D'EXPLOITATION AGRICOLE OU MARAICHERE, (GRANGE, ETABLE, ETC ...), Y EST INTERDITE.
- 3° TOUT EN TENANT COMPTE DE L'EVOLUTION DES BATIMENTS AGRICOLES, L'ESTHETIQUE DES NOUVELLES CONSTRUCTIONS DEVRA S'HARMONISER AVEC CELLE DES CONSTRUCTIONS TRADITIONNELLES ANCIENNES.
- 4° LES NOUVELLES CONSTRUCTIONS DEVRONT S'IMPLANTER DANS UNE PARCELLE D'UNE SUPERFICIE DE 1Ha AU MOINS, D'UN SEUL TENANT, ET PROPRIETE DU MAITRE DE L'OEUVRE.
- 5° ELLES DEVRONT S'Y TENIR AU MOINS A 5m. DES PROPRIETES RIVERAINES, ET A 20m. AU MOINS DE L'AXE DES REVETEMENTS DE VOIRIE;
- 6° IL NE SERA PAS AUTORISE PLUS D'UN ETAGE AU-DESSUS DU REZ LE PLUS ELEVE;
- 7° ELLES NE POURRONT PAS COUVRIR PLUS DE 10 % DE LA SUPERFICIE DE LA PARCELLE.
- 8° LES CLOTURES SERONT CONFORMES AU CODE RURAL; EN CAS D'ACCORD ENTRE VOISINS. ELLES POURRONT ETRE SUPPRIMEES OU REMPLACEES PAR UNE HAIE DE MAX. 1,50m. DE HAUT, MITOYENNE.
- 9° LES COURS ET JARDINS NE POURRONT SERVIR DE DEPOT DE MATIERES OU D'ENGINS INCOMPATIBLES AVEC LE CARACTERE RURAL DE LA ZONE.
- 10° SERONT TOUTEFOIS EGALEMENT ADMISES, DES INSTALLATIONS ET CONSTRUCTIONS A L'USAGE DU PUBLIC, SPORTIVES OU A DESTINATION PUBLIQUE, COMPATIBLES AVEC LE CARACTERE RURAL DE LA ZONE. ELLES DEVRONT ALORS RESPECTER LES ARTICLES 3°, 5°, 8° et 9° CI-DESSUS.

PARTIE A DESTINATION D'ESPACES VERTS (LE PARC DE LA PEDE ET SON CENTRE SPORTIF.

- 11° CETTE PARTIE EST DESTINEE A LA CREATION DU PARC DE LA PEDE ET DE SON CENTRE SPORTIF, ENSEMBLE D'ESPACES VERTS PUBLICS OU SEMI-PUBLICS (COLONIE SCOLAIRE, INSTALLATIONS SPORTIVES, ETANGS DE REGULATION DU NEERPEDEBEEK, PARC DE PROMENADE POUR PIETONS, ETC ...).
- 12° MEME CONFORMES AUX PRESCRIPTIONS URBANISTIQUES CI-DESSUS, LES INSTALLATIONS MARAICHERES ET AGRICOLES Y SERONT PROGRESSIVEMENT ECARTEES, NE SERONT ADMISES QUE LES CONSTRUCTIONS A L'USAGE DU PUBLIC, SPORTIVES, OU A DESTINATION PUBLIQUE, COMPATIBLES AVEC LE CARACTERE DU PARC DE LA PEDE ET DU CENTRE SPORTIF. ELLES RESPECTERONT LES ARTICLES 3°, 5°, 6°, 8° ET 9°.
- 13° LE CENTRE SPORTIF ET LE PARC DE LA PEDE SONT A CONSIDERER COMME UN SEULE ET VASTE ESPACE VIAIRE PLANTE, COMPTE TENU DES RESTRICTIONS DU REGLEMENT DE POLICE ET D'ORDRE INTERIEUR EVENTUEL.

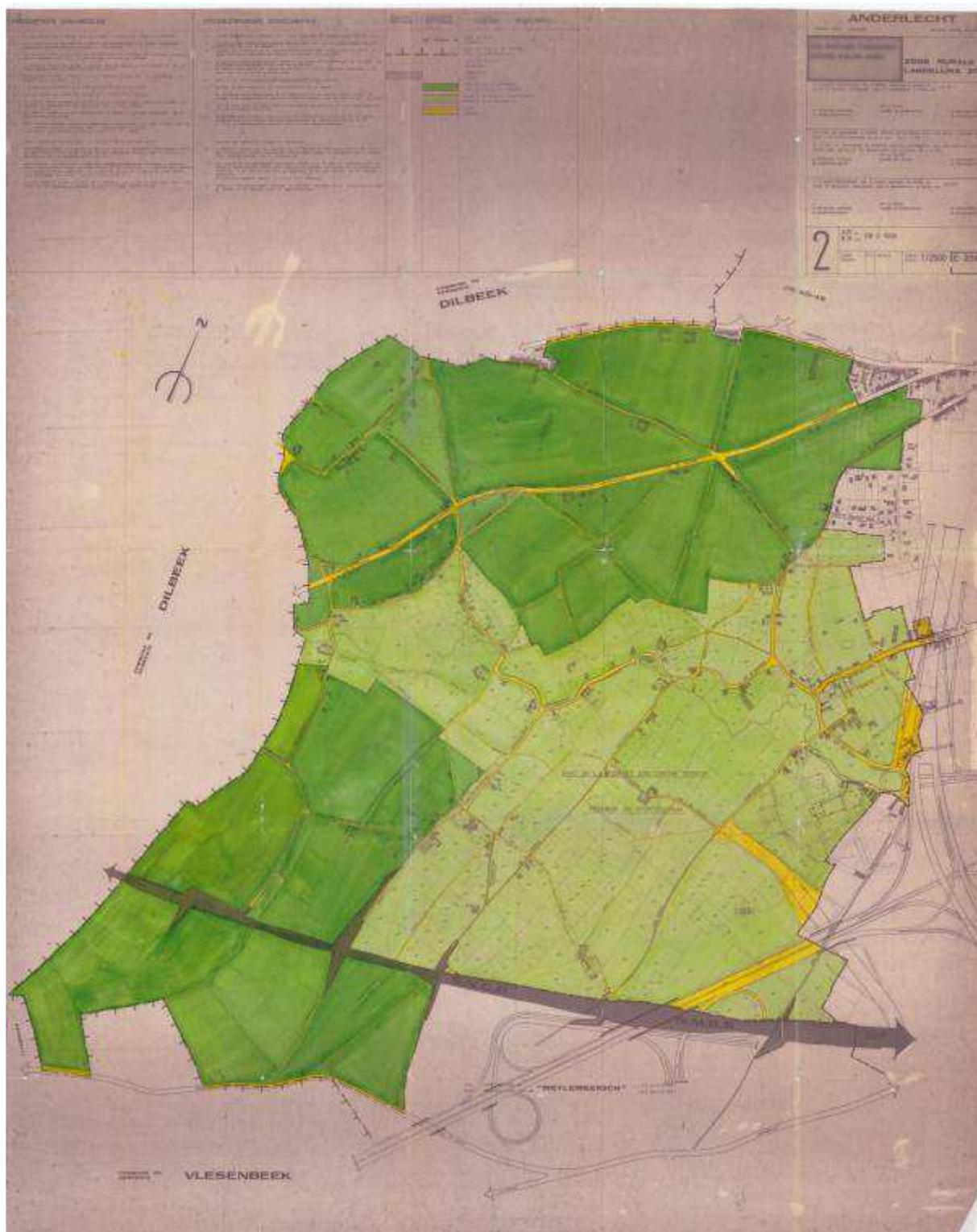


Figure 22 Plan du PPAS de la commune d'Anderlecht "Zone rurale"

26. De manière générale, les prescriptions graphiques et littérales de ce PPAS semblent correspondre avec celles du PRAS tout en les précisant ou en les complétant.

2.2.4 Définition des notions.

2.2.4.1 Sens commun des notions

27. Comme indiqué précédemment, la notion d'agriculture au sens général du terme, telle que reprise notamment dans la prescription particulière relative aux zones agricoles du PRAS, n'a pas été définie dans le cadre des différents plans recensés pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette notion revêt pourtant une importance cruciale dans le contexte de l'examen des demandes de permis d'urbanisme s'inscrivant dans ces zones agricoles. A défaut de définition réglementaire, les définitions suivantes relevant du sens commun peuvent nous donner une indication :

« L'agriculture comprend les cultures de végétaux et l'élevage des animaux³⁶. »

« Ensemble des travaux dont le sol fait l'objet en vue d'une production végétale. Plus généralement, ensemble des activités développées par l'homme, dans un milieu biologique et socio-économique donné, pour obtenir les produits végétaux et animaux qui lui sont utiles, en particulier ceux destinés à son alimentation³⁷. »

28. L'auteur français Gérard Cornu définit la notion d'agriculture comme « l'ensemble des opérations de culture et de mise en valeur du sol ayant pour but d'obtenir les productions végétales ou animales utilisées par l'homme »³⁸.

Par rapport à la définition du dictionnaire, l'auteur apporte deux précisions :

- d'une part, il sous-entend que l'activité agricole ne doit pas nécessairement revêtir une nature économique ;
- d'autre part, il considère, à tort ou à raison, que l'agriculture ne peut s'entendre sans un lien direct avec le sol.

³⁶ Pierre Merlin et Françoise Choay, **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement**, PUF, Quadrige, 2^e édition, 2010.

³⁷ Dictionnaire Larousse.

³⁸ G. CORNU, Association Henri Capitant, *P.U.F.*, Paris, 1987, p. 40.

29. Le Professeur BOES décline quant à lui la notion d'agriculture en trois définitions et ce, en fonction de ce qu'on l'appréhende plus ou moins largement³⁹.

La première envisage l'agriculture au sens le plus large du terme. Elle « *comprend chaque activité relative à la production du fruits naturels liés ou non au sol, y compris la sylviculture*⁴⁰ ».

La seconde définition conçoit l'agriculture au sens général du terme. Elle « *comprend dans le cadre de la réglementation sur l'aménagement du territoire toutes les activités axées sur la production du fruit naturel lié ou non au sol, à l'exclusion de la sylviculture* »⁴¹.

La troisième définition appréhende l'agriculture au sens restrictif du terme. Elle « *comprend toute activité relative à la production de fruits naturels, à l'exclusion de la sylviculture et des engraisements industriels* ». Cette dernière notion n'est autre en réalité que celle contenue dans les dispositions relatives au bail à ferme.

30. Pour ce qui concerne plus spécifiquement la notion d'agriculture urbaine, elle peut se définir comme suit :

« L'ensemble des pratiques agricoles effectuées en ville et en périphérie de la ville dont la majorité de la production est destinée à la ville. Elles englobent des pratiques de production, de transformation et de distribution. Les impacts de l'agriculture urbaine sont sociaux, environnementaux et économiques. »

³⁹ M. BOES Rapport, in Landbouw et Landschap, Journée d'étude du 26 septembre 1975 organisée par l'Association belge de droit rural, cité par M. HEYERICK, « La notion d'exploitation agricole viable au sens de la réglementation de l'urbanisme », *Amén.*, 1986, pp. 102-103).

⁴⁰ Selon M. DELNOY, la sylviculture s'entend de « la culture des arbres » ou, de manière plus précise avec P. BOUILLARD, de « l'exploitation forestière ». (M. DELNOY, « Le CWATUP expliqué », *éd. de la chambre de commerce et de l'industrie*, 1998, p.67 ; P. BOUILLARD, « Commentaire systématique du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine », Bruxelles, Kluwer, 1996, articles 170 et s. du Code.

⁴¹ Notons que cette définition a été reprise à l'article premier du projet de loi visant à promouvoir l'agriculture, à protéger les entreprises familiales dans l'agriculture et à favoriser l'établissement des jeunes, en réglementant l'accumulation excessive des terres en exploitation : « Au sens de la présente loi, l'agriculture comprend toute activité agricole liée ou non au sol, à l'exception de la sylviculture. Par activité agricole, on comprend l'agriculture en général (céréales, betteraves, fourrages verts, tabac, houblon, lin...), l'élevage du bétail, l'aviculture, les cultures maraîchères, les cultures fruitières, la viticulture, la floriculture, la culture de plantes ornementales; la culture de semences et de plants, les pépinières ainsi que la production de sapins de Noël », *Doc. Parl.*, Chambre, 1983-84, 24 novembre 1983, Doc. 794 - 1.

L'agriculture urbaine revêt ainsi des formes diverses et variées :

- production en pleine terre / hors sol ;
- production indoor /outdoor / sous serre ;
- projet à vocation professionnelle (principale ou accessoire), de loisir, à dimension sociale ou pédagogique ;
- pratique individuelle (privée) ou dynamique collective ;
- production végétale, animale, fongique ou mixte ;
- production primaire, ou intégrant une ou deux étapes de transformation.

Selon l'université AgroParisTech :

« L'agriculture urbaine existe depuis longtemps mais l'intérêt des scientifiques est récent avec notamment Bryant et Johnston en 1992, Smit et Nasr en 1992 et Charvet en 1994 (Aubry et al., 2008). Au sein de nombreuses définitions proposées, nous retiendrons que l'agriculture urbaine est « l'agriculture localisée en ville ou à sa périphérie, dont les produits sont majoritairement destinés à la ville et pour laquelle il existe une alternative entre usage agricole et non agricole des ressources (foncier, eau, main d'oeuvre etc.). L'alternative ouvre des concurrences et des complémentarités d'usage » (Moustier et Mbaye,1999).

Elle est caractérisée par une grande diversité de formes et de fonctions. La diversité de formes se reflète au travers de multiples critères qui permettent de classer les projets existants. On peut ainsi les classer selon les formes prises et les fonctions rendues (Daniel, 2013).⁴² »

De plus, on insistera sur les valeurs inhérentes à l'agriculture urbaine : ses impacts en termes sociaux, environnementaux et économiques.

31. Afin de faire coïncider au mieux cette notion avec les dispositions planologiques en vigueur, l'étude a pris le parti de différencier trois notions distinctes inhérentes à la réalité de l'agriculture urbaine sur les territoires bruxellois :

- **Agriculture urbaine privée (individuelle ou familiale)** : objectif d'autoproduction et occupe une superficie modeste, proportionnelle aux quantités consommées par l'individu ou la famille ;
- **Agriculture urbaine communautaire** : objectif d'autoproduction collective sur des parcelles individuelles ou communes ;
- **Agriculture urbaine à orientation économique (associative ou commerciale)** : objectifs autres que l'autoproduction tel que la vente des productions, la formation, l'événementiel, la création d'emplois, la recherche, etc. ;

⁴² Définition agriculture urbaine Source : <http://www.agroparistech.fr> - consulté juin 2016.

2.2.4.2 Développement des notions au travers de la jurisprudence du Conseil d'Etat

32. Si le législateur, en matière d'aménagement du territoire, n'a jamais réellement pris la peine de définir la notion d'agriculture, au sens large ou pas, ni dans le passé, ni aujourd'hui, force est de constater que ce n'est que assez récemment, dans son arrêt DE LIEDEKERKE⁴³, que le Conseil d'Etat a fait œuvre utile sur ce point en en proposant enfin une définition applicable, en l'espèce, au droit wallon.
33. Avant d'examiner cette nouvelle définition, rappelons brièvement la position antérieure du Conseil d'Etat sur ce point.

Dans son arrêt LESAGE, le Conseil d'Etat avait eu l'occasion de préciser la notion d'agriculture, en son sens large, auquel l'article 11 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur faisait expressément référence⁴⁴. Dans le cas d'espèce, le requérant postulait l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires intérieures du 4 mai 1994, qui rejetait son recours contre la décision de la Députation permanente du Conseil provincial de la Flandre Occidentale du 23 septembre 1993 lui refusant le permis de bâtir pour la régularisation d'un hangar et d'un logement provisoire afin d'exercer une activité para-agricole⁴⁵ en zone agricole. Dans son arrêt d'annulation, le Conseil d'Etat avait considéré que *« les zones agricoles sont (...) destinées à l'agriculture au "sens général" du terme ; que l'emploi de l'expression "sens général" a pour effet que la notion d'"agriculture" ne doit pas être entendue de façon restrictive, mais de façon extensive⁴⁶ (...) »*⁴⁷.

34. A l'occasion d'un recours en suspension d'un permis d'urbanisme⁴⁸, accordé sur recours par le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, qui autorisait la construction d'un hangar et d'une habitation pour l'exercice d'une activité horticole en zone agricole, le Conseil d'Etat a non seulement précisé sa pensée quant à la manière de comprendre pareille acception de l'agriculture, mais l'a surtout définie clairement comme suit :

*« Ensemble des activités de culture du sol et d'élevage, intensives ou non »*⁴⁹.

35. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a également profité de l'occasion pour dire en droit que l'élevage, soit la production de fruits animaux, ne doit plus être considéré comme une

⁴³ C.E., n° 143.878, 28 avril 2005, de Liedekerke.

⁴⁴ Cf. supra.

⁴⁵ Nous analyserons plus loin cette notion et nous demanderons si pareille activité peut se voir autorisée en zone agricole.

⁴⁶ C'est nous qui soulignons.

⁴⁷ C.E., n° 56.420, 23 novembre 1995, s.a. Allemeersch en Zonen ; C.E., n° 56.419, 23 novembre 1995, Lesage.

⁴⁸ C.E., n° 143.878, 28 avril 2005, de Liedekerke.

⁴⁹ C.E., o.c., de Liedekerke.

composante mineure de l'agriculture et que, pour ceux qui en doutaient encore, celui-ci constitue bien une activité agricole⁵⁰.

36. Concernant l'admissibilité des constructions, le Conseil d'Etat a été amené à déterminer le critère d'indispensabilité desdites constructions à l'exploitation agricole :

« Considérant enfin [que] le Conseil d'Etat relève que « (...) Il appartient à l'autorité compétente pour délivrer un permis d'urbanisme de vérifier si la construction projetée (construction d'un hangar) est indispensable à l'exploitation agricole, en d'autres termes, si elle est nécessaire. Cette vérification s'impose parce que ces constructions ne sont admises qu'à titre d'exception à la règle selon laquelle la zone agricole est destinée à l'agriculture et qu'elle contribue au maintien et à la formation du paysage. Pour opérer cette vérification, l'autorité compétente dispose notamment de l'avis de la Direction générale du développement rural, à même de vérifier in concreto le caractère indispensable de la construction. Ainsi, la nature des activités auxquelles ces constructions sont destinées est déterminante (...) » (Conseil d'Etat -, arrêt n° 203070 du 19 avril 2010) ;

Considérant dès lors que sur la base de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, compte tenu des éléments du dossier (notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, ...), et plus particulièrement de l'avis de la Direction du développement rural du 28 septembre 2012, service compétent en matière agricole, à même de vérifier le caractère indispensable de la construction, que le projet est conforme à la destination principale de la zone,⁵¹ »

37. Parmi d'autres, en Région wallonne, on citera également un arrêt très intéressant relatif à l'étendue (certes limitée) des possibilités réservées par la zone agricole pour des activités annexes tel le commerce de détail.

Un permis d'urbanisme avait été délivré pour la construction d'un hangar agricole destiné au stockage de pommes de terre qui seront revendues, en grosse partie, dans le commerce de gros et, en petite quantité, dans le commerce de détail. Le terrain est affecté en zone agricole au plan de secteur

Le Conseil d'Etat constate que le hangar doit servir à stocker les pommes de terre récoltées en attendant de les vendre, ainsi que le matériel agricole nécessaire à la récolte et au tri et juge que

⁵⁰ Notons toutefois que par le détour de la définition de produits agricoles donnée par l'article 38 du Traité de Rome instituant la Communauté européenne, le doute quant au fait à la qualification d'activité agricole de l'élevage n'était quasi pas permis. En effet, ledit article définit la notion de produits agricole comme « des produits du sol, de l'élevage, et de la pêche, ainsi que des produits de première transformation en rapport direct avec ces produits ».

⁵¹ C.E., n° 225.282, 29 octobre 2013, commune de Bassenge.

cette construction apparaît comme indispensable à l'exploitation du bénéficiaire du permis, en ajoutant « *que l'activité éventuelle de commerce au détail évoquée par l'intervenant dans ses écrits de procédure et dans l'acte attaqué sera marginale et qu'elle ne nécessite dès lors aucune installation particulière*⁵². »

38. Autant la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de zone agricole est abondante en Région wallonne, autant elle est particulièrement éparse en Région de Bruxelles-Capitale.

39. En Région de Bruxelles-Capitale, on relèvera entre autres arrêts de peu d'intérêt pour notre propos, l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 décembre 2013⁵³ relatif à l'autorisation d'une activité pédagogique liée au pâturage de chevaux :

« Considérant que rien n'interdit à celui qui détient des animaux au pré d'organiser des activités permettant à des enfants de les observer, de se familiariser avec eux et d'apprendre à les manipuler, ce qui constitue une manière d'exploiter leur présence; qu'une telle initiative peut être admise, spécialement en milieu urbain, comme un développement à la fois économique et socio-culturel de l'activité agricole, en l'occurrence de l'activité de pâturage expressément admise par le PRAS; que, si la pratique de l'équitation sportive ainsi que l'activité d'un manège proprement dit ne relèvent pas de l'agriculture, il n'en va pas de même d'une activité pédagogique telle que décrite dans la note explicative de la demande de permis ; »

⁵² C.E., n° 203.070, 19 avril 2010, Culot et Dufranne, Amén., 2010/3, p. 253.

⁵³ C.E., n° 225.951, 24 décembre 2013, Forest.

2.2.4.3 Développement des notions au travers de la pratique administrative bruxelloise

40. La pratique administrative en matière de délivrance de permis d'urbanisme dans les zones agricoles est peu abondante. Un examen des dossiers répertoriés par la direction de l'urbanisme (BUP – DU) montre que la plupart des permis recensés dans la zone agricole de la PEDE porte sur la rénovation ou la transformation d'anciennes habitations agricoles⁵⁴ ou sur les travaux relatifs à l'école d'horticulture du CERIA.

41. La direction de l'urbanisme (BUP – DU) ne dispose pas de note interprétative générale à l'égard des constructions autorisées en zones agricoles mais de prises de position suite à des cas concrets.

On citera ainsi les cas emblématiques suivants :

- Possibilité de construire des équipements d'intérêt collectif en zone agricole :

La direction de l'urbanisme (BUP – DU) l'admet pour peu que ces équipements soient le complément usuel et l'accessoire des affectations autorisées dans cette zone et ce, au sens de la prescription générale 0.7 du PRAS en ce qu'elle dispose que :

« 0.7. Dans toutes les zones, les équipements d'intérêt collectif ou de service public peuvent être admis dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant.

Toutefois, dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, les zones forestières, les zones de parcs et les zones agricoles, ces équipements ne peuvent être que le complément usuel et l'accessoire de leurs affectations.

Lorsque ces équipements ne relèvent pas des activités autorisées par les prescriptions particulières ou en cas de dépassement de la superficie de plancher autorisée par les prescriptions particulières de la zone, ces équipements sont soumis aux mesures particulières de publicité. »

- En matière de compostage, il a été admis :
 - qu'un compostage de plantes produites sur place en zone agricole, exportées puis réimportées, pour *in fine* que ce compost soit utilisé sur place était pleinement conforme à la notion d'horticulture.
 - que si le compostage utilisait des plantes fournies par l'extérieur, mais que ce

⁵⁴ PU Anderlecht du 14 mai 2012.

compost était utilisé sur place pour la production de plantes, cela pouvait être conforme à la zone agricole ;

- que si ce compost était utilisé en espaces publics, en dehors de la zone agricole, le cas était plus limite et *a fortiori* si ce compost est issu de plantes « externes » à la zone agricole considérée ;

La demande de permis d'urbanisme considérée reprenait les trois cas de figure. Il a été conclu pragmatiquement que le tout, pris dans son ensemble, pouvait justifier la conformité au PRAS, mais que cela mériterait un éclaircissement de ses prescriptions.

- Projet d'installation d'une framboiseraie :

Le projet prévoyait une exploitation de framboises assortie d'une surface à vocation commerciale.

Le refus de permis de la commune d'Anderlecht était motivé comme suit :

« Considérant que le projet n'est pas une exploitation agricole viable de façon autonome mais qu'elle ne peut survivre qu'à travers l'accueil du public et des installations Horeca ;

(...)

Considérant que l'aménagement du site en grande surface commerciale, à ciel ouvert, comprenant un espace parking de 25 emplacements et 1 horeca avec aire de détente, le tout d'une superficie totale de 1.766 m², est contraire aux dispositions du PPAS « Zone rurale ». »

- Projet Bruxelles-Paysan :

Le projet s'inscrit dans le cadre d'un programme parapublic soutenu par Bruxelles-Environnement visant la réactivation des terres agricoles situées en Région de Bruxelles-Capitale en y intégrant une approche sociale, environnementale et didactique dans le contexte d'un développement économique de circuit court.

« Considérant qu'en application du PRAS, l'ensemble des actes et travaux prévus permettent la réactivation agricole des parcelles existantes ; qu'en ce sens, le projet

permet d'améliorer et de conforter significativement les caractéristiques paysagères du lieu ;

Considérant que le projet participe à l'amélioration écosystémique du lieu ; qu'il présente une plus-value locale, sociale, environnementale et économique significative ;

Considérant que ce faisant, il contribue à, plus large échelle, au développement agricole et économique du territoire ;⁵⁵ »

Nous ne disposons pas à ce jour de la décision prise au niveau du permis d'urbanisme.

