

MANDAT PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICILES : LPTAA ET MÉCANISMES JURIDIQUES INNOVANTS

Geneviève Parent
Professeure titulaire
Titulaire de la Chaire DDSA

Morgane Leclercq, LL. D.
Professionnelle de recherche
à la Chaire DDSA

Photo : Jonathan Robert / CmQuébec

Chaire de recherche en
droit sur la diversité et
la sécurité alimentaires



UNIVERSITÉ
LAVAL

Geneviève Parent

Professeure titulaire
Titulaire de la Chaire DDSA
Faculté de droit
Pavillon Charles-De Koninck
1030, avenue des Sciences-Humaines
Bureau 7111
Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6
418 656-2131, poste 402415
Genevieve.Parent@fd.ulaval.ca

Morgane Leclercq, LL. D.

Professionnelle de recherche à la Chaire DDSA
Faculté de droit
Pavillon Charles-De Koninck
1030, avenue des Sciences-Humaines
Bureau 7153
Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6
morgane.leclercq.1@ulaval.ca

ISBN : 978-2-9816222-6-6

Avril 2023

Photographies

Jonathan Robert (CMQ) – info@jonathanrobert.ca
Martin Cloutier – mxclouti@gmail.com

Conception graphique

Services campus, Université Laval

REMERCIEMENTS

Les auteures tiennent à remercier toute l'équipe de la *Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires* (Chaire DDSA) pour ce travail colossal accompli dans un délai très court. Leurs remerciements vont particulièrement à monsieur Tom Ignacchiti LL. M., professionnel de recherche de grand talent à la Chaire DDSA. Son expertise quant aux législations relatives aux systèmes alimentaires durables et au régime juridique agricole français a apporté un éclairage important à ce mandat.

MANDAT	5
CONTEXTE	6
1.1 Les défis mondiaux	7
1.2 La transition vers des systèmes alimentaires durables et une plus grande autonomie alimentaire	8
1.3 La protection des terres et des activités agricoles dans la transition vers des systèmes alimentaires plus durables et vers plus d'autonomie alimentaire	10
LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES	14
2.1 Un régime essentiel et envié	15
2.2 Fondements de la LPTAA et défis émergents	16
2.3 Historique des principales modifications législatives à la LPTAA	18
2.4 Agriculture et Environnement : un changement de paradigme nécessaire	24
EXEMPLES DE MÉCANISMES JURIDIQUES INSPIRANTS À L'INTERNATIONAL	26
3.1 Fonder une gouvernance responsable et durable du territoire agricole	30
3.2 Restreindre le changement d'usage des terres agricoles	41
3.3 Éviter que les terres agricoles n'atteignent un prix excessif	46
3.4 Reconnaître, protéger et encadrer les acquisitions publiques et collectives de terres agricoles	48
3.5 Encadrer le morcellement des terres agricoles	50
3.6 Soutenir et diversifier l'accès aux terres agricoles pour la relève	53
3.7 Maintenir les superficies cultivées	55
3.8 Protéger les sols et l'environnement	58
3.9 Développer l'agriculture urbaine et péri-urbaine	65
ANNEXES RÉSUMÉS D'EXEMPLES DE LOIS ÉTRANGÈRES	68
4.1 Allemagne : l'autorisation de céder des terres agricoles et le rôle des sociétés agricoles d'utilité commune	69
4.2 Allemagne : le remembrement des terres agricoles	70
4.3 Chine : les aires protégées de terres agricoles	71
4.4 Chine : la gestion contractuelle des terres agricoles	72
4.5 France : la lutte contre l'artificialisation des sols en France	73
4.6 France : le contrôle des investissements étrangers	74
4.7 France : le contrôle des cessions de parts et actions de sociétés sur le marché du foncier agricole	75
4.8 France : les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)	77
4.9 France : l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs (prêts à moyen terme spéciaux)	78
4.10 Pologne : les acquisitions des terres agricoles	78
4.11 Kenya (Comté de Nairobi) : la promotion de l'agriculture urbaine	79
4.12 Suisse : les plans d'affectation des terres agricoles	80
4.13 Suisse : la capacité à exploiter et les droits de succession des terres agricoles	80
4.14 Suisse : les mesures assurant la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et l'exploitation des terres en friche	81

MANDAT

Dans le cadre d'une entente de service en recherche entre le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et l'Université Laval signée au mois de mars 2023, il a été convenu de la rédaction d'un document de consultation relatif à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA), sous la direction de la professeure Geneviève Parent.

Les résultats de cette recherche sont présentés selon le plan suivant. Une première partie fournit une analyse du contexte national et international dans le cadre duquel s'inscrit la réflexion entourant la LPTAA. Les récents développements au sein des Nations Unies pour engager une transition des systèmes alimentaires vers plus de durabilité y sont notamment abordés, sous l'angle du rôle important que jouent les régimes juridiques comme celui de la LPTAA pour cette transition.

La seconde partie de ce document de réflexion présente l'historique législatif de la LPTAA, y compris ses principales modifications au fil des ans, sous forme d'un tableau. Les assises de la loi sont présentées. Est en particulier soulignée la notoriété qu'elle a acquise à l'échelle internationale, en raison de son efficacité. Sa cohérence avec les régimes juridiques environnementaux est par ailleurs mise en évidence.