42. Concernant les activités relevant de l'agriculture urbaine dans les différentes zones du PRAS, autres que la zone agricole, on en trouve peu de trace. Ces différentes activités peuvent en effet prendre diverses affectations (activités productives).

On relèvera également plusieurs refus de permis liés à l'installation de potagers en terrasse sur les toitures plates d'immeubles de logement. Ces refus sont généralement dus à des questions de nuisances au niveau de l'intérieur d'îlot en terme de bruits, de vues directes ou plongeantes sur les parcelles voisines ou encore de promiscuité avec les fonds de jardin voisins.

2.2.5 Les règlements d'urbanisme (RRU - RCU)

43. Les règlements d'urbanisme sont visés par le titre III du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT) qui dispose en son article 87 actuel que :

« L'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale est fixé par les règlements suivants :

- 1° les **règlements régionaux d'urbanisme** ;*
- 2° les **règlements communaux d'urbanisme**. »*

44. Ces règlements régionaux ou communaux peuvent prendre la forme de **règlements généraux** applicables à l'ensemble du territoire régional ou communal ou de

⁵⁵ Avis de la commission de concertation d'Anderlecht du 8 juin 2017.

règlements zonés applicables seulement à une partie limitée du territoire régional⁵⁶ ou communal en fonction de thématiques spécifiques à ce quartier ou cette portion de territoire.

Ces règlements portent essentiellement sur des mesures diverses concernant les opérations matérielles de construction proprement dite et les actes et travaux qui y sont assimilés. Il s'agit en réalité de règlements de bâtisses, de voiries et d'urbanisme⁵⁷.

45. Les règlements zonés se justifient essentiellement par la nécessité de sauvegarder l'harmonie et les caractéristiques architecturales de certains quartiers en édictant des règles urbanistiques plus strictes que celles prévues pour l'ensemble du territoire régional.

Au niveau régional, il existe donc plusieurs règlements régionaux d'urbanisme qui peuvent couvrir tout ou partie du territoire régional⁵⁸. Compte tenu de l'absence de hiérarchie entre règlements régionaux, le principe *lex specialis generali derogat*, selon lequel la norme qui règle une question particulière prime celle qui énonce une disposition générale, devrait trouver à s'appliquer, à tout le moins à l'égard des dispositions de ces règlements qui imposent des conditions, seuils et limites plus stricts que le règlement régional d'urbanisme (RRU).

46. Outre le règlement régional d'urbanisme du 21 novembre 2006⁵⁹ subsiste également un titre du règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 22 janvier 1975⁶⁰, à savoir : le titre XIII relatif aux mesures de préventions contre l'incendie dont les articles 53 à 55 ont été abrogés récemment⁶¹.

Les dispositions des règlements sur les bâtisses de l'Agglomération de Bruxelles, conformes aux dispositions du Code, constituent des règlements régionaux d'urbanisme⁶².

47. Concernant le contenu des règlements d'urbanisme, l'article 88 du CoBAT dispose que :

« Le Gouvernement peut édicter un ou des règlements régionaux d'urbanisme contenant des dispositions de nature à assurer notamment :

⁵⁶ Il en est ainsi par exemple du règlement général sur les bâtisses des quartiers entourant le square Ambiorix et le parc du Cinquantenaire.

⁵⁷ Cass., 1^{er} février 1985, Pas, 654 ; Cass., 29 novembre 1984, Pas., 1985, 405 ; Cass., 16 mars 1984, Pas., 842.

⁵⁸ Article 88 du CoBAT.

⁵⁹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 arrêtant les Titres I^{er} à VIII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁶⁰ Arrêté royal du 21 mars 1975 (*Moniteur belge* du 30 mai 1975).

⁶¹ Par la même occasion, le Gouvernement a été habilité à déterminer par arrêté la liste des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme dispensés de l'avis préalable, de la visite de contrôle et de l'attestation de conformité du Service Incendie et d'Aide médicale urgente (arrêté du 10 juin 2004 – *Moniteur belge* du 2 août 2004 – articles 124 et 193 du CoBAT).

⁶² Article 329, § 2, du CoBAT.

- 1° *la salubrité, la conservation, la solidité et la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ainsi que leur sécurité, notamment leur protection contre l'incendie et l'inondation ;*
- 2° *la qualité thermique et acoustique des constructions, les économies d'énergie et la récupération des énergies ;*
- 3° *la conservation, la salubrité, la sécurité, la viabilité et la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords ;*
- 4° *la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général et concernant notamment les distributions d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage, de télécommunications et l'enlèvement des immondices ;*
- 5° *les normes minimales d'habitabilité des logements ;*
- 6° *la qualité résidentielle et la commodité des circulations lentes, notamment par l'empêchement des bruits, poussières et émanations accompagnant l'exécution des travaux, et l'interdiction de ceux-ci pendant certaines heures et certains jours ;*
- 7° *l'accès des immeubles, bâtis ou non, ou parties de ces immeubles accessibles au public, des installations et de la voirie, par les personnes à mobilité réduite ;*
- 8° *la sécurité de l'usage d'un bien accessible au public. »*

Ces règlements peuvent notamment concerner :

« Les constructions et les installations au-dessus et en dessous du sol, les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage, les antennes, les canalisations, les clôtures, les dépôts, les terrains non bâtis, les plantations, les modifications au relief du sol et l'aménagement d'emplacements destinés à la circulation et au parcage des voitures en dehors de la voie publique⁶³ ».

48. De manière générale, peu de dispositions du RRU actuellement en vigueur ont un impact direct dans le cadre de la présente étude puisque ses dispositions (Titre I^{er}) portent essentiellement sur des normes de construction.

Des propositions d'amendements sont néanmoins formulées dans la seconde partie de cette étude.

49. Au niveau communal, il peut exister un ou des règlements communaux d'urbanisme (RCU) qui eux aussi peuvent couvrir tout ou partie du territoire communal⁶⁴.

⁶³ Article 88 du CoBAT.

⁶⁴ Article 91 du CoBAT.

50. Le règlement communal complète le règlement régional d'urbanisme. Il doit s'y conformer⁶⁵, sans pouvoir y déroger.

51. Le rapport hiérarchique entre règlement régional et communal se traduit notamment par la stipulation que le règlement régional abroge les dispositions non conformes du règlement communal⁶⁶. Il s'agit là d'une simple application du principe de l'abrogation implicite du règlement antérieur par le règlement supérieur postérieur.

Par ailleurs, la commune a l'obligation d'adapter ses règlements communaux de manière à les mettre en conformité avec le règlement régional⁶⁷. Ainsi, « *lorsqu'un règlement régional entre en vigueur, le conseil communal adapte, soit d'initiative, soit dans le délai qui lui est imposé par le Gouvernement, le règlement communal aux dispositions du règlement régional.* »

52. Certains RCU (ou anciens règlements sur les bâtisses) présentent cependant certains aspects spécifiques qui peuvent être liés aux constructions et installations nécessaires à l'agriculture urbaine. On citera ainsi les règlements suivants parmi les plus emblématiques :

- Ville de Bruxelles – règlement sur les bâtisses de 1936 :

*« Art. 166. — Les **annexes destinées au logement des animaux domestiques** (chevaux, vaches, chèvres, porcs, etc.), devront satisfaire aux conditions suivantes :*

Elles ne pourront communiquer directement avec les pièces habitables de l'immeuble ni avec les greniers à fourrage, elles devront en être séparées tout au moins par des murs pleins, par des voûtes ou par des hourdis isolants et incombustibles.

Leur capacité sera d'au moins 21 mètres cubes par cheval ou par vache et de 6 mètres cubes par chèvre ou par porc.

Elles auront au moins 3 m 50 de hauteur; elles seront convenablement éclairées et aérées et pourvues de moyens efficaces de ventilation permanente ne pouvant incommoder ni les habitations de l'immeuble ni les personnes du voisinage.

Le sol sera pourvu d'un pavement étanche et non poreux établi en pente convenable vers la rigole d'écoulement qui, en cas de possibilité, sera reliée à l'égout par l'intermédiaire d'un sterfput à air libre. »

⁶⁵ Sur l'évolution de l'ancien article 171 devenu 95, voir Philippe COENRAETS, Le droit de l'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale, éditions Kluwer, 2001, pp. 42-43.

⁶⁶ Article 95, alinéa 1^{er}, du CoBAT.

⁶⁷ Article 95, alinéa 2, du CoBAT.

- Commune d'Auderghem - règlement sur les bâtisses

« Art. 2 – Poulailier – Clapier – Pigeonnier – Refuge – Abri – Appentis.

Il est interdit de procéder, dans les zones de recul, les zones de retrait latéral et les zones de cours et jardins, à la construction de poulailiers, clapiers, pigeonniers, refuges, appentis et divers.

Les abris de jardin sont interdits en zone de recul et zone de retrait latéral. Ils ne sont autorisés, en zone de cour et jardin, que pour autant qu'ils ne soient pas visibles depuis l'espace public et qu'ils ne couvrent pas plus du quart de la superficie de la zone de cour et jardin. »

2.2.6 Les permis d'urbanisme

53. L'article 98 du CoBAT soumet à permis d'urbanisme préalable les actes et travaux de construction, de démolition, d'abattage, de transformation, de rénovation ou de changement de destination ou d'utilisation qu'il détermine.

« Art. 98. § 1er. *Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :*

1° construire, utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes, en ce compris les dispositifs de publicité et les enseignes ;

par construire et placer des installations fixes, on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré dans celui-ci ou dans une construction existante ou dont l'appui au sol assure la stabilité, et destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé ;

2° apporter des transformations à une construction existante, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien; par transformer, on entend la modification intérieure ou extérieure d'un bâtiment, ouvrage ou installation, notamment par l'adjonction ou la suppression d'un local, d'un toit, la modification de l'aspect de la construction ou l'emploi d'autres matériaux, même si ces travaux ne modifient pas le volume de la construction existante ;

3° démolir une construction ;

4° reconstruire ;

5° modifier la destination de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux ;

modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux mais pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement.

On entend par :

a) "utilisation", l'utilisation existante de fait d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti ;

- b) "destination", la destination d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme, ou à défaut d'un tel permis ou de précision dans ce permis, l'affectation indiquée dans les plans d'affectation du sol ;
- 6° modifier sensiblement le relief du sol ;
- 7° déboiser ;
- 8° abattre des arbres à haute tige ;
- 9° défricher ou modifier la végétation de toute zone dont le Gouvernement jugerait la protection nécessaire ;
- 10° utiliser habituellement un terrain pour :
- a) le dépôt d'un ou plusieurs véhicules usagés, de mitraille, de matériaux ou de déchets ;
- b) le stationnement de véhicules, en ce compris les véhicules ou remorques destinés à des fins publicitaires ;
- c) le placement d'une ou de plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, telles que roulottes, caravanes, véhicules désaffectés, tentes. Le permis n'est cependant pas exigé pour la pratique du camping au moyen d'installations mobiles sur un terrain de camping au sens de la législation sur le camping ;
- 11° entreprendre ou laisser entreprendre des actes et travaux ayant pour objet la restauration, la réalisation de fouilles ou la modification de l'aspect de tout ou partie d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement ou de procéder au déplacement d'un tel bien ;
- 12° modifier le nombre de logements dans une construction existante ;
- 13° modifier de manière importante l'activité commerciale dans un immeuble déjà affecté à des fins commerciales, à l'exclusion des commerces de gros, ayant une surface commerciale nette telle que définie à l'article 4/2 de plus de 400 mètres carrés.

Par "activité commerciale", il y a lieu d'entendre aussi bien l'assortiment des biens vendus que le type ou la gamme des biens et/ou services fournis ou encore la surface exploitée, tels que ces éléments résultent notamment des autorisations délivrées antérieurement pour le commerce.

Le Gouvernement peut arrêter la liste des critères à prendre en compte pour déterminer l'importance d'une modification d'une activité commerciale.

Sans préjudice des autres faits générateurs de permis visés par le présent article, une modification ayant uniquement pour objet une extension de la surface commerciale nette inférieure à 20 %, avec un plafond de 300 mètres carrés, par rapport à la surface commerciale nette décrite dans la dernière autorisation d'implantation commerciale délivrée pour le commerce en question, en vertu de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales ou de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, ou dans le dernier permis d'urbanisme délivré après le 1er juillet 2014, n'est pas, en soi, une modification "importante" de l'activité commerciale, à condition que, par ailleurs, l'activité commerciale existante soit maintenue.

Le Gouvernement arrête les modalités d'application du présent paragraphe. »

54. Dans ce contexte, concernant plus spécifiquement les actes et travaux relevant de l'agriculture urbaine, dans toutes les zones du PRAS, on relèvera notamment que depuis 2012, et ensuite de manière continue, la direction de l'urbanisme (BUP – DU⁶⁸) a conclu que l'utilisation d'un terrain en pleine terre à usage de potagers situé en intérieur d'ilot n'est pas soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme en application de l'article 98, § 1^{er} du CoBAT.

Selon cette interprétation, les jardins potagers sont en effet considérés comme l'accessoire de l'affectation principale à laquelle ils se rattachent, à savoir le logement. Il ne s'agirait donc pas d'un cas de modification de la destination ou de l'utilisation du terrain ni, en soi, d'actes et travaux soumis à permis, pour autant que la réalisation de ces potagers n'emporte nullement la réalisation d'actes et travaux par ailleurs soumis à permis (constructions ou installations soumises à permis, modifier sensiblement le relief du sol, déboiser ou encore abattre des arbres à haute tige, etc.).

Cette interprétation est extensible à la plupart des zones du PRAS.

55. La question s'est également posée de savoir si on ne pouvait pas considérer ces jardins potagers comme relevant de l'équipement d'intérêt collectif.

La réponse pourrait en effet être affirmative dans certains cas d'espèce et notamment pour les installations et jardins potagers créés par des institutions dotées de cette affectation (écoles, crèches, etc.).

A cet égard, dans certaines circonstances, il pourrait être envisagé qu'un rapport sur les incidences environnementales (RIE) s'avère nécessaire puisqu'un équipement d'intérêt collectif, accessible au public, y est soumis à partir de 200 m²⁶⁹.

56. Par ailleurs, restent soumises à permis d'urbanisme préalable les constructions ou installations fixes non dispensées de permis en vertu de l'arrêté déterminant les actes et travaux dits de minime importance⁷⁰. Il en est ainsi, par exemple, des serres et cabanons de plus de 9 m² ou encore de clôtures d'une hauteur dérogatoire à plus de 3 mètres.

⁶⁸ Anciennement AATL.

⁶⁹ Ce seuil serait relevé à 1.000 m² dans le cadre de la réforme du CoBAT.

⁷⁰ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte.

Pour ce qui est des jardins potagers situés en intérieur d'îlot, on sera particulièrement attentif à l'article 21 de l'arrêté du 13 novembre 2008 en ce qu'il dispose notamment que⁷¹ :

« Art. 21. *Pour autant qu'ils n'impliquent aucune dérogation à un plan d'affectation du sol, un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir, les actes et travaux suivants sont dispensés de permis d'urbanisme :*

1° dans la zone de cours et jardins et dans la zone de recul, pour autant qu'il ne s'ensuive aucune modification du relief de sol supérieure à 50 cm :

a) les aménagements tels que les chemins, les terrasses, les clôtures, ainsi que le placement d'équipements à usage domestique, récréatifs ou décoratifs, conformes à une destination de ces zones, pour autant :

- que, dans la zone de recul, leur hauteur totale n'excède pas 1,00 m ;

- que, dans la zone de cours et jardin, leur hauteur totale n'excède pas 3,00 m ni ne dépasse le plan incliné à 45° par rapport à l'horizontale, plan prenant naissance au sommet des murs mitoyens ou, en absence de mur, à une hauteur d'1,50 m au droit de la limite mitoyenne; cette hauteur peut être portée à 4,50 m pour le placement d'appareillages nécessaires à la pratique des jeux, dans un espace vert public ou un équipement d'intérêt collectif ou de service public tel que défini par le PRAS ;

- que, dans le cas de citernes à eau ou à combustible, regards, canalisations, câblages et installations individuelles d'infiltration ou d'assainissement des eaux, ils soient placés sous le niveau du sol ;

- que, dans le cas d'une piscine non couverte, elle soit située dans la zone de cours et jardins et que sa superficie n'excède pas 20 m². Elle doit en outre être située à une distance minimum de 2 mètres des propriétés voisines ;

- que, dans le cas d'une mare décorative, elle soit située dans la zone de cours et jardins et que sa superficie n'excède pas 20 m². Elle doit en outre être située à une distance minimum de 2 mètres des propriétés voisines ;

b) la construction d'un bâtiment accessoire, isolé du bâtiment principal ou de ses annexes et qui n'est pas destiné à l'habitation, pour autant :

- qu'il soit situé dans la zone de cours et jardins ;

- que sa superficie, en ce compris la projection au sol de sa toiture, n'excède pas 9 m² ;

- que sa hauteur totale n'excède pas 3,00 m ni ne dépasse le plan incliné à 45° par rapport à l'horizontale, plan prenant naissance au sommet des murs mitoyens ou, en absence de mur, à une hauteur d'1,50 m au droit de la limite mitoyenne ; »

⁷¹ On sera attentif au lien entre cette disposition et la prescription générale 0.6 du PRAS relative à la protection des intérieurs d'îlots.

57. Pour le surplus, il convient également de prêter attention à certains changements de destination ou d'utilisation qui peuvent être soumis à permis d'urbanisme et poser certaines difficultés dans le cadre de l'instruction de la demande.

On pensera notamment à la nécessité d'un changement de destination pour l'implantation d'un jardin potager dans la mesure où la destination du bien figure dans un permis antérieur et doit dès lors être modifiée.

On pensera également aux polémiques résultant de l'installation de jardins potagers collectifs situés en toiture de supermarchés ou encore d'immeubles de logement (copropriété). Les cas de refus de permis d'urbanisme pour de tels jardins potagers sont assez nombreux. Ils sont essentiellement dus aux réactions des riverains et à des questions de créations de vues directes ou obliques sur les propriétés voisines, de pertes d'intimité pour les propriétés voisines (vues plongeantes), de nuisances en terme de bruits, de nuisances habituellement soulignées dans le cadre de création de terrasses, etc.

58. Enfin, on pourrait également évoquer une possible modification de l'article 175 du CoBAT établissant la liste des actes et travaux relevant de la compétence du fonctionnaire délégué.

Ainsi, les actes et travaux situés en zones agricoles au PRAS pourraient relever systématiquement de la compétence du fonctionnaire délégué, ce qui permettrait de disposer d'une vue d'ensemble des activités qui y sont menées.

2.2.7 Patrimoine

59. La protection du patrimoine immobilier est intégrée au CoBAT (article 206 à 250) et prévoit essentiellement deux mesures principales de protection : l'inscription sur la liste de sauvegarde et le classement.

60. En matière de protection du patrimoine et d'urbanisme, les droits du propriétaire d'un bien classé se trouvent ainsi limités par les restrictions découlant simultanément de diverses législations et en l'espèce⁷² :

- de l'arrêté d'inscription sur la liste de sauvegarde ou de classement
- et de celles découlant des plans d'aménagement (PRAS, PAD, PPAS)⁷³.

⁷² On ne fera pas état des contraintes résultant d'autres polices administratives telles que l'environnement (permis d'environnement, Natura 2000) ou la sécurité contre l'incendie.

⁷³ Sans préjudice des possibilités de déroger à leurs prescriptions.

Ainsi, dans un arrêt de principe, le Conseil d'Etat a affirmé que « *la loi du 29 mars 1962 n'a pas abrogé la loi du 7 août 1931 ; ces deux lois, inspirées d'une même préoccupation d'esthétique, n'ont pas de prééminence l'une sur l'autre*⁷⁴. »

Notre système juridique prend en effet en considération les principes de spécialité des différentes polices administratives et de cumul de ces mêmes polices administratives.

Ainsi, une réduction des contraintes au niveau des plans d'affectation en vigueur ne connaîtrait pas nécessairement d'effectivité dans la mesure où ces actes et travaux seraient contraires, par exemple, à un arrêté de classement.

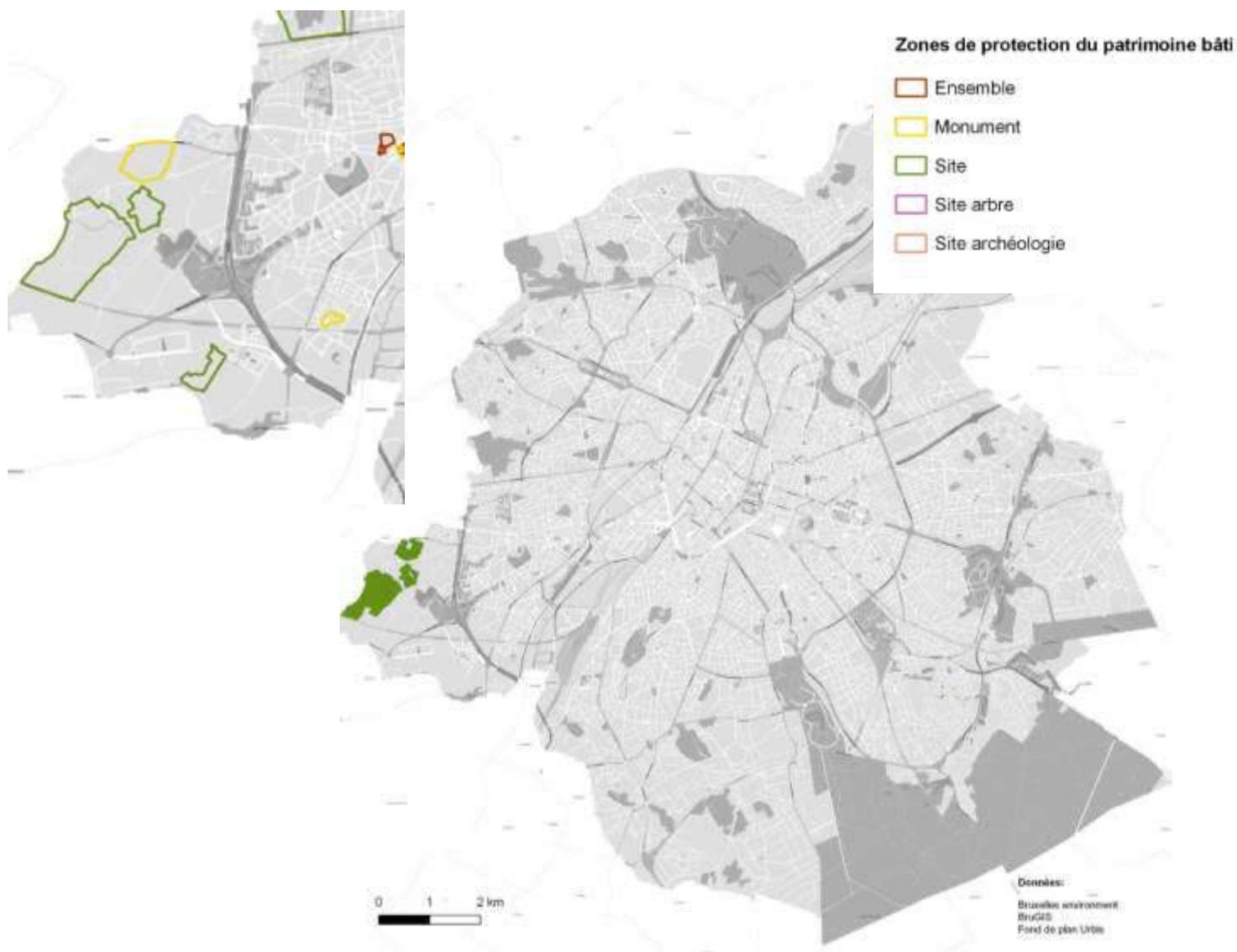
61. Dans le cadre spécifique qui nous occupe, outre leur vocation de production d'aliments, les terres situées en zones agricoles au PRAS présentent également deux autres objectifs dont il convient de tenir compte :

- préservation de zones de pleine terre (absence ou faible densité de construction) ;
- préservation du paysage et du patrimoine⁷⁵.

La zone agricole se doit de remplir cette triple vocation : patrimoniale, paysagère et agricole.

⁷⁴ Conseil d'Etat n° 16.236 du 8 février 1974, Huriaux-Ponselet, R.J.D.A., 1974, p. 174, rapport de l'auditeur J. Hoeffler.

⁷⁵ Marc Meganck, « *Le paysage de Bruxelles. Le patrimoine rural* », in Bruxelles-Patrimoines, HS 13, 2013, p. 236.



62. En l'espèce, le site de la Pede à Anderlecht, situé pour une bonne part en zone agricole au PRAS, est également couvert par plusieurs arrêtés de classement :

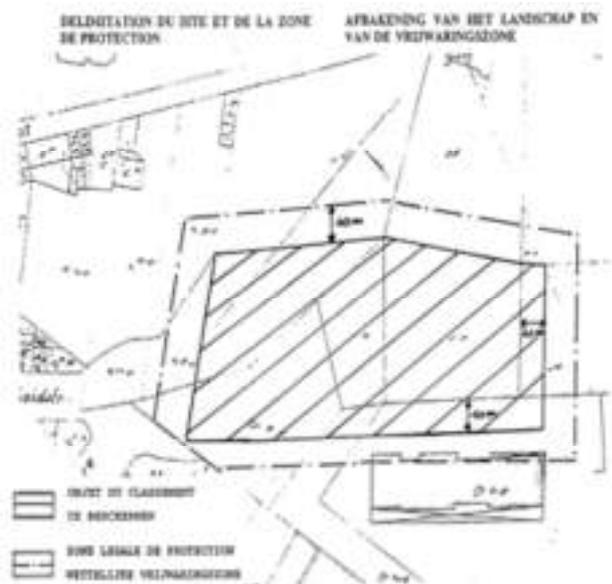
- **Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 février 2007 classant comme monument « Le Luizenmolen », sis rue des Papillons à Anderlecht.**



- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juillet 1997 classant comme site la roselière de Neerpede à Anderlecht.



- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 classant comme site le site marécageux de la rue de la Laiterie à Anderlecht.



- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 1998 entamant la procédure de classement comme site du vallon du Koeuver de Neerpede à Anderlecht.



63. Le site de Neerpede a également été décrit et étudié dans le cadre de diverses publications et études telles que notamment l'ouvrage « Entre ville et nature, les sites semi-naturels »⁷⁶.

VI – NEERPEDE (Anderlecht)

I. – Informations générales



- Localisation :** à l'Ouest du ring **et** au Nord du chemin de fer, autour du ruisseau de la Pede.
- Superficie :** plusieurs centaines d'hectares (environ 400 hectares)
- Propriétaires :** Commune d'Anderlecht, domaine de la SDRB (Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale), **ville** de Bruxelles, commune de St-Gilles, agriculteurs...

⁷⁶ François Ost, Jean Remy et Luc Van Campenhoudt, **Entre ville et nature, les sites semi-naturels**, ouvrage réalisé à l'initiative de la Fondation Roi Baudouin, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993.

Densité de population : statistiquement non significative.

Date de l'urbanisation : antérieure à 1979.

3. - Aperçu floristique et ornithologique

On trouve à Nieuwpoort, outre un golf, des terrains de football, un bassin d'orage... des zones de culture et des prairies, quelques peupleraies ainsi qu'une petite forêt sèche à *Pinus spicata australis*.

Il ressort de la récente enquête réalisée par la société d'études ornithologiques Aves que le site abrite encore une avifaune riche non négligeable : Perdrix grise (5 couples), Vanneau huppé (7-8 couples), Cossou, Charbonnière, Rousserolle effarvée, Bruant des Roseaux... ainsi que plusieurs couples de Chouette chevêche (10).

3. - Analyse spatio-morphologique

A la différence des autres sites analysés, celui-ci est habité et c'est donc cet habitat avec son paysage qui forment l'espace semi-naturel de Nieuwpoort. Celui-ci est surtout défini par le ring qui a existé pendant tout un temps une barrière physique à l'urbanisation, d'autant plus que son franchissement est loin d'être aisé.

Le ring a donc freiné l'urbanisation du site. On a cependant assisté au fil des ans à une modification de son paysage due au ring lui-même qui a contribué sur le site, à la construction de l'hôpital Erasme, au parc scientifique de l'ULB et au zoning industriel. De son côté, la commune d'Auderghes, par une politique de caduc des terres, a transformé une partie du Nieuwpoort en zone sportive et y a favorisé l'installation de courts de tennis, de terrains de hockey et d'un golf. Elle a aussi créé des étangs artificiels servant de bassins d'orage. Un grand magasin devrait bientôt y voir le jour.

En termes de population, on peut distinguer, d'une part, une population de souche, rurale (maraisiens, fermiers) et essentiellement néerlandophone, relativement tournée vers la Région flamande (on y fait ses courses,

on y va au cinéma, on y envoie les enfants à l'école) et une nouvelle population à la recherche de ruralité, venant de la "ville" et principalement francophone.

Le Nieuwpoort est le dernier repaire du paysage rural de la Région bruxelloise, paysage du Pajottenland. Des terres cultivées et des pâturages y sont encore visibles mais il y a de plus en plus de friches. Leur existence s'explique par l'évolution de l'agriculture et par la politique communale d'interdiction de construire en vue de sauvegarder le paysage du Pajottenland limite l'extension des exploitations agricoles et les possibilités de leur repaire par les enfants.

Le ring, dont la construction fut vécue douloureusement par les habitants de Nieuwpoort, a certes essaimé le site de l'ensauvage de la Région bruxelloise mais lui a sûrement aussi permis de survivre en tant qu'espace rural doté d'une signification écologique : les gens habitant là sont du Nieuwpoort et pas d'ailleurs. Spatialement et sociologiquement, le site de Nieuwpoort est un tout, un village, une paroisse comme l'appellent ses habitants. Il est plus que le début du début, il est un univers clos, un espace absolu.

Ce statut est cependant en train de changer. En effet, la conscience d'appartenir à cette "région" est très fortement marquée par les "anciens habitants", tels qu'ils se nomment eux-mêmes, mais moins par les "nouveaux habitants".

Le Nieuwpoort se revendique comme le dernier paysage du Pajottenland bruxellois, comme ses derniers champs et surtout un paysage bruxellois que l'on retrouve dans l'air des villes de milieu.

Son histoire s'inscrit dans l'image d'une ruralité en train de se perdre, de la fin d'un monde, et dans l'opposition entre la "région" ou la communauté et l'extérieur c'est-à-dire la ville responsable de nombreux maux. Une nouvelle histoire tend cependant à se constituer autour de la mise en scène de la ruralité, ce qui garantit au Nieuwpoort son succès dans l'imaginaire urbain.

4. - Analyse de la situation juridique

Au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979, on se retrouve pas moins de 5 affectations différentes : les trois affectations principales du site sont : (du Nord au Sud) zone rurale d'usages variés

(10) Centre ornithologique Aves Bruxelles, op. cit.

épar, zone d'espaces verts, zones de sport de plein air. En outre au Nord-Ouest de la zone (c'est-à-dire à l'Est du ring) on retrouve (du Nord au Sud) une zone d'équipements d'intérêt collectif ou de services publics (occupée en particulier par les terrains d'entraînement du sporting d'Andelrecht) et une zone d'habitations (zone occupée par "Neerpede village").

D'un point de vue communal : un ancien projet de plan général d'aménagement de 1946 prévoyait que toute la zone soit affectée en zone rurale, mais il n'a jamais été adopté définitivement. Un P.P.A. de 29 mars 1974 prévoit : au Nord de la zone, une zone agricole et maraîchère et au Sud d'une limite qui correspond en grande partie à la limite Nord de la zone d'espaces verts du plan de secteur(37), une zone à destination d'espaces verts.

De plus, un plan d'expropriation de 29 mars 1974 prévoit l'expropriation par la commune d'Andelrecht de toute la partie correspondant à l'affectation "zone à destination d'espaces verts" au plan particulier d'aménagement. Il existe également un schéma directeur qui précise notamment la destination de sport de plein air du Sud-Ouest de la zone.

Un arrêté royal du 15 octobre 1978 dicte l'expropriation de plus ou moins 20 hectares pour la réalisation de parc public dans un triangle situé au Nord de la rue des Poullets, au Sud de la rue de Neerpede et à l'Ouest de la rue Scheffe. De plus, un arrêté royal du 27 février 1979 dicte l'expropriation de plus ou moins 30 hectares en vue de la réalisation d'un parc public, le parc de la Pele dans une zone délimitée au Sud par le chemin de fer, à l'Est par la rue des Bonnetiers, et au Nord par les rues de Neerpede et du Focment (cette zone est actuellement constituée de champs et de quelques constructions).

La zone de Neerpede est traversée par de nombreux sentiers inscrits à l'Atlas des chemins vicinaux.

(37) Sauf sa partie Est où la zone de parc (du P.P.A.) est plus grande que la zone d'espaces verts (du plan de secteur) vers le nord. De plus il faut exclure de la zone de parc un terrain isolé qui est également affecté en zone agricole et maraîchère au plan particulier d'aménagement.

En conclusion, on voit toute la difficulté que constitue la question de la délimitation d'un tel site précis, par exemple, au Sud comme au Nord de la limite Nord de site tel que défini sur carte, on retrouve des champs qui ne semblent pas pouvoir faire l'objet d'une distinction quant à leur nature. D'autre part, il semblerait difficile de donner à un tel site (où l'on retrouve aussi bien des propriétés que des terrains de sport) un statut juridique unique, à moins, qu'on ne lui définisse des limites plus restrictives.

64. Enfin, la présente étude requiert également l'examen d'un outil de gestion récemment mis en place : le **plan de gestion patrimonial**.

Ce plan de gestion patrimonial est défini par les articles 242/1 à 242/14 du CoBAT.

Il a été conçu aux fins de préserver la cohérence de grands ensembles urbains ou de sites étendus, classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde (comme certaines cités-jardins ou certains parcs), et de certains grands immeubles à appartements qui présentent une répétition importante de leurs éléments architecturaux ou végétaux principaux⁷⁷.

⁷⁷ Joël van Ypersele et Pascal Hanique, « La réforme du CoBAT : quand rationaliser et simplifier compliquent parfois les choses », Amén.-Env., 2010/4, pp. 147 à 161.

65. L'objectif poursuivi est d'alléger la procédure d'instruction des permis uniques portant sur une liste précise d'actes et travaux de conservation et d'adaptation en les dispensant de permis uniques ou de l'avis de la Commission royale des monuments et sites⁷⁸. Il permet aussi de planifier dans le temps les interventions nécessaires en matière d'entretien et de restauration, et de favoriser la réalisation d'opérations globales de rénovation (par tronçons de rue, par exemple) par le biais d'incitants financiers (taux de subvention majoré)⁷⁹.

Il est fixé par le Gouvernement, soit d'initiative, soit à la requête d'un tiers et détermine, à propos d'un ensemble⁸⁰, un immeuble à étages multiples⁸¹ ou un site⁸² classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde, les objectifs de conservation à atteindre, les moyens et travaux pour y parvenir ainsi que les conditions de gestion globale aux fins d'assurer la conservation harmonieuse de ce bien relevant du patrimoine immobilier concerné⁸³

66. Selon l'article 242/2 du CoBAT :

« Le plan de gestion patrimoniale constitue un instrument de gestion globale visant la conservation cohérente, harmonieuse et homogène du bien relevant du patrimoine immobilier concerné.

Il contient une étude globale du bien visé en tenant compte des analyses approfondies effectuées à son propos et détermine :

1° les objectifs généraux de conservation de ce bien au sens de l'article 206, 2° ;

⁷⁸ Art. 98, § 2/2, du CoBAT.

⁷⁹ Doc. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale A-527/1, session ordinaire 2008-2009, p. 12.

⁸⁰ Par ensemble, il convient d'entendre un groupe de biens immobiliers qui outre les caractéristiques définies pour l'ensemble tel que défini à l'art. 206, 1°, b, du Code, présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments architecturaux principaux. Les travaux parlementaires font références à une série d'exemples précis tels le Parc du Cinquantenaire, les Cités-jardins Le Logis et Floréal voir les tours de logements (Doc. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale A-527/2, Rapport, session ordinaire 2008-2009, p. 46). On relèvera cependant à l'instar de certains auteurs, l'imprécision voire l'incohérence des termes de cette définition (Michel Quintin, **La protection du patrimoine culturel**, Vanden Broele, collection de Droit public, 2009, p. 243).

⁸¹ Par grand immeuble à appartements multiples, il convient d'entendre tout immeuble affecté au logement qui dispose d'appartements et présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments architecturaux principaux. Selon les travaux préparatoires, l'adjectif « grand » est destiné à éviter les immeubles ne comportant que deux ou trois appartements (Doc. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale A-527/2, Rapport, session ordinaire 2008-2009, p. 129.)

⁸² Par site étendu, il convient d'entendre toute œuvre de la nature ou de l'homme ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature qui outre les caractéristiques définies pour le site tel que défini à l'art. 206, 1°, c, du Code, présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments principaux. Dans ce cas également, on s'interrogera sur « cette cohérence qui doit être importante, ou en quoi, la répétitivité de ses éléments principaux est révélateur d'un site qui est qualifié d'étendu pour faire l'objet d'un plan de gestion patrimoniale ».

⁸³ Article 242/1 du CoBAT.

2° les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs ;

3° les actes et travaux pouvant être réalisés en exécution de ce plan et de ce fait dispensés de l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme ;

4° lorsqu'il ne dispense pas lui-même de permis d'urbanisme en application du 3°, les conditions moyennant lesquelles des actes et travaux peuvent être posés ou accomplis en étant soit dispensés de permis d'urbanisme, soit dispensés de l'avis de la Commission royale des monuments et des sites, de l'avis du Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune, des mesures particulières de publicité et/ou de l'avis de la commission de concertation ;

5° les éventuelles dérogations aux exigences de performances énergétiques au sens de l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments, accordées pour le bien considéré au terme d'une mise en balance opérée entre l'intérêt de la conservation du patrimoine d'une part et l'objectif d'améliorer les performances énergétiques et de climat intérieur de ce bien d'autre part ;

6° les actes et travaux pouvant bénéficier de subsides en application de l'article 240, § 1^{er} et, le cas échéant, les subventions ou taux de subvention majorés dans les cas qu'il énumère par dérogation aux règles prises en exécution de cette disposition. »

67. Deux plans de gestion ont été adoptés jusqu'à présent :

- Plan gestion de la forêt de Soignes (2003)
- Logis Floréal (2014)

A l'examen de ces dispositions, il ne nous semble pas que cet outil soit adapté dans le cadre de la valorisation de l'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale :

- les actes et travaux qui se rapportent aux différents projets envisagés ou envisageables sont souvent de nature très différente et évolutive ;
- et en outre, un tel plan n'est applicable que dans le cadre d'un site classé.

2.2.8 Rénovation urbaine

68. La politique régionale en matière de rénovation urbaine a été récemment profondément remaniée dans le cadre de l'ordonnance du 6 octobre 2016 organique de la revitalisation urbaine.

Les programmes de revitalisation urbaine qui s'inscrivent dans ce contexte sont de trois ordres⁸⁴ :

- **Contrat de quartier durable** ou, en abrégé, **CQD** : programme de revitalisation urbaine à échelle locale, qui s'étend sur tout ou partie du territoire d'une seule commune ;
- **Contrat de rénovation urbaine** ou, en abrégé, **CRU** : programme de revitalisation urbaine à échelle régionale, qui s'étend sur tout ou partie des territoires de plusieurs communes ;
- **Politique de la ville** ou, en abrégé, **PdV** : programme de revitalisation urbaine à échelle locale qui a pour objectif de lutter contre le sentiment d'insécurité, par des aménagements du territoire ou par le développement des quartiers.

69. Il s'agit d'outils opérationnels visant à lutter contre les chancres urbains et participant à la réparation du tissu urbain dans un sens d'amélioration des « *cadres de vies* ». Ces opérations menées par la Région ou par les communes nécessitent au préalable une « *certaine capacité foncière* » afin de permettre d'enclencher une dynamique vertueuse sur le quartier à rénover.

Ces plans d'actions sont limités dans le temps. Les principales actions portent sur l'habitat, c'est-à-dire les logements et toutes les affectations et infrastructures connexes (commerces, espaces publics et équipements d'intérêt collectif).

70. Le CRU est quant à lui plus particulièrement de nature à permettre une intervention sur des zones situées en bordure de plusieurs communes avec une intervention accrue en termes de moyens régionaux et communaux.

71. Dans ce cadre, on pourrait retrouver davantage de projets liés à l'agriculture urbaine visant notamment à l'autoproduction individuelle et collective des habitants des différents quartiers concernés.

⁸⁴ Article 2 de l'ordonnance du 6 octobre 2016 organique de la revitalisation urbaine.

Ces programmes pourraient en effet s'inscrire le plus souvent dans un contexte de volet social d'un CQD ou d'un CRU avec pour objectifs : le renforcement de la cohésion sociale, la réinsertion professionnelle, etc.

72. La dimension économique et innovante de la définition de l'agriculture urbaine paraît a priori moins présente. Néanmoins, on pourrait envisager un projet à orientation plus économique dans le cadre des CQD ou des CRU.



Figure 23 Contrat de Quartier Durable - Maelbeek

On citera ainsi le développement de potagers urbains sur la toiture du nouveau Colruyt. Cette toiture-potager sera un laboratoire d'agriculture urbaine (projet Lagum) bénéficiant de subsides dans le cadre du Contrat de Quartier Durable Maelbeek ainsi que du Feder (dynamique de jardin collectif, d'alimentation durable, de formation professionnelle).

Ces outils démontrent dès lors une réelle potentialité dans le contexte de la mise en œuvre concrète de certains projets de développement de l'agriculture urbaine.

2.3 Inventaire des limites rencontrées par un panel d'acteurs de terrain

Afin d'évaluer au mieux les freins juridiques et urbanistiques rencontrés par les porteurs de projets d'agriculture urbaine en RBC, nous sommes allés à la rencontre de dix d'entre eux. Nous avons volontairement choisis des projets très différents du point de vue de leur type de productions, de la taille du projet et de leur zone au PRAS.

Voici la liste des personnes contactées :

N°	Nom du projet	Nom de la personne de contact
1	Le Chant des Cailles	Ann De Gheest
2	BIG FOODMET	Noémie Benoit
3	Champignon de Bruxelles	Thibault Fastenakels
4	Delhaize	Marie Delvaux
5	LittleFood	Raphaël Dupriez
6	Cheval et forêt	Luc Foulon
7	Factory Forty	David Sdika
8	Ferme Urbaine - Le Début des haricots	Arthur Desjonquères
9	Jardin de la Senne	Kobe Matthys
10	Réseau des potagers collectifs	Sophie Dawance

Le Réseau des potagers collectifs nous a permis d'échanger lors d'une réunion le 26 juin 2017 avec plusieurs projets d'agriculture urbaine citoyens en pleine terre.

Ces interviews font ressortir de nombreuses difficultés communes à plusieurs projets d'agriculture urbaine dont voici la synthèse. Lorsqu'un PPAS ou un projet immobilier de logements sociaux sont établis sur des terrains utilisés pour de l'agriculture urbaine en pleine terre utilisée par des professionnels ou des citoyens, il est extrêmement difficile pour les occupants de s'opposer à ces projets et donc de préserver leurs espaces de production (cfr. les témoignages du Chant des Cailles, des Potagers Boendael-Ernotte et du Plateau Avijl).

Exceptés quelques projets particuliers (Delhaize, BIG FOODMET et FactoryForty), la majorité des projets rencontrés souffrent ou ont souffert de contrats d'occupation précaires. Les raisons évoquées sont les suivantes :

- Leur activité n'est pas ou mal définie juridiquement donc il n'existe pas de protection équivalente à celle prévue pour le locataire d'un logement ou d'équivalence au bail à ferme qui protège les agriculteurs en zone agricole.
- Les investissements pour pérenniser leurs activités d'un point de vue juridique et économique sont trop importants et les résultats sont très incertains.

Lorsqu'un projet nécessite la construction d'un petit abri pour ranger du matériel, les porteurs de projets de maraichage choisissent bien souvent de faire une construction légère et provisoire sans

autorisation officielle du service de l'urbanisme local par peur de refus. Il n'existe pas de démarche claire pour obtenir l'autorisation d'installer un petit abri, une serre ou une bergerie pour un projet d'agriculture urbaine supérieur à l'échelle du jardinage individuel et inférieur à l'échelle d'une exploitation agricole conventionnelle.

Le cas de l'ASBL Cheval et forêt est particulier. S'ils peuvent sans trop de problèmes héberger des chevaux et autres animaux (ex. poules, moutons, ...), toutes leurs tentatives de lancer un projet de maraichage à proximité des bâtiments du Rouge Cloître ont été refusées par l'IBGE et Les Monuments et Sites. Le terrain convoité pour ce projet a par la suite été transformé en potagers collectifs par l'IBGE selon ce témoignage.

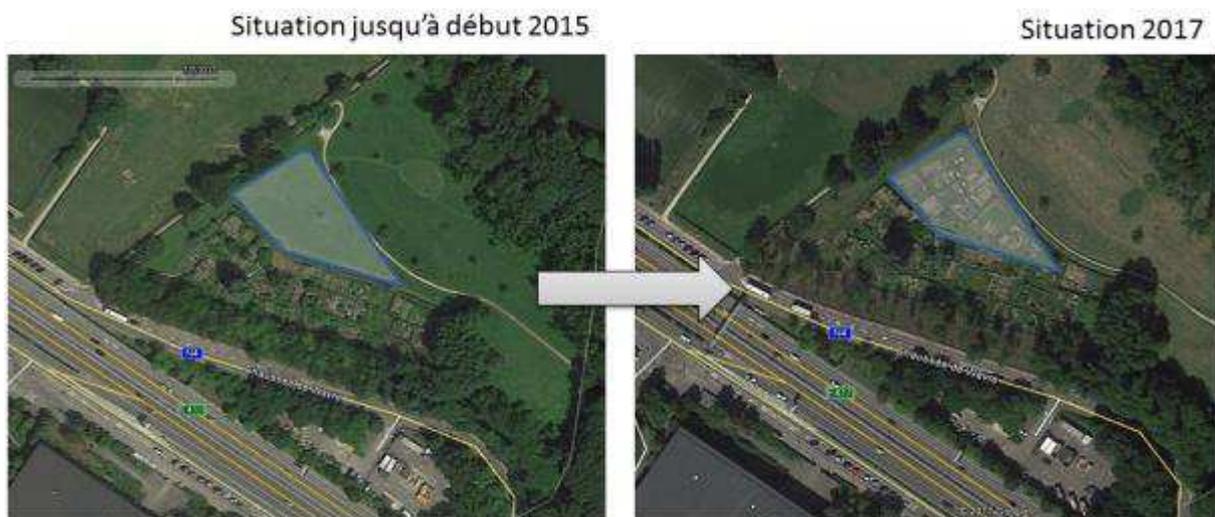


Figure 24 Vues Google Earth de la parcelle que Cheval et forêt souhaitait transformer (délimitée par un trait bleu).

La Région bruxelloise fournit de nombreuses aides à l'investissement pour les entreprises cependant tout ce qui concerne la production agricole n'est pas éligible pour ces aides. Les projets d'AUE sont donc pénalisés par rapport aux autres entreprises de la Région mais également par rapport aux agriculteurs conventionnels qui eux sont éligibles aux aides de la PAC.

L'ensemble des témoignages et réponses des porteurs de projet à nos questions sont disponibles en annexes. Certains porteurs de projet nous ont également fournis des copies des documents qui permettent de préciser leurs témoignages (ex. permis d'environnement, demande d'autorisations ou contrat d'occupation).

Voir ANNEXE 1 : Témoignages des porteurs de projet d'AU

2.4 Concertation avec les acteurs stratégiques

En plus des acteurs stratégiques déjà présents au CA de l'étude, nous avons rencontré les acteurs suivants :

- Terre En Vue asbl
- Les agriculteurs qui exploitent les terres agricoles de la RBC
- Le Réseau des potagers urbains : Collectif IPE
- Le début des Haricots asbl
- Le Forum Potagistes (citoyens militants pour la protection des terres arables en RBC)

Nous ne pouvons dresser un état de la situation existante sans relater la recherche/projet menée par l'association « Terre-en-vue ». Ici ce n'est pas l'« agriculture urbaine » qui est pris en compte dans toutes ses dimensions mais essentiellement des « projets agricoles professionnels de type maraichage intensif sur petites surfaces en « pleine terre ».

En effet ces derniers ont été commandités par la région pour répondre à la mission suivante favoriser l'exploitation agricole des terrains en disponibles en Région bruxelloise et de faciliter les partenariats pour une meilleure utilisation des terres.

Cela a pris la forme suivante :

- 1- La mise en place d'un système d'information géographique pour les terres agricoles en région de Bruxelles-Capitale ; permettant d'identifier
 - le potentiel de terres en RBC ;
 - la nature des propriétés des terrains comme ayant du potentiel pour l'agriculture ;
 - Identification des sites stratégiques en 2016.

Comme on peut le lire dans le rapport : « Nous avons par ailleurs réalisé une cartographie des sites considérés comme stratégiques sur base de nos informations de terrain, avant de travailler sur la cartographie du potentiel. La dimension stratégique est évaluée en fonction d'informations connues sur la réalité du site et de sa configuration positive pour accueillir des projets agricoles, de l'occupant éventuel et de la connaissance de ses intentions, de la connaissance du propriétaire, de l'actualité politique et ou institutionnelle éventuellement associée au site. Ces terrains peuvent donc englober des terrains aujourd'hui cultivés par un agriculteur. Ils ont fait l'objet de visites de terrain. Ils sont présentés par ailleurs sous forme de fiches ».

- 2- Une recherche juridique visant à établir des contrats-type permettant de favoriser l'exploitation agricole des terrains disponibles en Région bruxelloise, et de faciliter les processus et partenariats pour l'utilisation des terres. Cette dernière traite des points suivants :
 - Analyse des pratiques contractuelles existantes à Bruxelles-Capitale ;
 - Consultation et mise en lien des acteurs ;
 - Benchmarking et portrait d'outils légaux ;
 - Typologie de situations et de contrats ;

- Rédaction des contrats-type.