La troisième et dernière partie s'articule autour des principales catégories de mécanismes juridiques qui peuvent être mobilisés pour protéger le territoire et les activités agricoles. Ces mécanismes sont illustrés par des exemples inspirants de lois et autres mesures adoptées à travers le monde en matière de protection du territoire agricole et de développement des activités agricoles.

Bien que non exhaustive, compte tenu des limites du mandat, la partie 3 présente un nombre important de mécanismes juridiques pour la protection du territoire et des activités agricoles, issus de régions, de pays et de provinces variés, notamment en Allemagne, Chine, France, Pologne, Suisse et au Canada. Une annexe comporte des résumés plus exhaustifs de certains exemples de mécanismes juridiques identifiés.

Ce rapport ne constitue pas une opinion juridique qui viserait à orienter le gouvernement vers des pistes de solutions précises. Il s'agit de la présentation des résultats d'une recherche et d'une analyse juridique approfondie, visant à alimenter la réflexion entourant la LPTAA.

CONTEXTE



La présente section résume le contexte national et international dans le cadre duquel s'inscrit la réflexion entourant la LPTAA. Plusieurs défis mondiaux (1.1) imposent une transition rapide des systèmes alimentaires vers plus de durabilité (1.2). Les terres et les activités agricoles constituant le socle de cette transition, leur protection est plus que jamais essentielle (1.3).



Photo : Martin Cloutier

1.1 LES DÉFIS MONDIAUX

Les défis sociaux, économiques, environnementaux auxquels tous les territoires, y compris le Québec, font face, sont nombreux et difficiles à surmonter :

- > En matière d'insécurité alimentaire¹ : *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*², publié par la FAO, nous indique que 2,3 milliards de personnes se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire grave ou modérée en 2021. Autrement dit, environ 30 % mondiale de la population ne bénéficieraient pas, en 2021, d'une alimentation suffisante pour mener une vie active et en bonne santé. Parmi ces personnes, 155 millions étaient en situation d'insécurité alimentaire aiguë, soit une situation dans laquelle leur vie ou leurs moyens d'existence sont en péril imminent parce qu'elles ne sont pas en mesure de s'alimenter de manière adéquate³.
- > Pourtant, 1/3 de la nourriture produite est perdue ou gaspillée à travers les différentes étapes des systèmes alimentaires⁴.
- > La perte agrobiologique est également alarmante : environ 75 % de la diversité des cultures dans le monde a été perdue⁵. Des 382 000 espèces de plantes, 9 seulement assurent 66 % de la production agricole mondiale. Des 15 000 espèces de mammifères et d'oiseaux recensés, 14 d'entre elles fournissent 90 % de la production animale pour l'alimentation. Cela entraîne une perte des savoirs locaux, des modes de production, des patrimoines alimentaires, des diètes et des paysages ruraux.
- > Les organisations internationales et les chercheurs de différentes disciplines nous indiquent que la situation risque de s'aggraver notamment en raison de la pression exercée sur les ressources naturelles, comme les terres, les sols et l'eau⁶, mettant en péril la capacité des générations actuelles et futures d'assurer leur sécurité alimentaire.

Parlant du rapport de 2021 sur *L'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture* dans le monde, le Directeur général de la FAO, M. Qu Dongyu, s'exprime en ces termes :

« [Ce rapport] apporte de nouvelles informations sur la situation des ressources en terres, en sols et en eau ainsi que des données probantes sur l'évolution rapide et alarmante de l'utilisation de ces ressources. L'ensemble tire le voile sur une situation qui s'est beaucoup détériorée ces dix dernières années, depuis la publication, en 2011, du précédent rapport, qui attirait l'attention sur le fait qu'un grand nombre de nos écosystèmes terrestres et aquatiques productifs étaient en danger. Les pressions sur ces écosystèmes se sont beaucoup intensifiées et nombre d'entre eux sont aujourd'hui soumis à un niveau de stress critique. Dans ces conditions, il ne fait aucun doute que notre sécurité alimentaire future dépendra de la protection accordée à nos ressources en terres, en sols et en eau⁷. »

« Dans ces conditions, il ne fait aucun doute que notre sécurité alimentaire future dépendra de la protection accordée à nos ressources en terres, en sols et en eau »

Directeur général de la FAO, M. Qu Dongyu

FAO, *L'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde – Des systèmes au bord de la rupture*. Rome, 2021

1 « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. » *Sommet mondial de l'alimentation de 1996, réitéré lors du Sommet mondial de l'alimentation de 2002*.

2 FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF, *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2022. Réorienter les politiques alimentaires et agricoles pour rendre l'alimentation saine plus abordable*, Rome, FAO, 2022.

3 *Ibid.*

4 FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF, *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2019. Se prémunir contre les ralentissements et les fléchissements économiques*, Rome, FAO, 2019.

5 FAO, *Le deuxième rapport sur l'état des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde*, Rome, 2010.

6 FAO, *L'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde – Des systèmes au bord de la rupture*, Rome, 2021.

7 *Ibid.*

Dans ce contexte exacerbé par la COVID-19, la guerre en Ukraine et les phénomènes météorologiques extrêmes, plusieurs gouvernements, notamment au Québec, ont manifesté leur désir d'atteindre une plus grande autonomie alimentaire⁸. Cette ambition s'aligne avec les recommandations de plusieurs experts et organisations internationales qui suggèrent également aux États de renforcer les systèmes alimentaires plus locaux⁹.

Alors que 98 % de la nourriture produite à travers le monde provient du sol¹⁰, une gestion durable des territoires agricoles est essentielle pour la sécurité alimentaire; elle a aussi des effets positifs sur les conditions de vie et l'environnement. Les organisations internationales rappellent que l'adoption de cadres juridiques et politiques adéquats sont essentiels pour une gestion efficace et durable des terres, des sols et de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture¹¹.

Les organisations internationales rappellent que l'adoption de cadres juridiques et politiques adéquats sont essentiels pour une gestion efficace des sols et de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture.

FAO, 2022, FAO, 2021

1.2 LA TRANSITION VERS DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES ET UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE ALIMENTAIRE

Force est donc de constater que peu de choses se sont améliorées, malgré l'adoption, en 2015, du *Programme de développement durable à l'horizon 2030* et de l'Objectif de Développement Durable (ODD) 2 qui vise à éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable¹².

Pourtant, l'ensemble des organisations et institutions internationales s'intéressant à la sécurité alimentaire¹³, le Rapporteur des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, ainsi que des chercheurs de différentes disciplines à travers le monde s'entendent pour dire qu'opérer une transition vers des **systèmes alimentaires plus durables** est la manière la plus efficace d'atteindre à la fois la santé humaine et celle de la planète¹⁴. Il s'agit de la manière la plus efficace de relever les défis auxquels nous faisons face et qui sont présentés dans la section 1.1.

Les Nations Unies intensifient leur appel pour un changement profond des systèmes alimentaires vers plus de durabilité. En septembre 2021, dans le cadre de la Décennie d'action des Nations Unies (NU) pour atteindre les ODD, s'est tenu à New York, le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires. Ce Sommet a été l'événement phare consacré à la transition des systèmes alimentaires et a permis de réunir l'ensemble des acteurs des systèmes alimentaires autour de cet enjeu. Un *momentum* afin d'agir rapidement pour la transition vers des systèmes alimentaires durables s'est dégagé. Plusieurs domaines d'action ont été identifiés lors du processus pour accélérer la transition vers des systèmes alimentaires durables et atteindre les ODD, dont : la promotion des solutions fondées sur la nature; la promotion des moyens de subsistance équitables, un travail décent et des communautés autonomes; et le renforcement de la résilience face aux vulnérabilités, aux chocs et aux agressions.

8 Geneviève Parent, « COVID-19: A Wake-Up Call for Sustainable Food Systems » dans Philippe Bourbeau, Jean-Michel Marcoux, et Brooke Ackerly, dir, *A Multidisciplinary Approach to Pandemics*, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 289.

9 IPES-Food, *Le COVID-19 et la crise dans les systèmes alimentaires : Symptômes, causes et solutions potentielles* Communiqué d'IPES-Food, 2020; IPES-Food, *De l'Uniformité et la Diversité : Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés*, 2016; Olivier De Schutter, *Rapport final - Le droit à l'alimentation, facteur de changement*, Conseil des droits de l'homme, A/HRC/25/57, 2014; HLPE, *Nutrition et systèmes alimentaires*, Rome, 2017.

10 FAO, *L'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde - Des systèmes au bord de la rupture*, Rome, 2021

11 FAO, *Cadre d'action en faveur de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture*. FAO Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 2022; FAO, *L'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde - Des systèmes au bord de la rupture*, Rome, 2021.

12 La Cible 2.4 vise justement à assurer d'ici 2030 « la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent la capacité d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols ». AGNU, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1, 2015.

13 Des organisations internationales telles que l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

14 Voir notamment : Crippa, M., Solazzo, E., Guizzardi, D. et al, « Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions », *Nat Food* 2, 198-209, 2021; CSA, *Directives volontaires du CSA sur les systèmes alimentaires et la nutrition*, Rome, 2021; FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020 : Transformer les systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable*, Rome, FAO, 2020; HLPE, 2020a. *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030*. Rome, 94 pp. Boyd, D.R. 2020. *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, David R. Boyd, A/75/161; UN-HABITAT. 2019. *Urban-Rural Linkages: Guiding principles - Framework for Action to Advance Integrated Territorial Development*. Nairobi, 64 pp. Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., Garnett, T. et al. 2019. Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet* 393(10170): 447; HLPE, *Systèmes alimentaires et Nutrition*. Rome, 2017.

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a élaboré et approuvé, en 2021, des *Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition*¹⁶, qui sont des recommandations destinées aux États et autres parties prenantes, pour les aider à mettre en place des systèmes alimentaires plus durables, afin de mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et atteindre les ODD.