Comme on peut le lire en introduction du rapport « on identifie principalement la fin d'une agriculture dite conventionnelle', qui trouve de moins en moins sa place, l'intérêt de nouveaux porteurs de projets agricoles désireux d'exploiter des terres bruxelloises, mais aussi dans un autre registre la régionalisation de la loi sur le bail à ferme qui soulève la question d'une réforme possible de cette base légale ».

Il y a quelques importants à retenir pour le reste de l'étude en plus de toutes les informations sur la situation existante dans la perspective de notre mission :

- Une grande partie des propriétaires de terres potentiellement stratégiques sont publics - Orientation importante dans la perspective de développer une réponse juridique à la mise en place de l'agriculture urbaine ;
- Il y a un énorme travail de terrain qui a déjà été mené notamment en terme de consultation des acteurs ;
- Une première analyse des pratiques contractuelles qui pourra être intégrée dans le futur guide pratique.

Les agriculteurs qui exploitent les terres agricoles de la RBC ont tous été contactés mais une partie seulement d'entre eux a souhaité répondre à nos questions. Il ressort de ces interviews que certains d'entre eux sont déjà dans une dynamique de circuit-court et de productions écologiques.

Le plus évident est le projet Fruit Time qui cultive des petits fruits commercialisés grâce à un système d'autocueillette. Sa demande de permis d'urbanisme pour installer un parking et une zone dédiée à l'accueil du public a été refusée. Il s'est donc rabattu sur des installations légères, provisoires et démontables.

Samra est un petit éleveur à cheval sur la région flamande et bruxelloise, ses bovins sont majoritairement destinés à la consommation bruxelloise. Ses démarches pour mettre en place un circuit court ont été bloquées par l'AFSCA. En effet, l'AFSCA aurait refusé qu'un groupe de citoyens achète en vente directe la viande de l'éleveur même si celle-ci est issue de l'abattage d'un bovin dans un abattoir agréé.

Le Centre équestre Amazone quant à lui exploite 15 ha de terres agricoles pour le pâturage de ses chevaux mais également pour produire en autonomie l'ensemble des aliments nécessaires pour ceux-ci. Il s'agit donc également d'une certaine forme de circuit court même si la finalité est plus sportive et récréative qu'alimentaire.

Les trois plus gros agriculteurs de la RBC cultivent à eux seuls +/-90 ha de terres agricoles. Ils n'ont pas souhaité répondre à nos questions, nous ne pouvons donc tirer aucune conclusion quant à leurs activités et leurs possibilités d'opérer une transition qui répondrait aux objectifs de la stratégie GoodFood. Cependant ce constat montre que pour atteindre les objectifs de la stratégie GoodFood, il serait pertinent de travailler en priorité avec ce groupe très restreint d'agriculteurs.

Voir ANNEXE 2 : Témoignages des agriculteurs

Enfin, le Réseau des potagers urbains (Collectif IPE), le début des Haricots asbl et le Forum Potagistes nous ont permis de rentrer en contact avec de nombreux porteurs de projets d'agriculture urbaine communautaire. Ceux qui ont souhaité témoigner ont ainsi complété le panel d'acteurs de terrains.

2.5 Guide pratique pour l'agriculteur urbain

Ce guide pratique s'adresse avant tout aux porteurs de projets. Ce guide intéressera également les administrations compétentes ainsi que les organismes d'accompagnement qui les encadrent. Il est établi sous formes de fiches.

Généralités	
Fiche pratique N°1	Les démarches générales
Fiche pratique N°2	Contrats d'occupation
Les règles à respecter	
Fiche pratique N°3	Le permis d'urbanisme
Fiche pratique N°4	PRAS et PPAS
Fiche pratique N°5	RRU et RCU
Fiche pratique N°6	Le permis d'environnement
Fiche pratique N°7	Natura 2000
Gestion des risques	
Fiche pratique N°8	Qualité du sol
Fiche pratique N°9	Gestion de l'eau
Annexe	
Lexique	

Nous avons fait le choix d'articuler le guide pratique autour de 7 types techniques d'agriculture urbaine (cultures indoor, sous serre, sur toiture, en pleine terre, sur parois verticales, en bacs, et élevage en plein air). Ces techniques peuvent éventuellement être combinées au sein d'un même projet, mais nous paraissent plus tangibles et stables (ils nécessitent le développement d'une expertise et d'un savoir-faire spécifique, des investissements matériels etc.).

A l'inverse, le critère de finalité (sociale, pédagogique, productive, commerciale...) est moins « gravé dans le marbre » : un groupe de porteurs de projets peut démarrer une initiative avec une vocation pédagogique, puis évoluer vers un objectif de rentabilité économique, ou d'insertion sociale, ou maintenir l'ensemble de ces positionnements en parallèle. Nous considérons qu'il s'agit en définitive de variantes au sein d'un même type technique.

Il est important de souligner que le guide pratique se base sur l'analyse de l'existant si des réglementations changent ou que certaines des recommandations de la présente étude sont approuvées, ce guide devra être mis à jour en conséquence.

Le guide reprend des arguments pour les porteurs de projets afin de défendre leur projet. Ces arguments sont normalement étayés par une réglementation, de la jurisprudence ou une interprétation possible, favorable à l'AU. La dernière version du guide intègre ces précisions et insiste sur l'absence de jurisprudence à l'heure actuelle.

Voir ANNEXE 3 : Guide pratique

2.6 Benchmarking

Une série d'éléments de benchmarking ont été répertoriés afin d'appuyer ou d'inspirer les différentes parties de l'étude.

Ce benchmarking regroupe une série de documents répartis dans les 7 catégories suivantes :

1. Les définitions officielles

Trois définitions reprises en annexes ont été utilisées pour rédiger et discuter les définitions de l'étude.

Une première définition est extraite du rapport de Green Loop commandé par l'IBGE en 2013 sur la viabilité des business modèles en agriculture urbaine dans les pays du Nord. La seconde est rédigée par le Prof. Christine Aubry de l'INRA - AgroParisTech.

Ces deux définitions rigoureuses et scientifiques précisent bien que l'agriculture pratiquée en ville ne rentre pas dans la définition de l'agriculture urbaine si la majorité des productions n'est pas destinée en ville. Elle précise également les distinctions entre l'urbain et le péri-urbain. La définition de l'agriculture urbaine s'applique aussi bien aux projets urbains que péri-urbains lorsque la majorité de la production est destinée à la ville.

Enfin, une troisième définition est plus vulgarisée et extraite d'une présentation d'une formation sur les circuits courts et les Agenda21 en île de France. Elle est un bon exemple de ce qui pourrait se retrouver dans le guide pratique tout public ou dans d'autres communications de la Région sur l'agriculture urbaine.

2. Les études existantes

La première étude « What makes urban food policy happen? » est rédigée par O. De Schutter (professeur de droit à l'UCL et ex-rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme à l'ONU). De nombreuses informations peuvent intéresser tous ceux qui travaillent sur la stratégie Good Food. Nous avons extrait un passage qui montre que la ville de Detroit a inclus dans son Master Plan l'agriculture urbaine comme activité désirable. C'est également l'objectif attendu d'une meilleure définition de ces notions dans le glossaire du PRAS et d'une intégration de ces activités au sein des activités productives. [Cette étude est mise en lien avec la proposition de modification du glossaire du PRAS sur les activités productives].

La deuxième étude, « Appréhension de l'agriculture urbaine par le droit Français », est rédigée par une chercheuse de l'INRA et une avocate. On y retrouve notamment une analyse des possibilités d'application du droit de préemption par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) pour développer des projets agricoles en milieu urbain et périurbain. L'étude met en

évidence qu'en milieu urbain dense, le champ matériel du droit de préemption de la SAFER apparaît très limité. [Cette étude est mise en lien avec les recommandations sur le droit de préemption].

3. Les stratégies similaires à Good Food

L'analyse écostratégique pour l'intégration de l'agriculture urbaine à la révision du schéma d'aménagement et de développement de la Ville de Gatineau de 2012 précise la différence entre une zone urbaine et périurbaine (p.50). En page 71, on peut notamment lire que la ville vise un objectif de 40% des fruits et légumes qui y sont consommés issus d'une source locale, jardinée ou régionale d'ici 2031. Pour atteindre cet objectif, la ville doit se doter d'un cadre réglementaire afin d'augmenter les superficies cultivables en ville (sols, toits).

En janvier 2017, Anne Hidalgo annonce un renforcement des liens entre Paris et le monde rural dans un communiqué de presse. On peut y retrouver une série d'actions concrètes permettant d'atteindre cet objectif.

La stratégie alimentation durable de la ville de Lyon publiée en 2015 reprend une série de recommandations en vue de développer l'agriculture urbaine dans tous les espaces disponibles, y compris ZAC et zones de parcs (p.8).

Le pacte de politique alimentaire urbaine de Milan appelé Milan Urban Food Policy Pact a été publié en 2015 et a été signé par les représentants de villes du monde entier dont Bruxelles. On peut y lire que la distinction est également faite dans ce document entre l'urbain et le périurbain « Reconnaissant que l'agriculture urbaine et périurbaine peut contribuer à protéger et à intégrer la biodiversité dans les paysages et les systèmes alimentaires des métropoles, et susciter ainsi des synergies entre alimentation et sécurité alimentaire, services éco-systémiques et bien-être humain ». Par ailleurs Bruxelles confirme ses engagements pris dans la stratégie Good Food sur la scène internationale auprès de plus 160 villes.

4. Règlements urbanistiques

4.1. Bruxelles

Le document de benchmarking commente également une série de RCU existants et d'application dans certaines communes bruxelloises. Les aspects à prendre en considération sont listés de manière synthétique ci-dessous.

- Promouvoir les essences fruitières autochtones dans les haies, dans les aménagements de parcs et voiries, exclure les espèces présentant un risque de nuisance (toxicité, épines, effet urticant...).
- Autoriser la végétalisation de petits espaces (plantes grimpantes en façade des bâtiments, placement de bacs potagers mobiles sur des portions de voie publique, mise en culture des zones de recul), en spécifiant les dimensions maximales des dispositifs, leur espacement, et éventuellement conditionnée à une procédure simple et rapide d'autorisation qui ne soit pas un frein pour les particuliers (formulaire en une page, adresse, photo, croquis)
- Définir clairement les responsabilités quant à l'entretien des potagers, plantations, etc. (aspect visuel, taille, émondage), leur empreinte au sol (profondeur et volume de substrat suffisant, maintien d'un libre passage y compris pour les PMR et les services d'intervention d'urgence), leur hauteur (ombrage) afin de minimiser les nuisances pour le voisinage.

- Définir les cas où une remise en état peut être exigé (soulèvement de dalles, atteinte aux conduites souterraines d'utilité publique)
- Imposer ou encourager la végétalisation des toitures plates pour des surfaces inférieures à 100m² (c-à-d le seuil régional actuellement en vigueur).
- Autoriser la commercialisation (vente directe) et/ou la distribution gratuite sur place, de manière occasionnelle ou permanente de produits agricoles (fruitiers, maraîchers, horticoles), éventuellement transformés, sous forme d'étalage, via un distributeur (automatique ou non), etc.
- Autoriser la construction de clapiers, poulaillers et autres dispositifs de petit élevage dans les zones de cours et jardins, les zones de recul et/ou de retrait latéral ; en définir les superficies et dimensions, les distances au voisinage, la densité d'élevage ou le nombre maximal d'animaux en respectant les critères de salubrité et de bien-être animal.

Nous renvoyons le lecteur aux annexes complètes pour une explication détaillée des tenants et aboutissants.

D'autres aspects réglementaires liés à l'agriculture urbaine (récupération et usage d'eau de pluie, rejet d'eaux usées en aquaculture, serres et pergolas sur toitures, dispositifs verticaux de culture non-conventionnels et expérimentaux) sont discutés sur base d'extrapolation de critères réglementaires définis dans des RCU pour des activités proches ou dans des conditions comparables.

Un benchmarking et une compilation de textes réglementaires appliqués dans d'autres villes et territoires pionniers de l'AU est fourni en annexe. L'autorité communale désireuse d'innover et d'ouvrir de nouveaux horizons à la pratique de l'agriculture en région bruxelloise y puisera des éléments de réflexion utiles.

Concrètement, les communes peuvent encourager le développement de l'agriculture urbaine sur leur territoire :

- En élaborant un règlement communal d'urbanisme spécifique pour les activités d'agriculture urbaine.
- En précisant la portée et l'application des règlements existants de manière favorable aux projets d'agriculture urbaine.

Des mesures complémentaires qui ne sont pas liées aux réglementations sont également possibles (mise à disposition de terrains, budgétisation d'un subside pour un appel à projets, engagement d'un accompagnateur, distribution de plants, d'animaux reproducteurs pour du petit élevage, etc.)

4.2. Autres villes

En 2011, les villes de Toronto et de New York ont adapté leurs règlements d'urbanisme afin qu'il soit prévu explicitement la possibilité d'installer une serre commerciale sur le toit d'un bâtiment, dans l'objectif de faciliter le développement de l'agriculture urbaine hors sol.

En 2012, la ville de Portland a publié un document présentant les propositions d'adaptations réglementaires à mettre en place pour favoriser le développement de l'agriculture urbaine (cfr. URBAN FOOD ZONING CODE UPDATE). Il est proposé dans ce document de permettre les différentes activités d'agriculture urbaine dans toutes les zones de la ville et également de définir ces activités dans les textes de loi (cfr. p.1 et 11). Un objectif similaire est poursuivi dans le cadre des propositions de modifications apportées aux prescriptions et au glossaire du PRAS. .

5. Les permis de végétaliser

Les villes de Paris et Liège ont mis en place des permis de végétaliser qui permettent à des habitants de transformer un espace vert ou une partie de celui-ci en potager urbain communautaire sous conditions. Les communes d'Ixelles et d'Auderghem ont également mis en place ce genre d'expérience qui pourrait s'étendre à toutes les communes de la région.

6. L'accès à la terre

Une étude publiée en 2017 intitulée « Local authorities supporting access to land for farmers » reprend une série de cas concrets d'actions menées par les autorités publiques pour faciliter l'accès à la terre à ceux qui souhaitent lancer le projet agricole. La région bruxelloise est reprise dans cette étude avec l'exemple de l'espace test agricole à Anderlecht.

7. Les guides pratiques

Nous avons répertorié les 4 guides pratiques « agriculture urbaine » des villes de Paris, Baltimore, Boston et New York ainsi que celui de l'USDA (Le département de l'Agriculture des États-Unis) afin de s'inspirer du contenu à proposer dans le guide de Bruxelles. Ces guides pourront également être utilisés comme source d'inspiration pour finaliser le guide pratique de la région bruxelloise notamment du point de vue de la forme.

Chaque document présenté ci-dessus est numéroté et présenté avec un extrait ou un commentaire dans l'annexe 4.

Voir ANNEXE 4 : Benchmarking

Les versions intégrales de ces documents seront jointes à l'étude en version informatique uniquement.

2.7 Propositions de modifications réglementaires

2.7.1 Modifications planologiques : PRAS

73. Le présent rapport propose certaines modifications apportées aux prescriptions littérales du plan régional d'affectation du sol (PRAS). Par contre, par facilité de mise en œuvre, aucune modification aux prescriptions graphiques (carte des affectations) du PRAS n'est envisagée et certainement pas la création d'une nouvelle zone.

Ces modifications visent à faciliter l'implantation des activités liées au développement de l'agriculture urbaine même si pour nombre d'entre elles, elles se retrouvent d'une manière ou d'une autre dans la prescription particulière relative aux zones agricoles.

D'autres activités de type plus entrepreneurial ou liées à la recherche scientifique et nécessitant du bâti se retrouvent dans le contexte des définitions relatives aux activités productives.

En outre, comme déjà évoqué, certaines de ces activités peuvent aussi être considérées comme des accessoires de certaines autres affectations (jardins potagers par rapport au logement) ou encore relever de l'affectation d'équipement d'intérêt collectif ou de services publics.

74. Le parti pris dans le cadre des modifications proposées est de s'inscrire strictement dans le contexte actuel des différents niveaux de prescriptions du PRAS (prescriptions générales, prescriptions particulières à chaque zone et glossaire) et de trouver place, pour l'essentiel, au sein des activités productives.

Ce choix permet d'envisager une modification somme toute plus « légère » du PRAS, pour autant qu'elle soit envisagée.

75. En outre, dans la mesure du possible, les modifications proposées font état des risques encourus dans le cadre de leur mise en œuvre. Certaines adaptations pourraient en effet permettre la construction de bâtiments non souhaitables dans certaines zones. Il convient à cet égard de tenir compte des risques liés notamment à l'imperméabilisation des sols ou encore aux objectifs de préservation du paysage et du patrimoine.

Les modifications apportées aux dispositions planologiques pourraient également emporter des questions liées à une plus-value apportée aux anciennes terres agricoles dont les prescriptions

sont actuellement très restrictives. Ces variations de valeur foncière peuvent emporter certains effets de spéculation foncière.

Par ailleurs, il convient de ne pas édicter des normes trop restrictives qui auraient pour effet de freiner, pour longtemps, certains types d'activités ou encore d'empêcher l'évolution des techniques très rapide en la matière.

Enfin, les modifications répétées aux normes planologiques et réglementaires applicables peuvent également emporter des effets d'insécurité juridique qui sont à éviter eu égard notamment à leurs effets dévastateurs sur les projets impliquant des investissements financiers ou autres d'importance.

76. On ajoutera que conformément à une pratique administrative bien établie, des potagers peuvent être comptabilisés, en tout ou en partie, dans les 10% ou 500 m² d'espaces verts d'un seul tenant requis dans le cadre de la mise en œuvre de certaines prescriptions du PRAS (PG 0.2).

77. Les propositions de modifications à apporter aux prescriptions littérales du plan régional d'affectation du sol (PRAS) sont les suivantes⁸⁵ :

⁸⁵ Dans l'hypothèse où une modification du PRAS serait envisagée par le Gouvernement.

PLAN REGIONAL D'AFFECTATION DU SOL

Dispositions relatives à l'affectation du sol

Les modifications apportées sont indiquées en bleu.

A. PRESCRIPTIONS GENERALES RELATIVES A L'ENSEMBLE DES ZONES

0.1. Les présentes prescriptions générales sont applicables dans l'ensemble des zones du plan, nonobstant les limites et restrictions édictées dans les prescriptions particulières relatives, à celles-ci. Néanmoins, les prescriptions générales 0.2., alinéa 2, 0.3, 0.4, 0.5, 0.6, 0.12, à l'exception des 3° à 6^o~~86~~, 0.13 et 0.14 sont applicables cumulativement aux prescriptions particulières.

(...)

0.2. Dans toutes les zones, la réalisation d'espaces verts⁽¹⁾ est admise sans restriction, notamment en vue de contribuer à la réalisation du maillage vert.

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 m² prévoient le maintien ou la réalisation d'espaces verts⁸⁷ d'au moins 10 % de cette superficie au sol comprenant un ou plusieurs espaces verts d'un seul tenant de 500 m² de superficie au sol chacun⁸⁸.

⁸⁶ Annulé par C.E. n° 237.528 du 1^{er} mars 2017, asbl Inter-Environnement Bruxelles.

⁸⁷ La notion d'espaces verts comporte les jardins potagers. Cette pratique est constante au niveau des administrations concernées. Les espaces verts qui comprennent parfois des potagers (et des vergers, du pâturage...).

⁸⁸ Il convient néanmoins de tenir compte des risques liés à la pollution du sol dans le contexte de la reconversion en logements d'anciens sites industriels d'où le caractère facultatif et non obligatoire de cette proposition.

(1) Cette prescription vise la réalisation d'espaces verts et non la création d'une zone verte

0.6. Dans toutes les zones, les actes et travaux améliorent, en priorité, les qualités végétales, ensuite, minérales, esthétiques et paysagères des intérieurs d'îlots et y favorisent le maintien ou la création des surfaces de pleine terre. [Les intérieurs d'îlots peuvent également accueillir des jardins potagers et les constructions et installations accessoires strictement nécessaires à leur bon fonctionnement⁸⁹.](#)

Les actes et travaux qui portent atteinte aux intérieurs d'îlots sont soumis aux mesures particulières de publicité.

(...)

0.12. La modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ainsi que la démolition d'un logement ne peuvent être autorisées en zone d'habitation à prédominance résidentielle, en zone d'habitation, en zone mixte, en zone de forte mixité, en zone d'entreprises en milieu urbain ou en zone administrative qu'à l'une des conditions suivantes et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité :

1° maintenir au moins la même superficie de logement sur le site en zones d'habitat ou maintenir au moins la même superficie de logement dans la zone, en zones de mixité, en zone d'entreprises en milieu urbain et en zone administrative ;

En cas d'impossibilité de maintenir au moins la même superficie de logement sur le site en zones d'habitat, créer au moins la même superficie de logement dans la zone; en cas d'impossibilité de maintenir au moins la même superficie de logement dans la zone en zones de mixité et en zone d'entreprises en milieu urbain créer au moins la même superficie de logement dans une zone limitrophe ;

2° permettre l'activité d'une profession libérale ou d'une entreprise de service intellectuel exercée de manière isolée, sans préjudice du personnel d'exécution, pour autant que la superficie de plancher affectée à ces activités soit limitée à 45 % de la superficie de plancher du logement existant et que ces activités soient :

⁸⁹ La modification proposée permet de faciliter l'implantation des constructions accessoires nécessaires à la mise en œuvre de tels jardins potagers communs. L'objectif est évidemment de ne permettre que les installations strictement nécessaires et de maintenir un maximum de surface de pleine terre comme le prévoit d'ailleurs l'article 13 du Titre I^{er} du RRU (minimum 50%). Dans la mesure du possible, l'autorité délivrante veillera à privilégier les constructions et installations légères et démontables, non convertibles en d'autres affectations. Cette disposition doit également être mise en lien avec l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte.

a) soit accessoires à la résidence principale de la personne exerçant l'activité ;

b) soit accessoires à la résidence principale d'un des associés ou administrateurs de la personne morale exerçant cette activité;

3° permettre, dans un immeuble à appartements, l'activité d'une profession libérale ou d'une entreprise de services intellectuels, pour autant que la superficie de plancher affectée à ces activités soit limitée pour l'ensemble à 15 % de la superficie de plancher et localisée par priorité au rez-de-chaussée et au premier étage ;

4° permettre l'installation ou l'extension d'un équipement d'intérêt collectif ou de service public;

5° permettre la réalisation d'un espace vert public ;

6° permettre la réaffectation d'un immeuble inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé dans sa totalité ou partiellement dans ses éléments principaux conformément à la prescription 0.8 ;

7° permettre, au rez-de-chaussée ou au premier étage, la création ou l'extension d'un commerce en liseré de noyau commercial ;

8° permettre l'extension d'une activité productive existante ;

9° permettre, hors liseré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet ;

10° permettre l'installation ou l'extension d'une activité de production agricole urbaine⁹⁰.

(...)

0.17. Dans toutes les zones, les activités agricoles et les jardins potagers y compris les installations et constructions indispensables à leur exploitation peuvent être admis dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant.⁽¹⁾

⁹⁰ Cette modification permet, à l'instar de ce qui est prévu pour les équipements d'intérêt collectif ou de services publics, l'installation ou l'extension d'une activité de production agricole urbaine. Elle peut dès lors emporter, c'est d'ailleurs là son objet, la réduction du nombre de logements.

(1) Cette prescription permet l'implantation des activités agricoles et des jardins potagers, dans toutes les zones, sans limite de seuil si cela s'avère nécessaire.

Toutefois, dans les zones de sports ou de loisirs de plein air et les zones de parcs, les activités agricoles et les jardins potagers ne peuvent représenter ensemble plus de 20 % de la superficie de la zone.

Hormis justification expresse fondée sur une nécessité s'inscrivant dans un contexte de préservation du paysage ou de la biodiversité, les activités agricoles et les jardins potagers ne sont pas autorisés dans les zones forestières, les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique et les zones de cimetières⁹¹.

F. PRESCRIPTIONS PARTICULIÈRES RELATIVES AUX ZONES D'ESPACES VERTS ET AUX ZONES AGRICOLES

17. Zones agricoles

Ces zones sont destinées **aux activités agricoles à l'agriculture**, au sens général du terme en ce compris l'horticulture, **le maraîchage**, la sylviculture et le pâturage.

Ces zones peuvent comporter les constructions indispensables à l'exploitation et au logement des exploitants.

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

Lorsque des raisons sociales, écologiques ou économiques le justifient et moyennant plan particulier d'affectation du sol, ces zones peuvent, en cas d'inexploitation, bénéficier des prescriptions applicables dans les autres zones d'espaces verts, à l'exclusion des zones de cimetières et des zones de sports ou de loisirs de plein air.

⁹¹ La modification permet de mettre en exergue les activités agricoles et les jardins potagers. Elle donne une existence juridique à l'ensemble des potagers déjà existant dans l'ensemble des zones du PRAS. Le taux de 20% est inspiré de l'ampleur des constructions admises dans les zones de sports et de loisirs de plein air. Il est applicable pour l'ensemble de la surface au sol de la zone considérée. L'implantation des activités agricoles et des jardins potagers est cependant réduite ou interdite dans certaines zones.

L. GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES UTILISÉS DANS LES PRESCRIPTIONS URBANISTIQUES

Accessoire

Complémentaire de l'affectation principale et de superficie relative généralement faible.