La transition vers des systèmes alimentaires plus durables comporte plusieurs défis dont celui d'aborder l'élaboration des lois et réglementations avec une « approche systèmes alimentaires durables » et de renforcer les cadres juridiques et les capacités institutionnelles pour opérer cette transition¹⁷. L'approche de systèmes alimentaires est une approche holistique qui permet de prendre en compte l'ensemble des facteurs qui influencent le fonctionnement des systèmes alimentaires et déterminent leurs capacités à assurer des régimes alimentaires sains et durables¹⁸. Ces mêmes facteurs influencent les trois principales composantes des systèmes alimentaires, à savoir les chaînes d'approvisionnement alimentaires, les environnements alimentaires et le comportement des consommateurs, qui à leur tour façonnent les régimes alimentaires et déterminent les résultats en matière de nutrition et de santé et les répercussions socio-économiques et environnementales des systèmes alimentaires¹⁹.

Cette approche reconnaît l'interdépendance des systèmes alimentaires avec d'autres systèmes, tels que les systèmes écologiques, systèmes économiques et commerciaux, les systèmes sociaux et les systèmes de santé²⁰. Il faut en effet opérer des changements transversaux entre les différents systèmes et au sein même des éléments constitutifs de chaque système alimentaire si l'on veut obtenir des résultats positifs dans les trois dimensions du développement durable (sociale, économique et environnemental) qui tiennent compte de toutes les parties prenantes²².

Une transition vers des systèmes alimentaires plus durables permettra notamment de réduire les impacts des prochaines pandémies et autres crises et permettra aux États de renforcer leur autonomie alimentaire, la santé de leur population et de réaliser leur sécurité alimentaire, tout en relevant les différents défis énoncés à la section 1.1²³.



Photo : Jonathan Robert / Cmqûbec

Un **système alimentaire durable** est défini par le Haut panel d'experts sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) comme :

« Un système alimentaire qui garantit à chacun la sécurité alimentaire et la nutrition sans compromettre les bases économiques, sociales et environnementales nécessaires à la sécurité alimentaire et à la nutrition des générations futures. »

HLPE, 2014; HLPE, 2017

15 HLPE, *Systèmes alimentaires et nutrition*, Rome, 2017; HLPE, *Pertes et gaspillages de nourriture dans un contexte de systèmes alimentaires durables*, Rome, 2014.

16 CSA, *Directives volontaires du CSA sur les systèmes alimentaires et la nutrition*, Rome, 2021.

17 HLPE, *Pertes et gaspillages de nourriture dans un contexte de systèmes alimentaires durables*, Rome, 2014; HLPE, *Nutrition et systèmes alimentaires*, Rome, 2017; Geneviève Parent et Linda Collette, *Transforming Food Systems: Legislative interventions for improved nutrition and sustainability*, Rome, FAO, Legal Paper #107, 2021.

18 Ces facteurs comprennent les facteurs biophysiques et environnementaux, les facteurs liés à l'innovation, à la technologie et aux infrastructures, les facteurs économiques et commerciaux, les facteurs politiques et institutionnels, les facteurs socioculturels, ainsi que les facteurs démographiques. HLPE, *Nutrition et systèmes alimentaires*, Rome, 2017.

19 HLPE, *Nutrition et Systèmes alimentaires*, Rome, 2017; HLPE, *Sécurité alimentaire et nutrition : énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030*, Rome, 2020.

20 HLPE, *Sécurité alimentaire et nutrition : énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030*, Rome, 2020.

21 HLPE, *Nutrition et Systèmes alimentaires*, Rome, 2017.

22 CSA, *Directives volontaires du CSA sur les systèmes alimentaires et la nutrition*, par. 25. Voir aussi : HLPE, *Sécurité alimentaire et nutrition : énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030*, Rome 2020.

23 Geneviève Parent, « COVID-19: A Wake-Up Call for Sustainable Food Systems » dans Philippe Bourbeau, Jean-Michel Marcoux, et Brooke Ackerly (dir.), *A Multidisciplinary Approach to Pandemics*, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 289.

1.3 LA PROTECTION DES TERRES ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES DANS LA TRANSITION VERS DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES PLUS DURABLES ET VERS PLUS D'AUTONOMIE ALIMENTAIRE

L'agriculture et les terres agricoles constituent le socle de la transition des systèmes alimentaires et de la réalisation d'une plus grande autonomie alimentaire. Sans agriculture et sans la protection des terres agricoles pour la pratiquer, ces objectifs ne peuvent être atteints.