Activités logistiques

Processus intégré d'opérations que subit un produit fini après sa fabrication jusqu'à sa livraison au client, y compris l'étiquetage, le conditionnement, le stockage, la gestion de stock, la livraison, l'entretien et le service après-vente.

Sont assimilés aux activités logistiques, les travaux de gestion ou d'administration et les commerces qui en sont l'accessoire.

Activités productives

Activités artisanales, activités de haute technologie, activités industrielles, activités de production de services matériels et de biens immatériels, [activités de production agricole urbaine](#)⁹².

Sont assimilés aux activités productives, les travaux de gestion ou d'administration, l'entreposage et les commerces qui en sont l'accessoire.

Activités de production agricoles urbaines (Agriculture urbaine)

[Activités de production agricole d'origine végétale, fongique ou animale liées ou non au sol, prenant des formes variées, localisées en milieu urbain et dont les produits et les services annexes sont en majeure partie à destination de cette ville.](#)

⁹² L'insertion des activités de production agricoles urbaines parmi les activités productives permet de leur faire bénéficier des différentes prescriptions relatives à ces activités productives dans les différentes zones du plan.

Elles comprennent notamment les activités agricoles qui sont des activités de production agricole urbaine strictement liées au sol, en ce compris l'horticulture, la sylviculture et le pâturage. Ces activités emportent habituellement une faible densité de constructions.

Elles comprennent également les jardins potagers dans la mesure où ils ne peuvent être considérés comme l'accessoire d'une autre affectation telle que le logement ou les équipements d'intérêt collectif ou de services publics.

Sont assimilés aux activités de production agricole urbaine, les opérations de transformation, logistiques et de distribution, les travaux de gestion ou d'administration, l'entreposage et les commerces⁹³ qui en sont l'accessoire.

2.7.2 Modifications planologiques : PAD + PPAS

78. Les dispositions de certains futurs plans d'aménagement directeur (PAD) prévus par la réforme du CoBAT pourraient inclure des prescriptions favorables au développement de l'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale.

Comme indiqué précédemment, ces plans stratégiques revêtent un caractère indicatif. Néanmoins, certaines dispositions des PAD peuvent être dotées d'une force obligatoire et de valeur réglementaire, dans le ou les périmètre(s) qu'il détermine au sein du plan d'aménagement directeur⁹⁴.

Ainsi, suivant les documents parlementaires⁹⁵, les effets du PAD sont les suivants :

- Les dispositions réglementaires du plan d'aménagement directeur abrogent, dans le ou les périmètre(s) où elles sont applicables, les dispositions du plan régional d'affectation du sol, du plan particulier d'affectation du sol et du règlement d'urbanisme ainsi que les dispositions réglementaires des plans régional et communaux de mobilité et des permis de lotir qui y sont contraires.
- L'adoption du volet réglementaire du plan d'aménagement directeur dispense de l'adoption d'un plan particulier d'affectation du sol lorsque celle-ci est requise.

⁹³ Les restaurants, brasseries, etc. sont compris dans la définition du commerce (glossaire du PRAS).

⁹⁴ Article 30/9 du CoBAT (projet).

⁹⁵ Doc. Parl. Brux., SO 2016-2017, A-451/1.

- Les prescriptions réglementaires du plan d'aménagement directeur peuvent impliquer des restrictions à l'usage de la propriété, l'interdiction de bâtir y comprise (article 30/10)⁹⁶.

79. Dans le cas d'espèce, il pourrait être envisagé, par exemple, de réaliser un PAD spécifique sur les terres agricoles de la PEDE à Anderlecht. Ce PAD pourrait permettre à la fois une « modification » de certaines prescriptions du PRAS et du RRU et abroger le PPAS existant dont nous avons fait état préalablement.

L'intérêt de ce PAD résiderait également dans l'élaboration d'un plan opérationnel comportant des mesures d'expropriation et de préemption des terres agricoles, des subsides à la reconversion des activités présentes, etc.

Outre certaines dispositions spécifiques, le PAD pourrait reprendre certaines des prescriptions amendées proposées ci-avant pour le PRAS.

80. De même, il semble possible d'intégrer notamment les nouvelles définitions proposées dans le cadre de l'élaboration d'un projet de PPAS axé sur le développement de l'agriculture urbaine.

2.7.3 Modifications aux règlements d'urbanisme : RRU / RCUZ

81. Les modifications proposées en faveur du développement en Région de Bruxelles-Capitale de l'Agriculture Urbaine portent sur le seul Titre I^{er} du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) du 21 novembre 2006.

Elles s'inscrivent dans le contexte du projet de modification partielle du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) 2016/2017.

2.7.3.1 Les toitures végétalisées et les potagers en toiture.

⁹⁶ Ce qui peut impliquer la mise en œuvre du mécanisme de l'indemnisation des propriétaires pour moins-value.

82. La Municipalité de Toronto s'est dotée depuis 2009 d'un règlement relatif aux toitures végétalisées applicable aux nouveaux bâtiments construits⁹⁷. Ce nouveau règlement s'applique à tout nouveau bâtiment résidentiel, commercial ou institutionnel construit après le 31 janvier 2010 et impose une couverture végétale en fonction de la taille du bâtiment (20 % à partir de 2000 m² de surface au sol)⁹⁸.

Ce règlement décrit très précisément les prescriptions encadrant la réalisation d'une toiture végétale. Il impose également un entretien et un effet minimum sur la gestion de l'eau de pluie (comme un bassin d'orage).

83. Les toitures « verdurisées » sont actuellement régies par l'article 13 du Titre I^{er} du RRU en ce qu'il dispose :

« Art. 13. La zone de cours et jardins comporte une surface perméable au moins égale à 50 % de sa surface.

Cette surface perméable est en pleine terre et plantée.

L'imperméabilisation totale de la zone de cours et jardins ne peut être autorisée, que pour des raisons de salubrité, si ses dimensions sont réduites.

Les toitures plates non accessibles de plus de 100 m² doivent être aménagées en toitures verdurisées. »

Il est proposé de remplacer la dernière phrase de cet article 13 par la nouvelle disposition suivante :

« Art. 13bis. Les toitures plates non accessibles de plus de 60 m² doivent être aménagées en toitures végétalisées ou en jardins potagers. L'accessibilité nécessaire devra être prévue dans le cas d'une toiture aménagée en jardins potagers.

Dans le cadre de constructions neuves, les toitures plates non accessibles de plus de 100 m² devront être conçues, même si la première utilisation consiste en une

⁹⁷ Toronto Municipal Code – chapter 492 – Green roofs. Karine Belzil, **L'agriculture urbaine : quels pouvoirs juridiques pour la ville ?**, Droit municipal ENP-7429.

⁹⁸ Toronto Municipal Code, § 492-2, A.

couverture végétalisée extensive, de manière à permettre ultérieurement une couverture végétalisée intensive ou des jardins potagers. »

84. L'article 2 du Titre I^{er} (définitions) serait complété par les définitions suivantes :

« Toiture végétalisée : toiture recouverte d'un substrat d'une épaisseur minimum de 7 cm et plantée d'essences végétales indigènes. »

La toiture végétalisée peut être⁹⁹ :

- **extensive : technique utilisant un complexe de culture élaboré de faible épaisseur, permettant la réalisation d'un couvert végétal, constitué de plantes d'origine horticole ou sauvage ;**
- **intensive : technique aboutissant à la réalisation d'une toiture-terrasse jardin. »**

« Toiture aménagée en jardins potagers : toiture accueillant des espaces destinés à la culture de plantes potagères comportant une surface minimum de 50 % recouverte d'un substrat adapté à ces cultures, le solde étant dévolu aux cheminements et espaces de convivialité. »

« Substrat : support ou base sur lequel peuvent se développer les végétaux par la fixation de leur système racinaire. »

2.7.3.2 Le placement de serres en toiture.

85. L'implantation de serres en toiture nécessiterait également la modification du RRU.

A titre exemplatif, on se réfèrera au plan local d'urbanisme (PLU) de Paris¹⁰⁰ en ce qu'il dispose que :

« UG.11.2.4 - Saillies des serres et équipements de production agricole : Les

⁹⁹ ADIVET, **Règles professionnelles pour la conception et la réalisation des terrasses et toitures végétalisées**, Paris, 2^e édition, novembre 2007.

¹⁰⁰ PLU de Paris relatif aux serres approuvé par délibération du Conseil de Paris des 4, 5, 6 et 7 juillet 2016.

équipements et les serres de production agricole sont autorisés en saillie des toitures à condition que leur volumétrie s'insère harmonieusement dans le cadre bâti environnant. »

Le règlement local de New York pour l'année 2011¹⁰¹ prévoit également la possibilité de construire des serres en toiture sans qu'elles soient prises en considération dans le gabarit (hauteur) du bâtiment et ce, pour autant que ce type d'équipement ne couvre pas plus de 33 % de la superficie du toit du bâtiment sur lequel ils sont érigés.

86. L'article 8 du Titre I^{er} du RRU consacré à la hauteur des constructions pourrait dès lors être amendé comme suit :

« Art. 8. § 1. La hauteur des constructions ne dépasse pas, la moyenne des hauteurs des constructions sises sur les terrains qui entourent le terrain considéré, même si cet ensemble de terrains est traversé par une ou des voiries.

§ 2. Le profil de la toiture peut être dépassé de 2 mètres maximum pour permettre la construction de lucarnes.

La largeur totale des lucarnes ne peut dépasser les 2/3 de la largeur de la façade.

§ 3. La hauteur des constructions visée au § 1^{er} comprend les étages techniques, les étages en retrait et les cabanons d'ascenseurs; ceux-ci sont intégrés dans le volume de la toiture.

Seules les souches de cheminée ou de ventilation, ~~et~~ les antennes et les serres peuvent dépasser le gabarit de la toiture.

Pour les antennes de téléphonie mobile, le dépassement est limité à 4 mètres, augmenté s'il échet de la hauteur du mur acrotère.

Pour les serres, leur superficie, en ce compris la projection au sol de leur toiture, n'excède pas 9 m² et leur hauteur totale n'excède pas 3,00 m ni ne dépasse le plan incliné à 45° par

¹⁰¹ Local Laws of The City of New York for the Year 2011, n° 49.

rapport à l'horizontale, plan prenant naissance au sommet des murs mitoyens ou, en absence de mur, à une hauteur d'1,50 m au droit de la limite mitoyenne¹⁰².

L'adjonction de ces volumes bâtis ne peut être autorisée que dans la mesure où ils s'intègrent de façon harmonieuse dans la composition d'ensemble.

Ces éléments sont placés de la manière la moins préjudiciable possible à l'esthétique de la construction. »

87. L'article 2 du Titre I (définitions) serait complété par la définition suivante :

« Serre : bâtiment clos et vitré, destiné aux cultures horticoles ou potagères¹⁰³. »

88. Enfin, l'élaboration d'un RRUZ ou d'un RCUZ est également envisageable pour permettre la construction de certaines installations dans des zones affectées au développement de l'agriculture urbaine.

Néanmoins, l'intérêt d'un tel règlement est strictement limité aux normes de construction puisqu'il ne peut déterminer les affectations. Les règlements d'urbanisme ne peuvent comporter *« des prescriptions graphiques ni régler la destination des zones, l'affectation ou la localisation des constructions, sous peine d'entrer en contradiction avec les plans d'aménagement¹⁰⁴ »*.

Pour le surplus, ces règlements pourront dans le cadre de la réforme du CoBAT imposer des normes de conservation relevant de la police administrative de la protection du patrimoine.

2.7.4 Modifications à l'arrêté charges d'urbanisme

89. Le principe des charges d'urbanisme est présent dans notre législation urbanistique depuis de nombreuses années même s'il a pris de l'ampleur dans le cadre de la réforme de l'OPU de 2002.

¹⁰² Article 21, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte.

¹⁰³ Jean de Vigan, **Le petit Dicobat, Dictionnaire général du bâtiment**, éditions Arcature, Paris, 3^e édition, 2005.

¹⁰⁴ Conseil d'Etat n° 105.088 du 25 mars 2002, A.P.M., 2002, p. 82 ; *Amén.*, 2002/4, p. 325.

Les charges étaient ainsi définies comme « toute mesure que l'autorité publique impose au propriétaire d'un bien ou titulaire d'un droit de construire sur ledit bien soit à l'occasion de la délivrance du permis de bâtir ou de lotir, soit à tout moment par le biais d'une taxe¹⁰⁵ ».

90. Actuellement, le siège de la matière réside dans l'article 100 du CoBAT en ce qu'il dispose notamment que :

« Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation à titre gratuit de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements.

En outre, ils peuvent subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logement ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

Ils peuvent, en lieu et place ou complémentaiement à la réalisation des charges susmentionnées et dans le respect du principe de proportionnalité, subordonner la délivrance du permis au versement d'une somme d'argent destinée à contribuer au financement d'actes et travaux qu'ils déterminent et qui ont pour objet la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics ou d'immeubles de logements¹⁰⁶. »

91. Cette disposition a été mise en œuvre par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme (M.B., 2 décembre 2013).

92. Dans le cas d'espèce, il s'avèrerait opportun d'intégrer à l'article 100 du CoBAT la réalisation de jardins potagers collectifs et d'adapter les dispositions de l'arrêté du 26 septembre 2013 afin de permettre aux autorités délivrantes de permis de lotir ou d'urbanisme d'imposer dans le cadre de certains projets de développements résidentiels, la réalisation d'un jardin potager collectif.

¹⁰⁵ Francis HAUMONT, « Les charges d'urbanisme », Aménagement, 1994, 170-181.

¹⁰⁶ C'est nous qui soulignons.

Cette mesure permettrait facilement et assez rapidement de développer un réseau de jardins potagers au sein des différents projets immobiliers.

2.8 Droit de préemption

2.8.1 CONTEXTE : communication interprétative sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union Européenne (2017/C 350/05)

2.8.1.1 De la nécessité de réglementer les marchés fonciers agricoles

À l'occasion d'une communication interprétative de la Commission sur l'acquisition des terres agricoles et le droit de l'Union Européenne, il est précisé que :

« Les terres agricoles sont une ressource particulière. En 2012, les Nations Unies ont appelé les États à assurer une gouvernance responsable des régimes fonciers. À cet égard, l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation de l'agriculture (FAO) a publié des Directives volontaires sur la gouvernance des régimes fonciers. Cette directive souligne l'importance essentielle des terres « pour que puissent être réalisés les droits de l'Homme, la sécurité alimentaire, l'élimination de la pauvreté, et obtenu des moyens d'existence durable, la stabilité sociale, la sécurité du logement, le développement rural et la croissance économique et sociale. Représentant auprès de la moitié du territoire de l'Union, les terres agricoles sont exposées à des pressions dues à des usages non-agricoles, mais aussi dans certaines périodes, à une demande croissante de nourriture, d'énergie et de bio-masse. Chaque année, en Europe, des terres représentant une superficie plus vaste que la ville de Berlin, sont perdues, avalées par l'expansion urbaine et les infrastructures de transport (...) Le Parlement Européen s'est également penché sur la question. Il a demandé une étude sur « l'étendue de l'accaparement des terres agricoles dans l'Union Européenne » qui a été publiée en mai 2015¹⁰⁷. Le 27 avril 2017, le Parlement a adopté un rapport intitulé « Rapport sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union Européenne : comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres ?¹⁰⁸ ».

Ce document souligne le degré de concentration des terres agricoles entre les mains des quelques entreprises agricoles et non-agricoles et les risques qui en découlent, tels que la difficulté d'accès à la terre pour les agriculteurs (surtout pour les petits agriculteurs et les agriculteurs familiaux).

En conséquence, le Parlement appelle à une meilleure surveillance de l'évolution sur les marchés des ventes foncières. Il invite en particulier la Commission à passer en revue l'ensemble des domaines d'actions, à savoir l'agriculture, la finance et l'investissement « afin de déterminer s'il favorise ou entrave la concentration de surfaces agricoles dans l'Union. ». Le Parlement invite également la Commission « à élaborer et présenter un catalogue de critères clairs et compréhensibles qui « permettrait aux États membres de déterminer clairement quelles sont les mesures de réglementation du marché des sols autorisés, en vertu du droit de l'Union Européenne. ».

¹⁰⁷ Parlement Européen, Direction Générale des Politiques internes, Extent Of Farmland Grabbing in the EU, étude, 2015, pp. 17, 24, 25

¹⁰⁸ Rapport sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne : comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres ? ; 2016/2141 (in)

2.8.1.2 De la libre circulation des capitaux, de la liberté d'établissement et des restrictions

❖ Principes applicables

Les États membres de l'Union Européenne sont compétents pour réglementer le marché foncier étant entendu qu'ils doivent respecter les principes fondamentaux du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le droit d'acquérir, d'exploiter, aliéner des terres agricoles relève des principes de libre circulation des capitaux prévus aux articles 63 et suivants du TFUE.

Ces dispositions du traité confèrent le droit susceptible d'être invoqués à la fois par l'investisseur et par le bénéficiaire de l'investissement. En règle générale, toutes les restrictions des mouvements de capitaux entre États membres, mais aussi entre États membres et pays tiers, sont interdits.

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a donné son interprétation du terme restriction, selon laquelle il désigne toutes les mesures qui limitent les investissements ou qui sont susceptibles de les intraver, de les dissuader, ou de les rendre moins attrayants.

Lorsque l'investissement dans les terres agricole sert des activités entrepreneuriales agricoles, il peut également être couvert par la liberté d'établissement : l'article 49 TFUE interdit toute restriction à l'établissement de ressortissant (personne morale ou physique) d'un état membre sur le territoire d'un état membre pour exercer une activité économique indépendante, telle que l'agriculture.

Un élément essentiel inhérent à toutes les libertés fondamentales et le principe de non-discrimination fondé sur la nationalité. Il est interdit à la fois la discrimination directe et la discrimination indirecte (forme de discrimination dissimulée).

Ce dernier type de discrimination fait référence aux dispositions nationales relatives à l'exercice des libertés fondamentales qui ne sont pas des discriminations explicites en raison de la nationalité mais qui aboutissent en fait à un résultat équivalent.

L'article 345 TFUE dispose que « *les traités ne préjudicient en rien le régime de la propriété dans les États membres* ». Les règles nationales régissant l'acquisition ou l'utilisation des terres agricoles ne concernent en rien les droits de propriété, mais l'article 345 TFUE n'empêche pas les libertés fondamentales ou les autres principales fondamentaux du traité de s'appliquer. Dans une jurisprudence constante, la CJUE a rejeté une interprétation large de l'article 345 TFUE. Par exemple, dans l'arrêt Konle, concernant l'acquisition de biens immobiliers, la Cour a expliqué à propos de cet article, qui était alors l'article 222 : « *si le régime de la propriété foncière continue à relever chaque États membres en vertu de l'article 222 CE, cette disposition n'a pas pour effet de faire échapper un tel régime aux règles fondamentales du traité* ». En conséquence, l'article 345 TFUE préserve la compétence des États membres pour prendre des décisions concernant le régime de la propriété foncière, mais sous réserve du respect des exigences du droit de propriété.

❖ Des restrictions et du droit de préemption

Définition du droit de préemption : Le " droit de préemption " est l'avantage qui est donné à quelqu'un, soit par la loi soit par une disposition contractuelle, de pouvoir se substituer à l'acquéreur d'un droit ou d'un bien pour en faire l'acquisition à sa place et dans les mêmes conditions que ce dernier.

Suivant la jurisprudence de la CJUE, un certain nombre d'objectifs de politique agricole publique peuvent justifier l'imposition de restriction de l'investissement dans ses terres, tels que :

- Accroître la taille d'exploitations afin qu'elles soient rentables¹⁰⁹, empêcher la spéculation foncière ;
- Maintenir la population agricole, conserver une répartition de la propriété foncière permettant le développement d'exploitations viables et l'entretien de l'espace et des paysages, favoriser un usage raisonnable des terres disponibles en luttant contre la pression foncière, prévenir les risques naturels et soutenir et développer une agriculture viable au nom des considérations sociales et d'aménagement du territoire (ce qui implique le maintien de la destination agricole des terres affectées à cet usage et la continuité de leur exploitation dans des conditions satisfaisantes)¹¹⁰ ;
- Conserver une forme d'exploitation traditionnelle d'exploitation des terres agricoles, en faire valoir direct et étendre à ce que les domaines agricoles soient de manière prédominante, habités et exploités par leur propriétaire, maintenir une population permanente au milieu rural et favoriser un usage raisonnable des terres disponibles en luttant contre la pression foncière¹¹¹ ;
- Maintenir, dans un objectif d'aménagement du territoire et dans l'intérêt général, une population permanente et une activité économique autonome par rapport au secteur touristique dans certaines régions¹¹².

Il s'agit-là d'objectifs de politique publique qui ont été acceptés au cas par cas par la Cour de Justice de l'Union Européenne comme justifiant l'imposition de restriction à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement étant entendu qu' « *en tout état de cause, les fins purement économiques ne sauraient justifier des dérogations aux libertés fondamentales* ».

* *
*

Enfin, les objectifs de politique agricoles pouvant justifier l'imposition de restriction à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement doivent respecter le principe de

¹⁰⁹ Arrêt dans l'affaire C-182/83, Fearnon, point 3

¹¹⁰ Arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, points 39, 43

¹¹¹ Arrêt dans l'affaire C-370/05, Festersen, point 27-28

¹¹² Arrêt dans l'affaire C-302/97, Konle, point 40

proportionnalité qui « dispose que les dispositions restrictives soient propres à garantir la réalisation de l'objectif visé, notamment le fait qu'elles doivent contribuer à l'objectif public légitime d'une manière cohérente et systématique. Elles ne doivent pas non plus excéder ce qui est nécessaire pour servir l'intérêt public. Enfin, une mesure restrictive n'est pas proportionnée s'il existe une autre mesure possible qui pourrait servir l'intérêt public en question d'une manière moins restrictive pour la libre circulation des capitaux ou la liberté d'établissement ».

« Il appartient aux autorités nationales de démontrer que leur législation satisfait au principe de proportionnalité. Cela signifie que la législation doit être appropriée et nécessaire pour réaliser l'objectif invoqué, et que celui-ci ne pourrait pas être atteint par des interdictions ou des limitations de moins grande ampleur ou affectant de manière moindre le commerce au sein de l'Union. À cet égard, les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent être accompagnées des preuves appropriées ou d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure restrictive. ».

* *
*

En ce qui concerne tout particulièrement le droit de préemption en faveur des agriculteurs qui nous intéresse, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne a conclu que « des mécanismes de préemption au profit des preneurs de baux pouvaient être envisagés » tout en précisant que « dans le cas où ces derniers ne se porteraient pas acquéreurs d'une propriété, les non-agriculteurs pouvaient être autorisés à acquérir les terres agricoles **à condition de s'engager à maintenir leur affectation agricole** ».

« Par conséquent, si l'objectif est de favoriser l'acquisition de terres par les agriculteurs, le droit de préemption au profit des fermiers ou des agriculteurs en général peut être considéré comme une restriction proportionnée de la libre circulation des capitaux dans la mesure où ils sont moins restrictifs qu'une interdiction pure et simple de l'acquisition par des non agriculteurs ».

Par contre, ne sont pas admis comme restrictions à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement, les exigences suivantes :

- **L'obligation de l'acheteur d'exploiter lui-même la terre :**

La CJUE a considéré que « l'obligation pour l'acheteur d'exploiter lui-même la terre comme une condition d'acquisition des terres agricoles était disproportionnée car cette condition réduisait la possibilité de louer ses terres à des agriculteurs qui n'avaient pas assez de ressource pour se porter acquéreur. **L'objectif poursuivi pouvait être atteint par des mesures moins restrictives, notamment en subordonnant l'acquisition à l'engagement de l'acquéreur de maintenir l'affectation agricole des terres.** » ;

- **Les conditions d'aptitudes :**

La CJUE considère qu'imposer à l'acquéreur des qualifications spécifiques en agriculture constitue une restriction qui fait « naître des doutes quant à la proportionnalité » au motif d'une part qu'il « n'apparaît pas nécessaire que l'acquéreur lui-même possède les qualifications qu'il peut donner l'assurance que les terres seront cultivées convenablement » et au motif d'autre part que « dans aucun des États membres, le métier d'agriculteur n'est

une profession réglementée au sens où la loi exige des qualifications spécifiques pour l'exercer ».

Dans ce contexte, « *l'exigence de qualifications spécifiques pour l'acquisition de terres nécessite **une justification spéciale** dans toute législation nationale, en absence de quoi elle apparaît comme une restriction injustifiée et disproportionnée de la libre circulation des capitaux (...) Les États membres devraient démontrer pourquoi certaines qualifications sont requises pour l'acquisition de terres, alors que les activités agricoles sont généralement autorisées sans aucune attestation officielle de compétence. Ces considérations ne remettent pas en cause le fait qu'une agriculture performante et durable nécessite une formation professionnelle adéquate.* ».

En ce qui concerne la région Bruxelles Capitale, il pourrait être envisagé que l'acquéreur justifie des compétences professionnelles spécifiques, étant donné que l'activité agricole envisagée est prioritairement orientée sur l'horticulture qui nécessite un savoir-faire particulier pour assurer un minimum de rentabilité et qui ne peut être sous-traité à un entrepreneur agricole comme pour l'activité céréalière classique.

- **Exigences de résidence :**

Il est interdit d'exiger que le candidat acquéreur de terres agricoles réside « *à proximité* » ou qu'il ait « *un lien suffisant avec la commune* ».

- **L'interdiction de vendre des terres à une personne morale dont l'objet social est l'agriculteur est contraire à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement :**

2.8.2 LE DROIT DE PRÉEMPTION APPLICABLE EN RÉGION BRUXELLES CAPITALE

2.8.2.1 De la situation actuelle

1.

Dans son rapport final du mois de septembre 2016, « *Terre en vue* » expose que suivant les déclarations PAC, 254,9 ha ont été déclarés. 8 agriculteurs exploitent 180ha, le solde étant exploité par 23 autres agriculteurs. Il s'agit probablement, d'une part, d'exploitations agricoles dont le siège social est situé en Flandre, dont une partie des terres est située en région de Bruxelles capitale et d'autre part, de petites exploitations dont la réalité économique de l'activité doit être vérifiée.

Enfin, ces terres sont exploitées probablement à l'origine par des agriculteurs avant la création de la région Bruxelles capitale, soit depuis plus de trente ans.

2.

Actuellement, le droit de préemption éventuel de ces agriculteurs est régi par l'article 48 de la loi du 07 novembre 1988 qui stipule que « *le propriétaire ne peut vendre le bien de gré à gré à une personne autre que le preneur qu'après avoir mis celui-ci en mesure d'exercer son droit de préemption. À cet effet, le notaire notifie au preneur le contenu de l'acte établi sous condition suspensive du non-exercice du droit de préemption, l'identité de l'acheteur. Cette notification vaut offre de vente. Si le preneur accepte l'offre, il doit notifier son acceptation au notaire dans le mois de la notification visée au premier alinéa, auquel cas, conformément à l'article 1583, la vente est parfaite entre les parties dès que l'acceptation du preneur et arrivée à la connaissance du notaire.* ».

Le législateur a prévu l'intervention du notaire pour sécuriser la mise en œuvre du droit de préemption.

La notification de l'offre d'achat par préemption ne pouvait se faire que par le notaire, après la signature du compromis de vente en cas d'acceptation, tandis que l'exploitant doit notifier son acceptation par pli recommandé au notaire dans le délai de trente jours.

L'exigence de la signature du compromis de vente a pour objet d'empêcher le vendeur de sonder les capacités financières de son locataire.

3.

Conformément à l'article 47, le preneur jouit donc du droit de préemption en cas de **vente** du bien rural qu'il **loue**.

3.1.

Il n'y a donc aucune obligation de notifier une offre d'achat par préemption dans les cas suivants :

- Vente d'usufruit,
- Échange de propriété,
- Apport d'une terre en société,
- Donation,
- Partage.

3.2.

Le bien doit être loué par bail à ferme, ce qui implique que l'exploitant qui prétend être titulaire d'un droit de préemption doit apporter la preuve des éléments constitutifs du droit au bail à ferme, dont il se prévaut, à savoir que le bien loué est affecté à titre principal à son exploitation agricole moyennant le paiement d'un fermage.

La preuve peut être rapportée par écrit ou par toutes voies de droit en cas d'absence de bail écrit.

Il a été jugé que le preneur d'un bail à ferme qui n'a plus payé de fermages pendant cinq ans ne peut se prévaloir du droit de préemption lors de la vente du bien, son bail devant être déclaré résolu avec effet rétroactif à la date où le manquement s'est produit (Civ. Namur, 26 mai 1967, Rev. Not., 1997, pp. 540-541 ; P. RENIER, « *Le bail à ferme* », édition Kluwer, 2005, p. 217).

Différentes exceptions au droit de préemption sont prévues à l'article 52.

Dans cette présente contribution, seule l'absence d'exploitation personnelle prévue à l'article 52, 1°, sera examinée.

4.

Pour exercer le droit de préemption, l'exploitant doit apporter la preuve que la parcelle louée est exploitée personnellement ou à défaut par son conjoint, ses descendants ou enfant adoptif ou ceux de son conjoint, ou par les conjoints desdits descendants ou enfant adoptif.

L'exploitation par des personnes proches du locataire par alliance ou la parenté équivaut donc à une exploitation par le preneur lui-même.

5.

Enfin, le bail à ferme protège l'agriculteur qui affecte un bien à son exploitation agricole qui « doit être réorientée, directement ou indirectement vers la production de produits agricoles destinés à être écoulés sur le marché. Il doit s'agir d'une activité professionnelle, ce qui exclu des travaux agricoles réalisés occasionnellement (...) l'exercice d'une activité agricole professionnelle trouve nécessairement son expression administrative dans l'affiliation à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, l'assujettissement au régime de la TVA et dans la déclaration fiscale de revenus » (P. RENIER, « Le bail à ferme », édition Kluwer 2005, p. 25, n°9).

Dans le même sens, M. Marc DOUTRELUGNE a écrit que :

« La preuve de l'existence d'une exploitation agricole au sens de la loi se déduit généralement de son dossier administratif qui contient normalement les pièces suivantes :

- *Déclaration au recensement agricole,*
- *Déclaration de superficie pour bénéficier des aides de la PAC,*
- *Inventaire du bétail,*
- *Listing TVA,*
- *Déclaration d'impôts sur les revenus,*
- *Factures d'entrées et de sorties,*
- *Etc.*

A défaut de pouvoir produire ces documents essentiels, le preneur ne peut prétendre être titulaire d'une exploitation professionnelle.

Bien que le caractère professionnel et économique de l'exploitation ne soit pas légalement ni directement lié à son étendue ni à la superficie exploitée, il n'en demeure pas moins que les critères de rentabilité potentielle et de la superficie sont régulièrement retenus comme indices sérieux, voir décisifs.

Il a ainsi été jugé que la loi sur des baux à ferme ne vaut que pour les exploitations agricoles réelles. Une activité dérisoire ne tombe sous les dispositions de la loi.

Il a également été jugé que la reconnaissance d'un bail à ferme implique une activité professionnelle et une production qui soit suffisamment rentable pour procurer à l'exploitant des revenus qui ne peuvent être négligeables ou incertains. » (Le bail à ferme, Ouvrage collectif

sous la direction de G. BENOIT, R. GOTZEN, G. REMELLE, Ed. La Charte, 2009, page 10 ; JP TOURNAI (2^{ème} canton), 7 août 2007, Rev. Dr. Rur., 2008, page 55 ; JP VERVIERS, 15 juin 2000, Act. Jur. Baux, 2000, 109).

Dans son jugement du 07 août 2007, référencé ci-avant, la Justice de Paix de TOURNAI a ainsi jugé que :

*« A supposer même que le défendeur exploite encore quelques ares, l'avertissement-extrait de rôle qu'il produit pour l'exercice 2006 révèle que cette activité est dérisoire (résultat net de 281,23 €) et qu'elle ne répond pas à la notion généralement retenue d'une exploitation agricole « résolument orientée vers le marché », et dont la rentabilité « n'est pas dérisoire ni incertaine. » (E. BEGUIN & P. RENIER, *Le bail à ferme*, Chronique de Jurisprudence, 1996 – 2004, In. Les dossiers du JT, numéro 54, page 17) ;*

6.

Pour déterminer si un agriculteur est titulaire d'un droit de préemption, il convient donc de vérifier les éléments suivants :

1. Le paiement du fermage.
2. L'exploitation personnelle :

Dans le doute, le vendeur peut charger le notaire d'écrire à l'exploitant pour qu'il justifie son titre d'exploitation en communiquant notamment les déclarations PAC, les quittances de fermages, d'éventuels témoignages attestant qu'il exploite personnellement,...

Bon nombre d'agriculteurs âgés qui ont mis fin à leur activité agricole ne remettent pas spontanément les terres au propriétaire et les sous-louent sans autorisation écrite ou préalable du propriétaire, ce qui n'est pas valable. Dans cette hypothèse, le locataire n'a pas le droit de préemption et la résolution du droit au bail pour sous-location non autorisée pourra être sollicitée par le bailleur en cas de refus de l'exploitant pensionné de résilier amiablement le bail à ferme.

Dans les deux cas de figure, le sous-locataire sera expulsé pour occupation sans titre ni droit, le bail principal ayant pris fin.

Pour dissimuler une sous-location ou une cession du droit au bail à ferme non-autorisée, certains exploitants agricoles exposent avoir signé avec un tiers des baux saisonniers d'une durée de moins d'un an, conformément à l'article 2.2. de la loi sur le bail à ferme ou une vente d'herbe sur pied.

Des baux saisonniers ou des contrats de vente d'herbe signés pendant plusieurs années avec le même agriculteur sont assimilés par la jurisprudence à de la sous-location non-autorisée, permettant au propriétaire de solliciter la résolution du droit au bail à ferme.

3. Exploitation professionnelle :

Enfin, même si certains agriculteurs paient un fermage – parfois dérisoire – celui-ci n'ayant plus été adapté depuis des années, il convient encore de vérifier s'il exerce une réelle activité économique en sollicitant notamment les déclarations IPP sur les trois dernières années.

2.8.2.2 De l'horticulture en région de Bruxelles capitale

L'objectif est de promouvoir l'agriculture et tout particulièrement l'horticulture en région Bruxelles capitale pour une surface actuellement identifiée d'une contenance de 255 hectares, principalement situés à Anderlecht.

Le maintien d'une activité agricole en zone urbaine ou périurbaine est nécessaire compte tenu de l'évolution de l'agriculture en zone rurale dont les caractéristiques principales sont les suivantes :

- Disparition de 1.000 exploitations agricoles par an en Wallonie et absence de repreneur ;
- Concentration importante des terres agricoles importantes au sein d'entreprise ou de société agricole ou non-agricole ;
- Urbanisation ;
- Augmentation des prix des terres observée un peu partout en Europe dont l'explication est peu aisée à ce stade. Il a toutefois été constaté que des investisseurs non-agriculteurs se montrent de plus en plus intéressés par l'acquisition de terres agricoles, suite notamment à la crise de 2008 (Rabobank en Pologne et en Roumanie, Générali en Roumanie, Allianz en Bulgarie, KBC dans l'est de l'Allemagne et en Lituanie).

La communication interprétative de la Commission de l'acquisition des terres agricoles et le droit de l'Union européenne publiée au journal officiel de l'Union européenne en date du 18 octobre 2017 expose que *« ces préoccupations ont également été relayées par les institutions européennes. Le 21 janvier 2015, le Comité Économique et Social Européen (CESE) a publié son avis sur « l'accapement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale. Le CESE voit dans la libre circulation des capitaux un facteur d'acquisition foncière qu'il qualifie d'accapement des terres. »*.

Encore récemment, en France, il a été exposé que 20 % des terres appartiennent à des entreprises et que des investisseurs chinois venaient d'acheter une exploitation agricole avec 900 hectares.

Il est donc établi que l'existence même de l'agriculture familiale voulue par le législateur en zone rurale est menacée.

Enfin, il peut être aisément démontré que l'horticulture peut générer des revenus suffisants sur une petite surface et être éventuellement même créatrice d'emplois.

Il est donc utile de conserver une activité agricole en région de Bruxelles capitale et de prévoir un outil législatif adapté à sa spécificité.

2.8.2.3 De l'utilité du droit de préemption en région de Bruxelles capitale :

V. et P. RENIER exposent que : « *La préoccupation majeure d'un exploitant locataire est la stabilité de son occupation. Les cessions de ferme sont généralement fort onéreuses et les investissements nécessités par l'évolution des techniques ne peut être amortie qu'après un laps de temps prolongé. La loi a accordé aux fermiers la garantie de périodes de bail successives. Il n'empêche que sa sécurité risque d'être compromise lorsque le bien est mis en vente au cours du bail, l'intention des amateurs étant le plus généralement de le libérer en vue de l'exploiter eux-mêmes. Sans être une panacée, la cession à la propriété a été considérée comme un moyen complémentaire, le plus sûr en définitive, de contribuer au maintien du fermier sur la terre qu'il cultive. L'acquisition de la propriété foncière n'allant pas s'en poser souvent des problèmes de financement, le législateur a fait un pas de plus en faveur du fermier en ajoutant au droit de préemption la faculté de céder à un tiers, qui, sans être à proprement parlé un bailleur de fond, assume la charge de l'acquisition et devient le nouveau bailleur de fond, choisi par le preneur qui s'octroie, par cette opération, un renouvellement de son bail pour une première période d'occupation 9 ans. Le droit de préemption a ainsi évolué « d'une technique encourageant la propriété vers un moyen de garantir la stabilité et la sécurité d'occupation du preneur » » (V. et P. RENIER, le bail à ferme, édition Larcie, n° 92).*

Le projet de loi sur le bail à ferme en région Bruxelles capitale aura pour objectif principalement de protéger et d'organiser l'horticulture et d'assurer une pérenité de cette activité.

Le droit de préemption est l'accessoire du droit au bail à ferme et a pour objectif en zone rurale de garantir la stabilité et la sécurité d'une exploitation agricole qui oscille en moyenne en région wallonne entre 60 à 120 hectares, en permettant à l'agriculteur de devenir propriétaire des terres qu'il exploite.

Compte tenu de la taille relative des exploitations agricoles en région Bruxelles Capitale et de l'objectif de promouvoir principalement l'horticulture, l'utilité de conserver un droit de préemption pour l'exploitant se pose.

Maintien du droit de préemption de l'agriculteur

Lorsqu'un agriculteur exerce le droit de préemption sur les biens loués, il devient propriétaire de ceux-ci.

Il bénéficie dès lors de la liberté de culture et a le droit de ne plus affecter la terre à l'agriculture.

Le droit de préemption ne permet donc pas en soi de garantir ou de promouvoir l'horticulture en région Bruxelles Capitale.

Suppression du droit de préemption

Dans cette hypothèse, il reste le droit de préemption de la région Bruxelles Capitale régit par les articles 258 à 274 du CoBAT.

Après avoir exercé son droit de préemption, la région Bruxelles Capitale pourra alors confier l'exploitation des terres à des exploitants et/ou des horticulture dans le cadre d'un bail à ferme.

C'est lors de la conclusion d'un bail à ferme que l'horticulture ou d'autres pratiques agricoles et environnementales pourront être imposées à l'exploitant.

En effet, si l'exploitant ne devait pas respecter les conditions d'exploitation lui imposées lors de la conclusions du droit au bail à ferme, il pourra être mis fin au bail aux torts de l'exploitant, ce qui permettra de récupérer la terre libre d'occupation.

L'horticulture peut donc être favorisée par la conclusion d'un bail à ferme.

Il conviendrait toutefois dans cette hypothèse qu'il y ait une garantie que la région Bruxelles Capitale ne modifie pas l'affectation urbanistique des parcelles agricoles et exerce le droit de préemption lui accordé à d'autres fins.

Cette garantie ne pourrait être accordée que par le CoBAT.

2.8.3 DU DROIT DE PRÉEMPTION ET DU RISQUE SPÉCULATIF

Le risque spéculatif en matière foncière pourrait être rencontré de la façon suivante :

- Exigence de la signature d'un compromis de vente et intervention d'un notaire pour la notification de l'offre d'achat par préemption, conformément à l'article 48 de la loi sur le bail à ferme ;
- Mécanisme d'autorisation préalable au profit de la région Bruxelles capitale concernant la vente de terres agricoles reposant sur des critères objectifs, précis, non discriminatoires et publiés avec possibilité de recours administratifs pour l'acquéreur.

La région Bruxelles capitale aurait la possibilité de refuser la vente pour les motifs suivants :

- prix est manifestement déraisonnable (excessivement spéculatif fondé sur des expertises immobilières) ;
- non-respect de l'affectation agricole ou affectation agricole non suffisamment garantie ;
- conditions d'aptitudes de l'acquéreur : il pourrait également être envisagé que le candidat acquéreur remplisse des conditions d'aptitudes professionnelles relatives à l'horticulture, s'agissant de la seule activité agricole envisagée en région Bruxelles capitale. Cette condition devra être rédigée de façon précise pour ne pas enfreindre le droit communautaire dérivé tel qu'exposé ci-avant.

2.8.4 CONCLUSIONS

Le but du droit de préemption accordé à la région est d'obtenir la propriété de parcelles en vue de les affecter à titre principal à l'horticulture.

Actuellement, le droit de préemption de la région pourrait entrer en concurrence avec le droit de préemption de l'agriculteur organisé par les articles 47 et suivants de la loi du 07 novembre 1988 actuellement applicable.

La région est dès lors en droit de solliciter auprès du vendeur et auprès du notaire chargé éventuellement de la notification d'offre d'achat par préemption d'être informé sur la situation locative des biens loués.

Le risque de conflit peut être examiné sur base du rapport de « *Terres en vue* » du mois de septembre 2016 qui a répertorié 25 conventions de la façon suivante :

→ Les conventions suivantes ne donnent pas lieu au droit de préemption :

1. Convention à titre gratuit HOOGSTYNS ;
2. Contrat de mise à disposition SCRL CYCLE FARMS ;
3. Convention ASBL MAISON VERTE ET BLEU ;
4. Convention de mise à disposition ASBL DEBUT DES HARICOTS ;
5. Convention d'occupation à titre précaire ASBL FERME DU CHAMP DES CAILLES ;
6. Convention de commodat ASBL DDH ;
7. Bail emphytéotique ASBL NOS PILIFS ;
8. Bail précaire et gratuit ASBL NOS PILIFS ;
9. Convention d'occupation à titre précaire et temporaire BAOBAB 81 association de fait
10. Convention d'occupation temporaire GROUP POTI-MARRANTS
11. Bail emphytéotique COMMUNE d'ANDERLECHT ;
12. Contrat de bail FERME POUR ENFANTS ASBL
13. Convention d'occupation à titre précaire et gratuit AGRICULTEURS/ELEVEURS ;
14. Contrat de vente d'herbe type AGRICULTEURS/ELEVEURS ;
15. Concessie vzw de Troof.

Pour rappel, le droit de préemption est l'accessoire du droit au bail à ferme, soit un contrat **à titre onéreux** (fermage). Par voie de conséquence, toutes les conventions conclues à titre gratuit ou prévoyant un paiement d'un loyer dérisoire (1,00 € par an) ne permettent pas d'exercer le droit de préemption.

Il en est de même pour le bail emphytéotique qui ne donne pas lieu au droit de préemption (V. et P. RENIER, *Le bail à ferme*, édition Larcier 1992, p. 410, n° 604).

Enfin, il convient encore de préciser à toutes fins utiles, qu'il est de jurisprudence constante que l'élevage de chevaux servant à la pratique d'un sport ou en vue de la reproduction et de la vente n'est pas de l'exploitation agricole.

Ainsi, il a été jugé que :

« L'épouse d'un fermier qui poursuit seule, après le divorce, le bail d'une parcelle dans laquelle elle se limite à placer des chevaux personnels, éventuellement pour l'exploitation d'un manège, mais sans qu'il existe un élevage de chevaux aux fins de reproduction, se livre un mode d'occupation incompatible avec la notion d'exploitation agricole » (J.P. VISE, 04 janvier 1982, Rev. Dr. Rur., p. 142) ;

« Il en est de même d'un élevage de chevaux de trot destinés à la vente et entretenu principalement avec la nourriture naturelle produite par la terre » (J.P. WOLVERTEM, 04 octobre 1979, confirmé par Civ. Bruxelles, 16 mars 1981, J.J.P., 1981, p. 208 et 1986, p. 259).

« L'activité d'achat et de vente de chevaux de course ne satisfait pas à cette condition » (Cass., 19 octobre 1979, J.T., 1980, p. 44).

« Il en est de même pour la production destinée seulement à nourrir des chevaux et des poneys entretenus par un preneur en vue de la pratique de l'équitation ; les écuries et les constructions occupées par les besoins d'un cercle épique ne sont pas des immeubles affectés principalement à une exploitation agricole » (Cass., 29 JANV.. 1981, J.T. 1981, p. 475).

« L'élevage de chevaux de course n'est pas une activité protégée par la loi sur les baux à ferme et ne permet pas de prétendre à un droit de préemption » (J.P. NAMUR, 2^{ème} canton, 27 mai 1981, Rev. Dr. Rur., 1981, p. 145).

« N'est pas un exploitant protégé par la loi, le preneur qui exploite un manège avec chevaux avec élevage de chevaux pour la monte » (J.P. Wavre, 11 janvier 1990, Rev. Dr. Rur., 291, p. 21).

Par conséquent, la convention de location d'un éleveur de chevaux ou d'un exploitant de manège ne peut bénéficier de la protection de la loi sur le bail à ferme et ce, même si l'éleveur ou l'exploitant est titulaire d'un permis d'urbanisme ou d'exploitation.

Il peut dès lors être mis fin à tout moment au contrat de location pour autant que la durée du préavis accordé au locataire soit suffisante pour lui permettre de prendre ses dispositions.

→ Sont susceptibles d'être titulaires d'un droit au bail à ferme et donc d'un droit de préemption, les exploitants suivants :

1. WALRAVENS D.
2. EYCKMANS M.
3. DE WALS F.P.
4. REUNIS
5. BROCKAERT E.
6. SNOECK J.

Il convient toutefois de relever que ces exploitants sont probablement en fin de carrière, le droit au bail le plus ancien datant de 1987 et le plus récent de 2002.

Il conviendra dès lors de procéder aux vérifications en cas de vente, auprès du notaire, décrites ci-avant (p. 6).

* *
*

Le but du droit de préemption ne pourra être atteint que pour autant que l'affectation à titre principal des parcelles à l'horticulture soit garantie. Cette garantie pourra être rencontrée par un contrat d'exploitation contraignant, soit un bail à ferme, auquel il ne pourra être mis fin que pour des motifs précis et sérieux.

À ce sujet, il convient de reprendre « *les conclusions et pistes* » dégagées par le rapport final de « *Terres en vue* » exposées dans les termes suivants :

« La recherche montre que le bail à ferme, bien qu'étant le principal fondement de la relation contractuelle entre un propriétaire foncier et un agriculteur, est loin d'être le seul mode contractuel possible. Et vu les réticences actuelles vis-à-vis du contenu de cet outil considéré par tous comme obsolète, il est utile de développer autant que possible les autres moyens pour formaliser la mise à disposition de la terre. Cependant, il reste de nombreuses situations où le bail à ferme se justifie en priorité (en particulier entre les agriculteurs professionnels et les propriétaires privés), ce qui peut être grandement en faveur de la révision de la loi sur le bail à ferme. La région de Bruxelles capitale pourrait être pionnière dans la révision de cette loi. ».

Ces conclusions reposent sur une analyse adéquate des pratiques contractuelles existantes et du ressenti des exploitants et des propriétaires que l'on peut rencontrer également en Wallonie et en Flandre et appellent les commentaires suivants :

- Le contrat de bail à ferme permet de garantir le maintien de l'affectation des parcelles à titre principal à l'horticulture et donc d'éviter toute désaffectation à des fins spéculatives en ce qu'il ne pourra y être mis fin que pour des motifs sérieux.

Ainsi, il pourrait être prévu que la région qui a accordé un bail à ferme à un horticulteur après avoir préempté ne pourrait y mettre fin que pour affecter les parcelles à des fins d'intérêt général, conformément à l'article 7, 9° de la loi sur le bail à ferme.

Le raisonnement est identique pour un terrain acquis par la région pour cause d'utilité publique, après la conclusion du bail par un particulier.

- Faut-il maintenir le bail à ferme en région Bruxelles capitale pour garantir la finalité du droit de préemption ?

Pour répondre à cette question, il convient de tenir compte notamment de la durée et du souhait d'un délai probatoire décrit par le rapport final de « *Terres en vue* » de septembre 2016.

La question de la durée est en lien direct avec le type d'agriculture visé, soit l'horticulture.

Certaines cultures nécessitent plus d'un an, telle que la culture d'asperges ou d'houblon et justifie le maintien d'une durée de bail de 9 ans.

Pour d'autres cultures, il peut être envisagé la conclusion de baux saisonniers, d'une durée de moins d'un an renouvelable, qui échapperaient à la loi sur le bail à ferme, ce qui permettrait d'organiser une période test afin d'évaluer les capacités professionnelles de l'exploitant.

Si celui-ci ne devait pas donner satisfaction, le bail saisonnier ne serait alors pas renouvelé et l'exploitant ne pourrait prétendre être titulaire d'un droit au bail à ferme avec une première période d'occupation de 9 ans.

Dans cette hypothèse, il conviendra de prévoir expressément dans la loi sur le bail à ferme de la région de Bruxelles capitale que le bail saisonnier nécessite la rédaction **d'un écrit** et ne pourra pas être requalifié de bail à ferme.

Il devra être également prévu que le bail saisonnier ne pourra être renouvelé par exemple que trois fois afin de ne pas maintenir indéfiniment l'exploitant dans l'incertitude quant à l'octroi d'un bail à ferme.

La durée de 9 ans du bail à ferme renouvelable est donc justifiée par les critères suivants :

1. type de culture ;
2. qualités professionnelles de l'exploitant ;
3. confiance.

Enfin, la cession privilégiée du droit au bail à ferme et la cession du droit de préemption n'ont pas d'utilité tandis qu'une durée maximale de 27 ans pourrait être prévue, ce qui permettrait de récupérer les terres à terme.