Depuis le début des années 2000, l'adoption des ODDs, et encore davantage dans la foulée du Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires de 2021, plusieurs documents issus d'organisations internationales touchant de près ou de loin aux terres agricoles ont été rédigés²⁴. Mentionnons notamment²⁵:

- > FAO et CNULCD. 2023. *Guide technique sur l'intégration des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts*. Rome et Bonn.
- > CDESC. 2023. *Observation générale no 26 (2022) sur la terre et les droits économiques, sociaux et culturels*.
- > FAO. 2021. *L'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde - Des systèmes au bord de la rupture*. Rome.
- > CFS. 2021. *Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition (VGFSyN)*. Rome.
- > FAO. 2019. *Code de Conduite international sur l'utilisation et la gestion durables des engrais*. Rome.
- > HLPE. 2019. *Approches agroécologiques et autres approches novatrices pour une agriculture et des systèmes alimentaires durables propres à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition*.
- > GIEC. 2019. *Rapport spécial sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres*. Genève.
- > AGNU. 2018. *Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*.
- > FAO. 2017. *Directives volontaires pour une gestion durable des sols*. Rome.
- > HLPE. 2017. *Gestion durable des forêts au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition*. Rome.
- > FAO. 2015. *Charte mondiale des sols révisée*. Rome.
- > FAO et OMS. 2014. *Code de conduite international sur la gestion des pesticides*. Rome.
- > CFS. 2014. *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*. Rome.
- > FAO. 2012. *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire*. Rome.
- > HLPE. 2011. *Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture*. Rome.
- > FAO. 2004. *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Rome²⁶.

La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales* adoptée en 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) reconnaît l'importance des terres dans la production alimentaire et pour la subsistance des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales²⁷. Elle contient plusieurs dispositions juridiques relatives aux terres. Son article 17 reconnaît que les paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales sont titulaires du droit à la terre, qui comprend le droit d'accéder

24 CSA, *Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition*, Rome, 2021; FAO, *Cadre d'action en faveur de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture*. FAO Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 2022; FAO, *L'État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde - Des systèmes au bord de la rupture*. Rome, 2021; CSA, *Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires*, Rome, 2014; CSA, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire*, Rome, 2012.

25 Sur le plan international, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD) adoptée en 1994 est l'accord international multilatéral qui se saisit le plus des problématiques liées aux terres, de manière générale, et à leur dégradation. Cette convention internationale vise à lutter contre la désertification et à atténuer les effets de la sécheresse en vue de parvenir à un développement durable dans les zones touchées. Cet accord est toutefois focalisé sur les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.

26 Directive 8B « Terret » : « 8.10 Il convient que les États prennent des mesures visant à promouvoir et à protéger la sécurité de jouissance des droits fonciers, en particulier en ce qui concerne les femmes et les catégories les plus démunies et les plus défavorisées de la société, grâce à une législation protégeant un droit de propriété foncière et autre, égal et sans restriction, incluant le droit d'héritage. Il convient que les États établissent, selon les besoins, des mécanismes juridiques et autres, dans le respect des obligations internationales auxquelles ils ont souscrit dans le domaine des droits de l'homme et conformément à l'état de droit, qui fassent progresser la réforme agraire, pour améliorer l'accès des pauvres et des femmes aux ressources. Ces mécanismes devraient aussi promouvoir la conservation et l'utilisation durable des terres. Il convient d'accorder une attention particulière au cas des communautés autochtones. ». FAO, *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 127ème session du Conseil de la FAO, Rome (Italie), adoptées le 27 novembre 2004.

27 AGNU, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, 73ème session, New York (États-Unis d'Amérique), Doc NU A/C.3/73/L.30, 2018.

à la terre et le droit de l'utiliser et de la gérer d'une manière durable. Au titre de cet article, les États devraient prendre des mesures pour faciliter un accès large et équitable à la terre et aux autres ressources naturelles et pour limiter la concentration et le contrôle excessifs de la terre. Les États devraient également prendre des mesures pour assurer la préservation et l'utilisation durable des terres et des autres ressources naturelles utilisées dans la production agricole, et instaurer les conditions « que nécessite la régénération des ressources biologiques et des autres capacités et cycles naturels ». **Soulignons toutefois que le Canada s'est abstenu lors du vote sur cette déclaration.**

Bien que plusieurs documents internationaux, y compris des directives internationales, aient été rédigés à propos de cette nécessité d'opérer une transition des systèmes alimentaires vers plus de durabilité, force est de constater qu'on ne fait que parler du bout des lèvres de la protection spécifique des terres agricoles et on évite généralement de suggérer aux États des moyens juridiques concrets afin d'assurer cette protection des terres et des activités agricoles²⁸.

En résumé, la majorité de ces documents mettent principalement l'accent sur l'importance de :

- > Sécuriser les droits fonciers, y compris des femmes et des communautés autochtones et locales ;
- > Mettre sur pied une gouvernance participative et inclusive ;
- > Assurer une gestion responsable des investissements en agriculture ;
- > Faire participer les jeunes et renforcer leur autonomie ;
- > Favoriser l'égalité entre les sexes (accès aux terres et au financement par les femmes) et l'autonomisation des femmes ; et
- > Conserver et gérer de manière durable les ressources naturelles, y compris le sol, renforcer la résilience et réduire les risques de catastrophe.

Ces documents précisent généralement que toutes ces actions doivent être prises dans le respect des régimes fonciers nationaux applicables aux terres agricoles, aux pêches et aux forêts et à l'accès à l'eau. Or, plusieurs pays ne détiennent pas de réglementation assurant la protection des terres et des activités agricoles et ces documents demeurent silencieux quant aux moyens juridiques concrets pour y parvenir.

Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (CFS, 2014)

Principe 1

Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition

Principe 2

Contribuer à un développement économique durable et sans exclusion et à l'éradication de la pauvreté

Principe 3

Favoriser l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes

Principe 4

Faire participer les jeunes et renforcer leur autonomie

Principe 5

Respecter les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts et l'accès à l'eau

Principe 6

Conserver et gérer de manière durable les ressources naturelles, renforcer la résilience et réduire les risques de catastrophe

Principe 7

Respecter le patrimoine culturel et le savoir traditionnel et favoriser la diversité et l'innovation

Principe 8

Promouvoir une agriculture et des systèmes alimentaires sûrs et sains

Principe 9

Intégrer des structures de gouvernance, des procédures et des mécanismes de recours qui soient ouverts à tous et transparents

Principe 10

Évaluer les incidences et y remédier, et favoriser l'obligation de rendre compte

²⁸ À titre d'exemple, les Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition suggèrent d'encourager l'utilisation de pratiques intégrées de gestion des éléments nutritifs et de la fertilité des sols, de favoriser l'utilisation de services de gestion des terres et de pratiques agricoles durables afin de préserver la biodiversité des sols et l'équilibre des éléments nutritifs, réduire l'érosion des sols, améliorer la gestion de l'eau et intensifier le stockage et le piégeage du carbone, ainsi que de reconnaître et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits. CSA, Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition, directives 3.2.2 a) et d.

Finalement, peu de documents internationaux font une référence explicite à la protection des terres agricoles, ni n'enjoignent les États à prendre des mesures législatives ou réglementaires concrètes à cet égard.

Plusieurs décisions récentes adoptées par les États lors de Conférences des Parties (COP) à la Convention sur la diversité biologique reconnaissent toutefois l'importance d'adopter des cadres réglementaires assurant la protection du foncier. Par exemple, la décision 26/COP.14 « invite les Parties à examiner leurs lois et leurs procédures nationales relatives à la gouvernance des terres, et à adopter s'il y a lieu de telles lois et procédure aux fins de promouvoir une utilisation durable des terres et la remise en état des terres ». La décision 16/COP.14 « encourage les pays à tenir compte des conditions d'occupation et de planification de l'utilisation des terres, selon qu'il conviendra, pour créer un environnement directif et réglementaire propice à la neutralité en matière de dégradation des terres ». La décision 16/COP.14 quant à elle encourage les États à créer un environnement directif et réglementaire propice à la neutralité en matière de dégradation des terres, conformément aux *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. La décision 28/COP.15 encourage les États à intégrer des mesures appropriées dans les législations pertinentes pour soutenir la mise en œuvre du Plan d'action 2020-2030 de l'Initiative internationale pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique des sols.

Au moment de déposer ce rapport paraissait le *Guide technique sur l'intégration des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts*²⁹. Ce guide rappelle notamment l'importance d'une approche cohérente (comme celle de systèmes alimentaires) en mentionnant :

« Des cadres politiques et juridiques alignés sont nécessaires pour orienter les politiques sectorielles conformément au principe d'une approche holistique et durable des décisions relatives à l'utilisation des terres et à la gestion des ressources naturelles³⁰. »

Cela dit, bien que fort utile et important, ce Guide ne propose pas d'avenues juridiques concrètes aux États afin de protéger adéquatement les terres et les activités agricoles. Il sous-tend toutefois la nécessité d'une volonté politique et sociale pour arriver à cet objectif, une volonté claire de moduler, voire de limiter le droit de propriété pour un intérêt supérieur, comme celui de protéger les terres et les activités agricoles au bénéfice des générations présentes et futures.

Il est vrai que le fait de moduler le droit de propriété sur le territoire national ne peut que relever des États. Or, le droit de propriété – qui comprend le droit d'utiliser le bien dont on est propriétaire, le droit de percevoir des droits relatifs à ce bien (bail) et le droit de le modifier, le transformer, le détruire, le vendre ou autrement l'aliéner – est certainement l'un des plus sensibles à restreindre ou moduler et il nous faut constater que plusieurs États hésitent à l'encadrer. Certains pays enchâssent même ce droit dans leur Constitution.

Au Québec, le droit de propriété n'est pas réfléchi de manière aussi absolue. L'article 947 du *Code civil du Québec* indique clairement que ce droit s'exerce dans les limites fixées par la loi :

947. La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi.

Elle est susceptible de modalités et de démembrements.

La Charte [québécoise] des droits et libertés de la personne prévoit également à son article 6 que :

Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

Ainsi, la LPTAA constitue justement une loi d'ordre public, prohibitive. Elle pose des limites et des conditions d'ordre public à l'exercice du droit de propriété aux fins de la protection des terres et des activités agricoles, sous-jacent la sécurité alimentaire, et, ce faisant, témoigne d'une volonté politique et sociale claire au Québec d'octroyer un statut particulier à ces terres au bénéfice des générations présentes et futures. Il a d'ailleurs été plaidé plusieurs fois, mais sans succès, que la LPTAA contrevenait à ces dispositions³¹.

Dès 1978 et encore aujourd'hui, l'article 98 de la LPTAA indique clairement que cette loi « prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté ou à une municipalité ». Également, la LPTAA « prévaut sur toute disposition incompatible d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ».