* *

*

En conclusions, c'est lors de la conclusion du bail à ferme qu'il peut être envisagé d'imposer l'horticulture et d'autres pratiques environnementales à l'exploitant.

Le droit de préemption de l'exploitant n'est que l'accessoire du droit au bail à ferme en ce que l'exploitant doit apporter la preuve qu'il exploite personnellement le bien qu'il entend préempter en vertu d'un bail à ferme.

Ensuite, l'exploitant, devenu propriétaire, peut naturellement jouir de son bien comme il l'entend.

En cas de suppression du droit de préemption de l'exploitant, il convient de garantir l'affectation agricole par le CoBAT pour éviter que le droit de préemption de la région Bruxelles Capitale soit exercé à d'autres fins.

L'horticulture, le bail à ferme, le droit de préemption et le CoBAT sont liés.

Examiner ces différentes questions séparément empêche une vue globale.

3 FREINS RENCONTRÉS

Le refus de certains acteurs (et notamment les agriculteurs de la périphérie) de collaborer à nos enquêtes, bien que compréhensible, a constitué un frein à la représentativité des données et opinions collectées.

Certains acteurs proposés par Bruxelles Environnement tel que le poulailler collectif de St Josse étaient injoignables, ils ont donc été remplacé par d'autres acteurs similaires ainsi qu'une réunion le 26 juin 2017 avec certains membres du réseau des potagers collectifs avec l'aide du Collectif ipé (Sophie Dawance et Amélia Ribeiro).

- Colette Berio et Martine Rampelberg - Chant des cailles à Boitsfort
- Jacques Spies et Marie Van Oost - Plateau Avijl à Uccle
- Bibiane Bolle et Karin Stevens – Boendael-Ernotte à Ixelles
- Kobe Lootens - potager Zenne à Anderlecht
- César Callebaut, potager de la Plaine à Ixelles (Campus du Solbosch)
- Delphine Guilmot - Potagers des Bonnes mères à Forêt

Bien qu'une analyse et une clarification du PRAS et du RRU apparaissent comme prioritaires pour lever des obstacles aux porteurs de projets, l'abondance des textes réglementaires connexes complexifie la détection des failles réglementaires susceptibles d'être invoquées à l'encontre des porteurs de projets en agriculture urbaine. Un screening complet d'un corpus de textes sans lien direct avec l'agriculture urbaine devrait idéalement être réalisé.

La diversité et la complexité des réglementations abordées a entraîné la consultation et l'implication à des degrés divers d'un nombre toujours croissant de parties prenantes au sein des administrations, afin de commenter ou valider des interprétations, recommandations pratiques et modifications réglementaires proposées. Quoique chronophage, la superposition de ces perspectives a permis d'aboutir à des outils précis, anticipant des questions auxquelles les porteurs de projets seront confrontés.

4 SYNTHÈSE

L'agriculture urbaine qu'elle soit privée, communautaire ou à orientation économique peut se développer en région bruxelloise moyennant des modifications réglementaires spécifiques. La pérennité de ces projets peut également être renforcée par ces modifications.

L'analyse croisée des textes réglementaires a rapidement mis en évidence l'importance de définir l'agriculture urbaine et ses différentes formes.

1. L'agriculture urbaine, vers une définition

L'agriculture urbaine peut se définir comme « l'ensemble des pratiques agricoles effectuées en ville et en périphérie de la ville dont la majorité de la production est destinée à la ville. L'agriculture urbaine englobe des pratiques de production, de transformation et de distribution. Les impacts de l'agriculture urbaine peuvent être sociaux, environnementaux et économiques ».

Dans le cadre de notre étude, l'agriculture urbaine a été classée selon 3 catégories :

- Agriculture urbaine privée (individuelle ou familiale) – AUP : Elle a un objectif d'autoproduction et occupe une superficie modeste, proportionnelle aux quantités consommées par l'individu ou la famille. Elle se situe principalement en zone d'habitat (définition détaillée page 6).
- Agriculture urbaine communautaire – AUC : Elle a un objectif d'autoproduction collective sur des parcelles individuelles ou communes. On la retrouve dans toutes les zones d'affectations du PRAS mais surtout en zones d'habitations et dans les zones vertes (définition détaillée page 7).
- Agriculture urbaine à orientation économique (associative ou commerciale) – AUE : elle a généralement des objectifs autres que l'autoproduction tels que la vente des productions, la formation, l'événementiel, la création d'emplois, ... C'est donc souvent une combinaison de fonctions, elle ne se contente pas que de l'activité productive. L'agriculture professionnelle située en zone agricole sera considérée comme de l'AUE dans la présente étude lorsque la majorité de la production est destinée aux citoyens (définition détaillée page 9).

Certaines définitions ne distinguent pas urbain et péri-urbain. Nous ne l'avons volontairement pas fait ici afin de ne pas morceler le territoire de la Région Bruxelles Capital.

Par contre, le terme urbain a été gardé aussi bien dans le rapport que dans les propositions de modifications réglementaires pour des questions liées :

- à la définition de notions spécifiques tenant compte de la distinction entre les formes d'agriculture conventionnelles pratiquées en zones agricoles et les formes plus innovantes ;
- à la nécessité pour les autorités publiques d'opérer des distinctions fondées dans le cadre d'un soutien ciblé aux formes innovantes d'agriculture développées dans des espaces et des zones non-conventionnelles ;
- à l'accès aux aides économiques notamment européennes pour certaines catégories d'acteurs ;

- au besoin exprimé par les acteurs de terrain de bénéficier d'une reconnaissance distincte pour faciliter le développement et la pérennisation de leurs projets (crédibilité auprès de bailleurs de fonds, de propriétaires immobiliers et fonciers, etc.).

2. Analyse de l'existant

2.1. Planologie de la RBC (pages 11 à 19)

Le PRAS actuel définit des zones destinées à l'agriculture de la manière suivante : « *des zones destinées à l'agriculture, au sens général du terme en ce compris l'horticulture, la sylviculture et le pâturage* ». Aujourd'hui ces zones représentent 4 % du territoire régional et sont principalement concentrées en limite de la région sur la commune d'Anderlecht où elle est limitée par des sites classés ou des zones de protection du patrimoine. **La plupart des propriétaires en zone agricole sont privés.**

Une analyse des cartes montre une corrélation mitigée en la zone agricole du PRAS et la zone agricole « de fait ». L'agriculture a une réalité bien plus importante sur le territoire régionale, marquée surtout sur deux poles (Nerpede à Anderlecht et des surfaces au nord de Schaarbeek et sur Neder-Over-Obeek).

A côté de l'existant, une étude réalisée par Terre en Vue estime qu'il y a 480 hectares de terres potentiellement disponibles pour l'agriculture, repartis en blocs contigus d'au moins 0,5 hectares. Ces potentialités sont très inégalement réparties selon les communes. Les communes les plus concernées sont Anderlecht d'une part avec les vallées du Neerpede et du Vogelenzang et Bruxelles-Ville d'autre part, principalement l'ancienne commune de Haren. Le potentiel est très peu réparti sur des zones affectées à l'agriculture (29,6ha). Pour le reste, les terrains potentiels sont assez bien localisés dans les zones vertes (64,8ha), les zones vertes de haute valeur biologique (49,3ha), la zone d'habitat selon le PRAS (112 ha). Si l'on exclut les zones de jardins et bois, **75% de ce potentiel est propriété publique.**

Ainsi, en regardant le potentiel de développement des surfaces publiques, des procédés souples pourraient stimuler le développement de l'AU (par un travail de directives en interne redéfinissant la forme et la place de l'agriculture dans la région et la mise en place d'un référent régional).

En revanche, la zone agricole au sens du PRAS est principalement privée, motivant ici un travail plus lourd de redéfinition de la zone agricole, notamment en sous zone « intégrant les différentes formes d'agriculture urbaine » et d'affinage de la notion « d'activités productives » pour une meilleure intégration dans les autres zones du plan. Ces répartitions public/privé auront également des répercussions dans la manière d'envisager le droit de préemption.

2.2. Réglementations (pages 20 à 42)

En ce qui concerne l'état des lieux des réglementations, l'ordonnancement planologique actuellement en vigueur comporte les plans et projets de plans suivants :

- a. Plan Régional de Développement (PRD) du 12 septembre 2002 : Ce plan ne comporte aucune disposition indicative traitant du rôle de l'agriculture ou de l'agriculture urbaine. Il reprend les terrains situés dans la zone agricole de la PEDE comme des espaces verts assortis d'une promenade verte.

- b. Projet de Plan Régional de Développement Durable (PRDD) adopté par le Gouvernement le 18 octobre 2016 et soumis à l'enquête publique en 2017 entend soutenir une économie de proximité. Mais il ne comporte pas d'outil axé sur le développement de l'agriculture urbaine. Les terrains situés en zones agricoles à Anderlecht (PEDE) ont été placés en périmètre d'embellissement et de mise en valeur du patrimoine au projet de PRDD. Ce projet classe ce site comme un des 3 grands pôles verts de la RBC. Les zones agricoles sont importantes (notamment à proximité de la Pède). Les territoires cultivés ou d'élevage peuvent être mis à profit pour la promenade, en les rendant accessibles et utiles à des fonctions récréatives et de loisir et d'alimentation de la ville.
- c. Plan régional d'affectation du sol (PRAS) du 3 mai 2001 et modifié par le PRAS dit « démographique » définit les zones agricoles comme zones *destinées à l'agriculture, au sens général du terme en ce compris l'horticulture, la sylviculture et le pâturage*. Ces zones peuvent comporter les constructions indispensables à l'exploitation et au logement des exploitants. Cela peut constituer une contrainte en termes de facultés de construction et de développement de certaines activités de nature artisanale (transformation des produits) ou commerciale (vente sur place des produits). Elle pose également de nombreuses questions ayant trait notamment à la définition des notions de pâturage ou encore d'horticulture et de sylviculture. Une grande partie des zones agricoles au sens du PRAS se situe sur le site de la PEDE.
- d. Plans particuliers d'affectation du sol (PPAS) sont établis au niveau communal par l'autorité communale. Comme le PRAS, il a force obligatoire et valeur réglementaire. Pour la zone de PEDE, le PPAS de la commune d'Anderlecht prévoit deux types de zones : la zone destinée à l'exploitation agricole et maraîchère et la zone à destination d'espaces verts.
- e. Enfin, les plans d'aménagement directeur (PAD), résultat de la réforme du COBAT de 2017, sont pris à l'initiative du Gouvernement et pourront déterminer l'affectation du sol ainsi que les règles urbanistiques applicables à ces parcelles dans n'importe quelle zone de la Région. Ces plans ont valeur indicative et si nécessaire valeur réglementaire.

La notion d'agriculture au sens général du terme, telle que reprise notamment dans la prescription particulière relative aux zones agricoles du PRAS, n'a pas été définie dans le cadre des différents plans recensés pour la Région de Bruxelles-Capitale. Quelques définitions sont reprises en pages 37 à 39.

Au niveau wallon, la jurisprudence a aidé à mieux cerner la notion d'agriculture avec notamment deux arrêts du conseil d'Etat :

« les zones agricoles sont (...) destinées à l'agriculture au "sens général" du terme ; que l'emploi de l'expression "sens général" a pour effet que la notion d'"agriculture" ne doit pas être entendue de façon restrictive, mais de façon extensive¹¹³ (...) »¹¹⁴.

« Ensemble des activités de culture du sol et d'élevage, intensives ou non »¹¹⁵.

En Région de Bruxelles-Capitale, on relèvera uniquement l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 décembre 2013¹¹⁶ relatif à l'autorisation d'une activité pédagogique liée au pâturage de chevaux dans un manège. Cette activité est peu en relation avec notre propos.

¹¹³ C'est nous qui soulignons.

¹¹⁴ C.E., n° 56.420, 23 novembre 1995, s.a. Allemeersch en Zonen ; C.E., n° 56.419, 23 novembre 1995, Lesage.

¹¹⁵ C.E., o.c., de Liedekercke.

¹¹⁶ C.E., n° 225.951, 24 décembre 2013, Forest.

2.3. Les permis de bâtir et règlements d'urbanisme (pages 43 à 49)

Après examen des dossiers répertoriés par la direction de l'urbanisme (BUP – DU), la pratique administrative en matière de délivrance de permis d'urbanisme dans les zones agricoles est peu abondante. Des rendus parfois contradictoires soulignent la nécessité de mieux définir la notion d'agriculture, de ses activités et de ses implications dans l'exploitation de la surface et du paysage.

Les règlements régionaux d'urbanisme (RRU) et règlements communaux d'urbanisme (RCU) ont également été analysés sous le prisme de notre étude. Peu de dispositions du RRU actuellement en vigueur ont un impact direct dans le cadre de la présente étude. Cependant, comme ces règlements peuvent notamment concerner « *les constructions et les installations au-dessus et en dessous du sol, les clôtures, les terrains non bâtis, les plantations, les modifications au relief du sol* », des propositions d'amendements seront formulées plus avant.

Certains RCU (ou anciens règlements sur les bâtisses) présentent cependant certains aspects spécifiques qui peuvent être liés aux constructions et installations nécessaires à l'agriculture urbaine (comme par ex : ***annexes destinées au logement des animaux domestiques***).

Depuis 2012, la direction de l'urbanisme (BUP – DU¹¹⁷) a conclu que l'utilisation d'un terrain en pleine terre à usage de potagers situé en intérieur d'ilot n'est pas soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme en application de l'article 98, § 1^{er} du CoBAT. Selon cette interprétation, les jardins potagers sont en effet considérés comme l'accessoire de l'affectation principale (le logement). Cette interprétation est extensible à la plupart des zones du PRAS.

Les jardins potagers pourraient faire parties de l'équipement d'intérêt collectif pour des institutions dotées de cette affectation (écoles, crèches, etc.). Cependant, pour une superficie de plancher égale ou supérieur à 200 m², un rapport sur les incidences environnementales (RIE) s'avère nécessaire. Des installations utiles à l'AU (telles que des serres et cabanons ou encore de clôtures sont aussi soumises à permis d'urbanisme s'ils ont une dimension de plus de 9 m² ou de 3 mètres, respectivement).

Enfin, certains changements de destination ou d'utilisation peuvent être soumis à permis d'urbanisme. Ils sont souvent refusés dans le cas d'installation de jardins potagers collectifs situés en toiture de supermarchés ou encore d'immeubles de logement (copropriété) à cause des réactions des riverains (vues directes ou obliques sur les propriétés voisines, pertes d'intimité pour les propriétés voisines, nuisances sonores, etc.).

2.4. Patrimoine et rénovation urbaine (pages 49 à 65)

La protection du patrimoine immobilier est intégrée au CoBAT (article 206 à 250).

Certaines terres situées en zones agricoles au PRAS doivent non seulement remplir la vocation agricole mais également patrimoniale et paysagère. C'est par exemple le cas du site de la Pede à Anderlecht qui est couvert par plusieurs arrêtés de classement.

Le plan de gestion patrimonial a été conçu aux fins de préserver la cohérence de grands ensembles urbains ou de sites étendus classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde mais ne semble pas adapté dans le cadre de la valorisation de l'agriculture urbaine.

¹¹⁷ Anciennement AATL.

Parmi les outils de rénovations urbaines, nous pouvons retenir :

- **Contrat de quartier durable** ou, en abrégé, **CQD** : programme de revitalisation urbaine à échelle locale, qui s'étend sur tout ou partie du territoire d'une seule commune ;
- **Contrat de rénovation urbaine** ou, (**CRU**) : programme de revitalisation urbaine à échelle régionale, qui s'étend sur tout ou partie des territoires de plusieurs communes.

Dans ce cadre, on pourrait retrouver davantage de projets liés à l'agriculture urbaine visant notamment à l'autoproduction individuelle et collective des habitants des différents quartiers concernés. Quelques exemples récents d'implantation d'activités en AU montrent que ces deux outils démontrent une réelle potentialité dans le contexte de la mise en œuvre concrète de certains projets de développement de l'agriculture urbaine.

3. Concertation avec les acteurs de terrain et les acteurs stratégiques (pages 66 à 70)

Les acteurs de terrain ont été sélectionnés pour représenter la diversité des activités en agriculture urbaine en RBC. L'éventail des acteurs rencontrés fait de la production de pleine terre et/ou hors sol. Quand il existe, leur modèle économique est basé sur la production primaire, et/ou la transformation voire la distribution (cf. liste page 66). Certains ont une vocation sociale (réinsertion, pédagogie, potagers collectifs). La majorité des projets rencontrés souffrent ou ont souffert de contrats d'occupation précaires. Les raisons évoquées sont les suivantes :

- Leur activité n'est pas ou mal définie juridiquement donc il n'existe pas de protection équivalente à celle prévue pour le locataire d'un logement ou d'équivalence au bail à ferme qui protège les agriculteurs en zone agricole.
- Les investissements pour pérenniser leurs activités d'un point de vue juridique et économique sont trop importants et les résultats sont très incertains.

La Région bruxelloise fournit de nombreuses aides à l'investissement pour les entreprises ... mais pas pour les projets d'AUE.

Enfin, des terrains d'agriculture urbaine en pleine terre utilisée par des professionnels ou des citoyens ne sont pas protégés si un PPAS ou un projet immobilier s'établit sur la zone non affectée à l'agriculture.

Les trois plus gros agriculteurs de la RBC cultivent à eux seul +/-90 ha de terre agricoles. Ils n'ont pas souhaité répondre à nos questions, nous ne pouvons donc tirer aucune conclusion. Cependant, il serait pertinent de travailler en priorité avec ce groupe très restreint d'agriculteurs pour atteindre les objectifs de la stratégie GoodFood.

Enfin, les quelques acteurs stratégiques, en particulier Terre en Vue confirme la fin d'une agriculture dite conventionnelle', qui trouve de moins en moins sa place, et l'intérêt de nouveaux porteurs de projets agricoles désireux d'exploiter des terres bruxelloises, mais aussi dans un autre registre la régionalisation de la loi sur le bail à ferme qui soulève la question d'une réforme possible de cette base légale.

4. Guide pratique (Page 70)

Ce guide pratique s'adresse avant tout aux porteurs de projets. Ce guide intéressera également les administrations compétentes ainsi que les organismes d'accompagnement qui les encadrent. Il est établi sous formes de fiches. Le choix a été fait d'articuler le guide pratique autour de 7 types

techniques d'agriculture urbaine (cultures indoor, sous serre, sur toiture, en pleine terre, sur parois verticales, en bacs, et élevage en plein air). Ces techniques peuvent éventuellement être combinées au sein d'un même projet, mais paraissent plus tangibles et stables car ils nécessitent le développement d'une expertise et d'un savoir-faire spécifique, des investissements matériels.

Généralités	
Fiche pratique N°1	Les démarches générales
Fiche pratique N°2	Contrats d'occupation
Les règles à respecter	
Fiche pratique N°3	Le permis d'urbanisme
Fiche pratique N°4	PRAS et PPAS
Fiche pratique N°5	RRU et RCU
Fiche pratique N°6	Le permis d'environnement
Fiche pratique N°7	Natura 2000
Gestion des risques	
Fiche pratique N°8	Qualité du sol
Fiche pratique N°9	Gestion de l'eau
Annexe	
Lexique	

Il est important de souligner que le guide pratique se base sur l'analyse de l'existant si des réglementations changent ou que certaines des recommandations de la présente étude sont approuvées, ce guide devra être mis à jour en conséquence.

Le guide reprend des arguments pour les porteurs de projets afin de défendre leur projet. Ces arguments peuvent soit être cadrés par les administrations compétentes (Perspectives, et BUP) soit laissés à leur appréciation. Une analyse de chaque dossier dans son contexte semble plus souple et applicable que l'établissement de seuils précis. Ces arguments sont normalement étayés par une réglementation, de la jurisprudence ou une interprétation possible, favorable à l'AU. La dernière version du guide intègre ces précisions et insiste sur l'absence de jurisprudence à l'heure actuelle.

5. Benchmarking (pages 71 à 74)

Le benchmarking a été construit de manière à nourrir les réflexions sur :

- 1°) Les définitions, glossaires, terminologie ;
- 2°) Les études similaires existantes et menées dans d'autres pays ou régions (Belgique, France et USA);
- 3°) Les stratégies similaires à Good Food (Gatineau, Paris, Lyon, Milan) ;
- 4°) Les réglementations urbanistiques, en particulier une sélection de textes extraits des RCU existants dans certaines communes bruxelloises, et facilement transposables dans le reste de la Région, certains textes qui ne sont pas directement liés à l'agriculture urbaine mais pouvant utilement servir de base à des extrapolations (ex. : RCU piscines pour organiser le traitement des eaux usées d'aquaculture), ainsi que des règlements d'autres villes ou communes (Toronto, New York, Portland) ;
- 5°) Les textes relatif au permis de végétaliser dans plusieurs collectivités (Paris, Liège, Ixelles, Auderghem) ;
- 6°) Une étude comparative sur les conditions d'accès à la terre dans plusieurs pays européens ;
- 7°) d'autres guides pratiques sur des thématiques proches, afin de jauger le niveau de vulgarisation en fonction du public cible (guides pratiques de Paris, Baltimore, Boston et New York ainsi que celui de l'USDA).

Des liens ont été établis pour les recommandations indiquées aux points 6 et 7 de la synthèse.

6. Propositions de modifications réglementaires

Des tableaux synthétisent les différentes propositions de modifications réglementaires accompagnées des impacts positifs et négatifs (pages 122 à 125).

Ces propositions de modifications visent à faciliter l'implantation des activités liées au développement de l'agriculture urbaine même si pour nombre d'entre elles, elles se retrouvent d'une manière ou d'une autre dans la prescription particulière relative aux zones agricoles. D'autres activités de type plus entrepreneurial ou liées à la recherche scientifique et nécessitant du bâti se retrouvent dans le contexte des définitions relatives aux activités productives. En outre, comme déjà évoqué, certaines de ces activités peuvent aussi être considérées comme des accessoires de certaines autres affectations (jardins potagers par rapport au logement) ou encore relever de l'affectation d'équipement d'intérêt collectif ou de services publics. Les modifications éventuellement explicitées sont indiquées [en bleu](#).

6.1 Propositions de modifications du PRAS :

Le parti pris dans le cadre des modifications proposées est de **s'inscrire strictement dans le contexte actuel des différents niveaux de prescriptions du PRAS** (prescriptions générales, prescriptions particulières à chaque zone et glossaire) et de trouver place, pour l'essentiel, au sein des activités productives.

A. Pour les prescriptions générales relatives à l'ensemble des zones :

1. Pour ce qui est des jardins potagers situés en intérieur d'îlot, on sera tout particulièrement attentif à l'article 21 de l'arrêté du 13 novembre 2008 relatif aux actes et travaux dits de minime importance.

Cette disposition autorise en effet l'implantation, dans la zone de cours et jardins, de certaines installations et constructions, de dimension réduite, jugées habituellement compatible avec cette zone.

Les modifications proposées permettent :

- de faciliter l'implantation des constructions accessoires nécessaires à la mise en œuvre de tels jardins potagers communs. L'objectif est évidemment de ne permettre que les installations strictement nécessaires et de maintenir un maximum de surface de pleine terre comme le prévoit d'ailleurs l'article 13 du Titre I^{er} du RRU (minimum 50%).
 - D'installer ou d'étendre une activité de production agricole urbaine lors de la modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement.
- **Avantage :** permettre l'implantation, dans la zone de cours et jardins, sans permis d'urbanisme préalable, de certaines installations et constructions nécessaires au

développement de l'agriculture urbaine et plus spécifiquement les jardins potagers collectifs.

- Inconvénients : permettre certaines constructions qui pourraient être jugées comme nuisible aux intérieurs d'îlot ou qui pourraient être reconverties ultérieurement à d'autres fins.
2. L'étude porte également une attention particulière à certains changements de destination ou d'utilisation soumis à permis d'urbanisme notamment dans le cadre de l'implantation d'un jardin potager en toiture et ce, dans la mesure où cela implique un changement d'utilisation (avec travaux) voire dans bien des cas, de la destination du bien lorsque celle-ci (par exemple, toiture non accessible) figure dans un permis antérieur.

Ces points nécessiteraient une intégration au sein de l'arrêté du 13 novembre 2008 relatif aux actes et travaux dits de minime importance en vue d'une exonération de permis.

- Avantage : permettre la création de jardins potagers en terrasse ou en toiture exonérés de permis d'urbanisme.
 - Inconvénient : La création de jardins potagers en terrasse ou en toiture peut emporter certaines situations conflictuelles dues aux réactions des riverains et à des questions de créations de vues directes ou obliques sur les propriétés voisines, de pertes d'intimité pour les propriétés voisines (vues plongeantes), de nuisances en terme de bruits, de nuisances habituellement soulignées dans le cadre de création de terrasses, etc.
3. Une nouvelle prescription est proposée :
- Dans toutes les zones, les activités agricoles et les jardins potagers y compris les installations et constructions indispensables à leur exploitation peuvent être admis dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant. Toutefois, dans les zones de sports ou de loisirs de plein air et les zones de parcs, les activités agricoles et les jardins potagers ne peuvent représenter ensemble plus de 20 % de la superficie de la zone.