²⁹ FAO et CNULCD, *Guide technique sur l'intégration des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale dans la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la neutralité en matière de dégradation des terres*, FAO, Rome et CNULCD, Bonn, 2023.

³⁰ *Ibid.*, p.27.

³¹ Voir notamment : Veilleux c. Commission de protection du territoire du Québec, [1989] 1 R.C.S. 839; Venne c. Commission de protection du territoire du Québec, [1989] 1 R.C.S. 880.



LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

En vertu de la séparation des pouvoirs législatifs qu'opère la Loi constitutionnelle canadienne³², tout ce qui touche à la propriété et aux droits civils ainsi que toutes les matières d'une nature purement locale ou privée relèvent des provinces et territoires³³. Ainsi, le droit de propriété des terres agricoles et ses démembrements comme le morcellement, le don et la location relèvent des compétences de la province de Québec.

De plus, alors que le Parlement fédéral possède la compétence de légiférer sur les questions relatives à la citoyenneté et aux étrangers, l'article 35 de la *Loi fédérale sur la citoyenneté* L.R.C. (1985) ch. C-29 opère une délégation de pouvoirs au profit des provinces et territoires en vertu de laquelle ces derniers peuvent interdire ou limiter l'acquisition directe ou indirecte de terres agricoles par des non-citoyens canadiens ou par des personnes morales ou associations qui sont en fait contrôlées par des non-citoyens canadiens³⁴.

C'est en vertu de ces pouvoirs législatifs que le Parlement de la province de Québec a adopté, en 1978, la LPTAA et en 1979, la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*. Ce régime est d'une grande importance et constitue le socle de tout l'édifice réglementaire agroalimentaire au Québec (2.1). Les raisons qui ont poussé l'adoption de cette loi en 1978 sont toujours aussi pertinentes et les nouveaux défis auxquels nous sommes confrontés en 2023 soutiennent le maintien, voire le renforcement de ce régime (2.2). Les principales modifications législatives que la LPTAA a connues sont présentées dans cette section (2.3), avant que soit accordée une attention particulière aux rapports historiques et complexes qu'entretiennent le régime de protection du territoire et des activités agricoles et le régime de protection de l'environnement (2.4).

2.1 UN RÉGIME ESSENTIEL ET ENVIÉ

Plusieurs États hésitent à moduler le droit de propriété aux fins de la protection des terres et des activités agricoles. Pourtant, la littérature scientifique et les analyses menées par les organisations internationales démontrent qu'un encadrement juridique adéquat qui assure l'accès aux terres agricoles et leur protection (y compris en matière de qualité des sols et de protection des écosystèmes) constitue une condition cardinale de la transition vers des systèmes alimentaires durables. Or, cette transition est non seulement urgente et nécessaire tant pour la santé humaine que celle de la planète, elle en constitue le vecteur principal.

Ainsi, le Québec fait figure de proue en adoptant, dès 1978, une loi assurant la protection des terres agricoles dans l'objectif qu'elles soient réservées aux activités agricoles³⁵. Dès 1978, ce régime contribue à conserver un territoire agricole prospère pour les générations futures. Opérant un véritable changement de paradigme, en accordant aux terres agricoles une valeur collective, c'est-à-dire une valeur qui dépasse l'intérêt individuel de

chaque propriétaire, ce régime d'ordre public est un fleuron de l'édifice juridique québécois³⁶.

Le régime instauré par la LPTAA est reconnu au Canada et à travers le monde comme étant l'un des plus protecteurs. Une vaste étude pancanadienne, menée par le professeur David Connell de l'University of Northern British Columbia au sujet de la protection des terres agricoles, identifie la LPTAA comme étant la plus efficace en matière de protection des terres agricoles au Canada³⁷.

32 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), article 91 à 95 ;

33 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), article 91 (13) et article 91 (16)

34 Le paragraphe 3 de l'article 35 de cette loi prévoit toutefois plusieurs réserves à l'expression de cette délégation de pouvoirs aux provinces. Les provinces ne peuvent, par exemple, empêcher tout État étranger d'acquérir des biens immeubles situés dans une province pour un usage diplomatique ou consulaire ou encore adopter une réglementation qui irait à l'encontre des engagements internationaux du Canada en matière d'immigration et de citoyenneté. *L'arrêt Morgan c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349, la Cour suprême considère qu'il s'agit d'une compétence relative à la propriété et aux droits civils dans la province visée par l'article 92 (13) de la Loi constitutionnelle

35 David J. Connell, "The Quality of Farmland Protection in Canada: An Evaluation of the Strength of Provincial Legislative Frameworks" (2021) *Canadian Planning and Policy/Aménagement et politique au Canada*, Volume 2021, pp. 109-30.

36 Geneviève Parent, et Sylvie Lebreton-Derrien, « L'accaparement des terres agricoles » dans D. Cholet et S. Normand, *Ouvrage collectif : Droit français – droit québécois : inspirations mutuelles*, Cowansville, Yvon Blais, 2019, 473.