Cette modification permet de mettre en exergue les activités agricoles et les jardins potagers. Elle donne une existence juridique à l'ensemble des potagers déjà existant dans l'ensemble des zones du PRAS. Le taux de 20% est inspiré de l'ampleur des constructions admises dans les zones de sports et de loisirs de plein air. Il est applicable pour l'ensemble de la surface au sol de la zone considérée. L'implantation des activités agricoles et des jardins potagers est cependant réduite ou interdite dans certaines zones.

B. Prescriptions particulières relatives aux zones d'espaces verts et aux zones agricoles

Le maraîchage a été ajouté à la destination des zones agricoles : Ces zones sont destinées aux activités agricoles à l'agriculture, au sens général du terme en ce compris l'horticulture, le maraîchage, la sylviculture et le pâturage.

Le maraîchage est une partie importante de l'agriculture urbaine et se doit d'être pleinement cité dans la définition des zones agricoles.

C. Glossaire

Au niveau du plan régional d'affectation du sol (PRAS), le parti pris est l'insertion des activités de production agricole urbaine parmi les activités productives permettant ainsi de leur faire bénéficier des différentes prescriptions relatives à ces activités productives dans les différentes zones du plan.

Ainsi la définition des **Activités productives incluant l'AU** devient : Activités artisanales, activités de haute technologie, activités industrielles, activités de production de services matériels et de biens immatériels, **activités de production agricole urbaine**.

La définition d' « **Activités de production agricoles urbaines (Agriculture urbaine)** » est introduite dans le glossaire et recouvrent bien les définitions du point 1 de cette synthèse.

Activités de production agricoles urbaines (Agriculture urbaine) : *Activités de production agricole d'origine végétale, fongique ou animale liées ou non au sol, prenant des formes variées, localisées en milieux urbains et dont les produits et les services annexes sont en majeure partie à destination de cette ville.*

Elles comprennent notamment les activités agricoles qui sont des activités de production agricole urbaine strictement liées au sol, en ce compris l'horticulture, la sylviculture et le pâturage. Ces activités emportent habituellement une faible densité de constructions.

Elles comprennent également les jardins potagers dans la mesure où ils ne peuvent être considérés comme l'accessoire d'une autre affectation telle que le logement ou les équipements d'intérêt collectif ou de services publics.

Sont assimilés aux activités de production agricole urbaine, les opérations de transformation, logistiques et de distribution, les travaux de gestion ou d'administration, l'entreposage et les commerces¹¹⁸ qui en sont l'accessoire.

- **Avantage :** Mise en exergue de l'agriculture urbaine au sein de la typologie des activités productives et ce, même si ces activités sont extrêmement variées quant à leurs liens avec la terre et la nature.
- **Inconvénient :** Les prescriptions amendées ont pour objet de faciliter l'implantation de ces activités liées à l'agriculture urbaine dans les différentes zones du PRAS. Cela peut parfois emporter certaines difficultés de compatibilité avec d'autres affectations, comme le logement.

Il est à noter qu'il semble possible d'intégrer les nouvelles définitions proposées dans le cadre de l'élaboration d'un projet de PPAS axé sur le développement de l'agriculture urbaine.

- **Avantage :** Idem PRAS.
- **Inconvénient :** Idem PRAS.

¹¹⁸ Les restaurants, brasseries, etc. sont compris dans la définition du commerce (glossaire du PRAS).

6.2 Propositions de prescriptions à inscrire au PAD

Les dispositions de certains PAD prévus par la réforme du CoBAT pourraient inclure des prescriptions favorables au développement de l'agriculture urbaine en Région de Bruxelles-Capitale.

Il pourrait être envisagé, par exemple, de réaliser un PAD spécifique sur les terres agricoles de la PEDE à Anderlecht. Ce PAD pourrait permettre à la fois une « *modification* » de certaines prescriptions du PRAS et du RRU et abroger le PPAS existant dont nous avons fait état préalablement.

L'intérêt de ce PAD résiderait également dans l'élaboration rapide d'un plan opérationnel comportant des mesures d'expropriation et de préemption des terres agricoles, des subsides à la reconversion des activités présentes, etc. Outre certaines dispositions spécifiques, le PAD pourrait reprendre certaines des prescriptions amendées proposées ci-avant pour le PRAS.

- Avantage : Idem PRAS.
- Inconvénient : Idem PRAS.

6.3 Propositions de modifications du COBAT

La modification de l'article 175 du CoBAT a été évoquée à la page 53. Cet article établit la liste des actes et travaux relevant de la compétence du fonctionnaire délégué afin d'y intégrer les actes et travaux situés en zones agricoles au PRAS.

- Avantage : Cette hypothèse permettrait de relever systématiquement de la compétence du fonctionnaire délégué, ce qui permettrait de disposer d'une vue d'ensemble des activités qui y sont menées.
- Inconvénient : Cette hypothèse pourrait causer un engorgement des services du fonctionnaire délégué pour des actes et travaux parfois de peu d'importance.

6.4 Propositions de modifications aux règlements d'urbanisme : RRU

Certaines adaptations des prescriptions du règlement régional d'urbanisme (RRU) sont proposées visant à promouvoir les toitures végétalisées et les potagers en toiture ainsi que le placement de serres en toiture.

- Avantage : faciliter la création de jardins potagers en terrasse ou toiture avec des procédures d'instruction des demandes de permis d'urbanisme plus courtes (absence de dérogation).
- Inconvénient : La création de jardins potagers en terrasse ou toiture peut emporter certaines situations conflictuelles dues aux réactions des riverains et à des questions de créations de vues directes ou obliques sur les propriétés voisines, de pertes d'intimité pour les propriétés voisines (vues plongeantes), de nuisances en terme de bruits, de nuisances habituellement soulignées dans le cadre de création de terrasses, etc.

6.5 Propositions outils CRU et/ou CQD

Le développement au travers des outils de la politique en matière de rénovation urbaine (Contrat de Rénovation Urbaine ou Contrat de Quartier Durable) offrirait de nombreux avantages. Dans ce contexte, on pourrait retrouver davantage de projets liés à l'agriculture urbaine visant notamment à l'autoproduction individuelle et collective des habitants des différents quartiers concernés.

Ces programmes pourraient en effet s'inscrire le plus souvent dans un contexte de volet social d'un CQD ou d'un CRU avec pour objectifs : le renforcement de la cohésion sociale, la réinsertion professionnelle, etc. En outre, si la dimension économique et innovante de la définition de l'agriculture urbaine paraît a priori moins présente, on pourrait néanmoins envisager un projet à orientation plus économique dans le cadre des CQD ou des CRU.

Ces outils démontrent dès lors une réelle potentialité dans le contexte de la mise en œuvre concrète de certains projets de développement de l'agriculture urbaine.

- Avantage : Utilisation d'instruments souples liés à des incitants financiers, subsides, etc.
- Inconvénient : A priori aucun.

6.6 Propositions de modifications de l'arrêté sur les charges d'urbanisme

L'étude propose également la modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme (M.B., 2 décembre 2013).

L'objectif serait de permettre aux autorités délivrantes de permis de lotir ou d'urbanisme d'imposer dans le cadre de certains projets de développements notamment résidentiels, la réalisation d'un jardin potager collectif.

- Avantage : Cette mesure permettrait facilement et assez rapidement de développer un réseau de jardins potagers au sein des différents projets immobiliers.
- Inconvénient : A priori aucun pour RBC. Il faudra cependant convaincre les promoteurs immobiliers d'adhérer à ce type de mesure.

6.7. Quelques propositions en matière de pérennisation de sites actuellement consacrés à l'agriculture urbaine.

Il s'agit dans ce contexte de prendre en considération les sites actuellement consacrés à l'agriculture urbaine, par exemple à des jardins potagers collectifs, et de déterminer les pistes et hypothèses pouvant conduire à leur pérennisation.

Deux cas de figure doivent être distingués :

- Les sites de type jardins potagers collectifs situés dans des zones où leur présence sera difficilement mises en cause : on pense notamment aux sites situés en zones agricoles du PRAS mais également en zones d'espaces verts dans lesquelles ils ont pu se développer ou

encore dans des sites classés, par essence, difficilement constructibles voire non-constructibles.

- Les jardins potagers collectifs situés dans des zones « constructibles » du PRAS.

Dans la seconde hypothèse, deux pistes peuvent être envisagées :

- Les instruments urbanistiques : les différents outils planologiques à valeur réglementaire (PRAS, PAD, PPAS) pourraient permettre de modifier l'affectation de certains sites afin de pérenniser les activités qui s'y déroulent. Ces terrains pourraient ainsi passer d'une zone constructible en zone non constructible.

Toutefois, le changement d'affectation d'une zone constructible vers une zone non constructible est susceptible, sous certaines conditions, de donner lieu à une indemnisation de la moins-value subie par son propriétaire, à charge de l'auteur du plan (commune ou Région).

- Les outils de politique foncière : la pérennisation de certains sites peut également être réalisée par une appropriation de ces parcelles par les pouvoirs publics compétents dans la politique agricole régionale.

Ainsi, plusieurs outils sont à disposition : l'acquisition en gré à gré ou en vente publique, la constitution de droits réels démembres (emphytéose), l'expropriation pour cause d'utilité publique ou encore la mise en œuvre d'un droit de préemption.

6.8 Modifications réglementaires proposées et incitants

La Région de Bruxelles-Capitale peut adapter ses dispositifs réglementaires afin d'améliorer la compatibilité du cadre juridique et urbanistique de son territoire avec la pratique de l'agriculture urbaine, en levant ainsi les incertitudes auxquelles font face les porteurs de projet. Les principales recommandations sont reprises dans la liste ci-dessous, développées dans ce chapitre (4. Synthèse), et détaillées par ailleurs dans le rapport et les annexes.

1° une adaptation du PRAS et des définitions de son glossaire, afin de ne pas affecter le zonage mais bien d'y insérer l'agriculture urbaine dans les zones définies existantes :

- Inclure l'agriculture urbaine dans la catégorie des activités productives (discuté en p.75)
- Autoriser les jardins potagers et les constructions et installations accessoires nécessaires à leur bon fonctionnement (p.78)
- Autoriser l'installation ou l'extension d'une activité de production agricole urbaine en zones résidentielle, mixte, d'entreprise ou administrative (discuté p.78 et 79)
- Dans les zones de sports ou de loisir de plein air et parcs, jusqu'à 20% de la superficie de la zone (p.79)

2° Définir la notion 'd'activité de production agricoles urbaines' (p.81) pour reconnaître spécifiquement cette catégorie de porteurs de projets, et pouvoir leur adresser des aides spécifiques.

3° une modification de l'Arrêté sur les actes et travaux de minime importance (exonération de permis pour les petites installations, dans les limites compatibles avec les intérieurs d'îlot et la zone de cours et jardins) (point 6.1, 1, p.113)

4° une modification de l'arrêté sur les charges d'urbanisme (point 6.6, p117) afin de permettre aux autorités délivrantes d'imposer dans le cadre de certains projets d'imposer la réalisation d'un jardin potager collectif.

Enfin, la faculté des PAD à déroger au PRAS ou au RRU et à abroger des PPAS pourra être mise à profit pour réserver une place à l'agriculture dans l'aménagement de zones stratégiques.

Autres incitants

La Région peut encourager les autres niveaux de pouvoir, en particulier les communes, à mettre en place des mesures incitatives facilitant la pratique de l'agriculture sur son territoire. Il s'agit essentiellement de généraliser les bonnes pratiques identifiées et mise en œuvre par certaines communes, et traduites dans les RCU, telles que :

1°) la mise en place d'un permis de végétaliser

2°) l'incitation à la végétalisation des toitures, pour des seuils de superficie inférieures à la norme régionale

3°) les dispenses d'autorisation accordées pour certaines installations à petite échelle (serres, poulailler, clapier, ...)

Nous renvoyons également à la note de synthèse sur les RCU.

7. Droit de préemption et bail à ferme

Au niveau européen, nous observons une concentration des terres agricoles entre les mains des quelques entreprises agricoles et non-agricoles et les risques qui en découlent, tels que la difficulté d'accès à la terre pour les agriculteurs (surtout pour les petits agriculteurs et les agriculteurs familiaux). La Belgique n'échappe pas à ce phénomène. Les États membres de l'Union Européenne sont compétents pour régler le marché foncier étant entendu qu'ils doivent respecter les principes fondamentaux du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le droit d'acquérir, d'exploiter, aliéner des terres agricoles relève des principes de libre circulation des capitaux prévus aux articles 63 et suivants du TFUE. L'article 345 TFUE préserve la compétence des États membres pour prendre des décisions concernant le régime de la propriété foncière, mais sous réserve du respect des exigences du droit de propriété.

Il faut donc apprécier cet aspect plutôt libéral de la législation qui est sans doute à l'origine de la concentration des terres vis-à-vis du droit à l'autonomie alimentaire d'une région voire d'un pays. Les instruments type droit de préemption et bail à ferme doivent être évalués en gardant à l'esprit cet antagonisme potentiel.

Il faut aussi apprécier ces outils en se rappelant les principales caractéristiques de la Région Bruxelles Capitale :

- En zone agricole, la majorité des terres sont privées. Huit agriculteurs y exploitent 180ha, le solde des 254,9 ha déclarés étant exploité par 23 autres agriculteurs. Et parmi ces 8 agriculteurs, trois agriculteurs à eux seuls exploitent environ 90 ha de terres agricoles.
- Des terres potentiellement 'agriculturisables' existe essentiellement en zone NON agricole. Dans ces zones non agricoles, une partie importante de ces terres 'agriculturisables' appartiennent à des propriétaires publics (communes, SLRB, CPAS, ...).

Le " **droit de préemption** " est l'avantage qui est donné à quelqu'un, soit par la loi soit par une disposition contractuelle, de pouvoir se substituer à l'acquéreur d'un droit ou d'un bien pour en faire l'acquisition à sa place et dans les mêmes conditions que ce dernier. En agriculture, ce droit de préemption peut être exercé par le locataire d'un bien 'rural' jouissant d'un bail à ferme pour exercer une profession agricole accompagnée d'une réelle activité économique

Il est que l'existence même de l'agriculture familiale voulue par le législateur en zone rurale est menacée. Il peut être aisément démontré que l'horticulture peut générer des revenus suffisants sur une petite surface et être éventuellement même créatrice d'emplois. Il est donc utile de conserver une activité agricole en région de Bruxelles capitale et de prévoir un outil législatif adapté à sa spécificité. Compte tenu de la taille relative des exploitations agricoles en région Bruxelles Capitale et de l'objectif de promouvoir principalement l'horticulture, l'utilité de conserver un droit de préemption pour l'exploitant se pose.

Cas d'un maintien du droit de préemption de l'agriculteur : Lorsqu'un agriculteur exerce le droit de préemption sur les biens loués, il devient propriétaire de ceux-ci. Il bénéficie dès lors de la liberté de culture et a le droit de ne plus affecter la terre à l'agriculture. Le droit de préemption ne permet donc pas en soi de garantir ou de promouvoir l'horticulture en région Bruxelles Capitale.

Pour résoudre cette non garantie, il pourrait être envisagé que l'acquéreur justifie des compétences professionnelles spécifiques, étant donné que l'activité agricole envisagée est prioritairement orientée sur l'horticulture qui nécessite un savoir-faire particulier pour assurer un minimum de rentabilité et qui ne peut être sous-traité à un entrepreneur agricole comme pour l'activité céréalière classique.

Cas d'une suppression du droit de préemption : Dans cette hypothèse, il reste le droit de préemption de la région Bruxelles Capitale régit par les articles 258 à 274 du CoBAT. Après avoir exercé son droit de préemption, la région Bruxelles Capitale pourra alors confier l'exploitation des terres à des exploitants et/ou des horticulture dans le cadre d'un bail à ferme. C'est lors de la conclusion d'un bail à ferme que l'horticulture ou d'autres pratiques agricoles et environnementales pourront être imposées à l'exploitant. En effet, si l'exploitant ne devait pas respecter les conditions d'exploitation qui lui sont imposées lors de la conclusion du droit au bail à ferme, il pourra être mis fin au bail aux torts de l'exploitant, ce qui permettra de récupérer la terre libre d'occupation. **L'horticulture peut donc être favorisée par la conclusion d'un bail à ferme.**

Il conviendrait toutefois dans cette hypothèse qu'il y ait une garantie que la région Bruxelles Capitale ne modifie pas l'affectation urbanistique des parcelles agricoles et exerce le droit de préemption lui accordé à d'autres fins. Cette garantie ne pourrait être accordée que par le CoBAT.

L'horticulture, le bail à ferme, le droit de préemption et le CoBAT sont liés. Examiner ces différentes questions séparément empêche une vue globale.

Tableau de propositions d'amendements ou de nouvelles prescriptions générales et particulières dans le cadre du PRAS

		Prescriptions générales	Impacts +	Impacts -
PRAS	R	Jardins potagers situés en intérieur d'îlot (modification de l'article 0.6 cf. page 78) - Faciliter l'implantation de constructions avec minimum 50 % pleine terre. - Installer ou d'étendre une activité de production agricole urbaine qd modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement	Implantation sans permis d'urbanisme préalable, d'installations et constructions pour l'AU et spécifiquement les jardins collectifs.	Nuisibilité de certaines constructions aux intérieurs d'îlot ou pourraient être reconverties ultérieurement à d'autres fins.
PRAS	R	Dans le cadre de l'implantation d'un jardin potager en toiture lors de changements de destination ou d'utilisation soumis à permis d'urbanisme. (voir arrêté du 13 nov. 2008 relatif aux actes et travaux de minime importance)	Création de jardins potagers en terrasse ou en toiture exonérée de permis d'urbanisme	Situations conflictuelles possibles avec autres riverains
PRAS	R	Dans toutes les zones, les activités agricoles et les jardins potagers y compris les installations et constructions indispensables à leur exploitation peuvent être admis dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant. (! en zones de sports ou de loisirs de plein air et les zones de parcs, les activités agricoles et les jardins potagers <20 % de la zone.	Existence juridique à l'ensemble des potagers	implantation des activités agricoles et des potagers réduite ou interdite dans certaines zones
		Prescriptions particulières	Impacts +	Impacts -
PRAS	R	Le maraîchage a été ajouté à la destination des zones agricoles : « Ces zones sont destinées aux activités agricoles à l'agriculture, au sens général du terme en ce compris l'horticulture, le maraîchage, la sylviculture et le pâturage. »	L'ambition est d'élargir le cadre de l' AU afin de stimuler le maraîchage, caractéristique de l'AU.	

Tableau de propositions d'amendements du glossaire dans des PRAS et PPAS

		Glossaire	Impacts +	Impacts -
PRAS	R	<p>Activités de production agricoles urbaines (Agriculture urbaine): <i>Activités de production agricole d'origine végétale, fongique ou animale liées ou non au sol, prenant des formes variées, localisées en milieux urbains.</i></p> <p><i>Elles comprennent notamment les activités agricoles qui sont des activités de production agricole urbaine strictement liées au sol, en ce compris l'horticulture, la sylviculture et le pâturage. Ces activités emportent habituellement une faible densité de constructions.</i></p> <p><i>Elles comprennent également les jardins potagers dans la mesure où ils ne peuvent être considérés comme l'accessoire d'une autre affectation telle que le logement ou les équipements d'intérêt collectif ou de services publics.</i></p> <p><i>Sont assimilés aux activités de production agricole urbaine, les opérations de transformation, logistiques et de distribution, les travaux de gestion ou d'administration, l'entreposage et les commerces qui en sont l'accessoire.</i></p>	<p>Mise en exergue de l'agriculture urbaine au sein de la typologie des activités productives et ce, même si ces activités sont extrêmement variées quant à leurs liens avec la terre et la nature.</p> <p>Insertion des activités agricoles urbaine parmi les activités productives pour bénéficier des prescriptions relatives aux activités productives</p>	<p>Cela peut parfois présenter certaines difficultés de compatibilité avec d'autres affectations, comme le logement.</p>
PPAS	C	Idem	Idem	Idem

Tableau de propositions de modifications réglementaires PAD et CoBAT

		Modifications	Impacts +	Impacts -
PAD	R	Réalisation d'un PAD spécifique sur les terres agricoles de la PEDE à Anderlecht pour une « <i>modification</i> » de certaines prescriptions du PRAS et du RRU et abroger le PPAS existant dont nous avons fait état préalablement.	Elaboration rapide d'un plan opérationnel avec mesures expropriation et préemption des terres agricoles, des subsides à la reconversion des activités présentes.	Nuisibilité de certaines constructions aux intérieurs d'îlot ou pourraient être reconverties ultérieurement à d'autres fins.
		Modifications	Impacts +	Impacts -
CoBAT	R	Modification de l'article 175 du CoBAT. Cet article établit la liste des actes et travaux relevant de la compétence du fonctionnaire délégué afin d'y intégrer les actes et travaux situés en zones agricoles au PRAS	Fonctionnaire délégué unique avec vue d'ensemble des activités.	Engorgement des services du fonctionnaire délégué pour des actes et travaux parfois de peu d'importance

Tableau de propositions de modifications RRU, CRU, CQD, charges urbanismes

		Modifications de Prescriptions	Impacts +	Impacts -
RRU	R	Promotion des toitures végétalisées et des potagers en toiture ainsi que le placement de serres en toiture	Faciliter la création de jardins potagers en terrasse/toiture avec procédures d'instruction de permis d'urbanisme plus courtes (absence de dérogation).	Situations conflictuelles possibles avec le voisinage (perte intimité, bruits,...).
CRU	R	Inscriptions dans un contexte de volet social (renforcement de la cohésion sociale, réinsertion professionnelle, etc). Projet à orientation plus économique également envisageable	Utilisation d'instruments souples liés à des incitants financiers, subsides, etc	A priori aucun
CQD	C	Idem CRU	Idem CRU	Idem CRU
Charges urbanismes	R	modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 pour imposer la réalisation de jardin potager collectif	Développement facile et rapide d'un réseau de jardins potagers au sein des différents projets immobiliers	convaincre les promoteurs

5 CONCLUSIONS

Après analyse des documents juridiques et urbanistiques de la Région Bruxelles Capitale ayant une incidence sur l'agriculture urbaine, nous sommes arrivés à la conclusion que les **modifications réglementaires** les plus efficaces pourraient être réalisées principalement sur les 4 règlements suivants.

- Le PRAS et en particulier son glossaire :

Moyennant mise en application des modifications proposées, les différentes activités existantes d'agriculture urbaine seraient mieux définies et les porteurs de projets seront donc mieux armés pour pérenniser leurs activités ou lancer de nouveaux projets.

- L'arrêté relatif aux charges d'urbanisme

Cette modification permettrait l'intégration rapide de projets d'AU au sein de développements immobiliers.

- Le RRU :

Une modification du RRU étant actuellement en cours, les propositions de modifications proposées pourraient rapidement être approuvées et impacterait donc à court terme le développement de l'agriculture urbaine. Il s'agit ici de projets spécifiques liés aux bâtiments et en particulier à leurs toitures mais cela n'a rien d'anecdotique lorsqu'on connaît le potentiel de la région bruxelloise en toitures plates susceptibles d'accueillir des projets d'agriculture urbaine (plusieurs centaines d'hectares).

- Le bail à ferme et le droit de préemption :

Les zones agricole de la région sont toutes fortement liées à la ville et représentent un potentiel très important pour le développement de l'agriculture urbaine en pleine terre. Le droit de préemption du fermier étant l'accessoire du bail à ferme, une réforme de ce bail pourrait aider la région à reprendre la maîtrise du type d'agriculture qui y est pratiquée. C'est donc lors de la conclusion du bail à ferme qu'il peut être envisagé d'orienter l'exploitant vers une forme d'agriculture nourricière pour la Région (horticulture assorties d'autres pratiques environnementales). Le droit de préemption de l'exploitant n'est que l'accessoire du droit au bail à ferme Cette réforme ne s'appliquerait cependant que sur les nouveaux baux. Les résultats ne seront alors mesurables que sur le long terme.

Dans certains cas de figure le droit de préemption de la Région s'opposera au droit de préemption du fermier cultivant la parcelle convoitée. La Région devra vérifier au cas par cas si le fermier exploitant cette parcelle rentre dans les conditions pour pouvoir exercer son droit de préemption.

En plus de la modification de bail à ferme, la RBC pourrait donc supprimer le droit de préemption du fermier locataire et exercer ainsi plus facilement son propre droit de préemption. Une fois propriétaire la Région pourra orienter les agriculteurs vers certains modes de production en accord avec la stratégie Good Food via les contrats d'occupation adéquats relevant du bail à ferme. Elle pourra par exemple favoriser le développement de projets de maraichage écologique

en vue d'augmenter l'autonomie alimentaire de la ville en fruits et légumes frais. En cas de suppression du droit de préemption de l'exploitant, il convient de garantir l'affectation agricole par le CoBAT pour éviter que le droit de préemption de la région Bruxelles Capitale soit exercé à d'autres fins.

Dans une moindre mesure, des propositions sont également formulées pour favoriser le développement de l'agriculture urbaine via les PAD et PPAS.

- pg 126 : orienter vers agriculture nourricière pour bxl)
- pg 126 : une fois propriétaire, la Région pourrait orienter les agriculteurs vers certains modes de production...

ANNEXES

ANNEXE 1 : TÉMOIGNAGES DES PORTEURS DE PROJET D'AU

ANNEXE 2 : TÉMOIGNAGES DES AGRICULTEURS

ANNEXE 3 : GUIDE PRATIQUE

ANNEXE 4 : BENCHMARKING