37 David J. Connell, "The Quality of Farmland Protection in Canada: An Evaluation of the Strength of Provincial Legislative Frameworks" (2021) *Canadian Planning and Policy/Aménagement et politique au Canada*, Volume 2021, pp. 109-30.

2.2 FONDEMENTS DE LA LPTAA ET DÉFIS ÉMERGENTS

La *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1978, c. 10 est entrée en vigueur le 22 décembre 1978. C'est en 1996 qu'elle est renommée *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. 41.1 (LPTAA). À l'issue de nombreuses modifications législatives, l'objet actuel de la LPTAA est celui « d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, selon une diversité de modèles nécessitant notamment des superficies variées, et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement »³⁸.

Il est intéressant de constater que la LPTAA a été adoptée en 1978 pour des raisons qui demeurent tout aussi pertinentes aujourd'hui.

De fait, les impacts sur l'agriculture des chocs décrits en partie 1 (changements climatiques, insécurité alimentaire mondiale, perte alarmante d'agrobiodiversité, etc.) mènent plusieurs gouvernements à travers le monde, dont le Québec, à prendre des actions pour atteindre l'objectif d'une plus grande autonomie alimentaire par une agriculture prospère et durable. Cet objectif était également poursuivi en 1978³⁹. La pandémie de la COVID-19 et la guerre en Ukraine rappellent à juste titre les liens inextricables qui existent entre la sécurité nationale et la sécurité alimentaire.

De plus, tout comme en 1978, la gestion des ressources naturelles est un point important de la réflexion de 2023. En 1978, l'article 13 de la mouture originale de la loi prévoyait que la Commission de protection du territoire agricole du Québec devait prendre en considération les conditions biophysiques du sol et du milieu ainsi que l'effet d'accorder des autorisations sur la préservation du sol agricole. En 2023, cette prise en compte de l'environnement et de la protection des ressources naturelles est d'autant plus nécessaire.

Si les raisons qui ont mené à l'adoption de la LPTAA en 1978 demeurent pertinentes en 2023, de nouveaux défis nous mènent toutefois à réfléchir à l'opportunité de munir la LPTAA de leviers supplémentaires pour les relever.

Par exemple, nous détenons désormais les données scientifiques démontrant que les ressources naturelles et nos écosystèmes terrestres et aquatiques productifs sont en danger. Nous avons également le recul pour constater que certains enjeux n'ont pas encore été résolus au Québec, notamment : l'accès aux terres pour la relève agricole, le phénomène d'accaparement des terres (qui comprend celui de la concentration), le prix des terres et la spéculation foncière, l'utilisation des terres pour l'alimentation humaine et la prévalence de terres en friche, la qualité et la pollution des sols par l'utilisation de pesticides, d'engrais de synthèse et d'antibiotiques, le rôle des producteurs agricoles en matière de protection de l'environnement (services environnementaux) et, encore et toujours, l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

38 LPTAA, article 1.1.

39 Travaux parlementaires.



TABLEAU 1. Objectifs poursuivis par le régime de protection des terres agricoles au Québec en 1978 et 2023

1978 – Autonomie alimentaire et agriculture prospère	2023 – Autonomie alimentaire et agriculture prospère
Reconnaître l'importance sociale et économique des terres agricoles pour l'autonomie alimentaire, et la nécessité de les protéger	Reconnaître l'importance environnementale – qualité des sols, écosystèmes et biodiversité – des terres agricoles et la protéger
Reconnaître les agriculteurs comme de véritables acteurs économiques	Reconnaître les producteurs agricoles comme de véritables acteurs environnementaux
Protéger les terres agricoles, mais pour qu'elles soient utilisées pour nourrir la population	Protéger les terres agricoles, mais pour qu'elles soient utilisées pour nourrir la population : cela reste à faire
Placer la protection des terres agricoles entre les mains d'un organisme indépendant du gouvernement et des autorités locales	Placer la protection des terres agricoles entre les mains d'un organisme indépendant du gouvernement et des autorités locales : toujours aussi essentiel
	Résoudre les nouveaux défis : accès aux terres agricoles pour la relève agricole, accaparement du foncier, prix des terres et spéculation foncière, prévalence des terres en friche, artificialisation des sols, etc.



2.3 HISTORIQUE DES PRINCIPALES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES À LA LPTAA

Le tableau 2 présente un historique des principales modifications législatives qu'a connues la LPTAA. Il est, de plus, pertinent de rappeler certaines assises importantes de cette loi.

LA RECONNAISSANCE DE LA VALEUR INESTIMABLE DES TERRES AGRICOLES ET LA NÉCESSITÉ DE LES PROTÉGER

L'adoption de la LPTAA en 1978 opère un véritable changement de paradigme. Elle reconnaît la valeur collective inestimable des terres agricoles. Elle encadre et façonne sur cette base le droit de propriété et d'usage dans les zones agricoles, limitant la possibilité des propriétaires et locataires de poser certains gestes qui y sont normalement associés comme le lotissement ou l'aliénation. Elle accorde une valeur collective à ces terres qui dépasse donc l'intérêt individuel des propriétaires, ce qui en fait une véritable loi d'ordre public.

« Pourquoi vouloir bâtir absolument sur les terres agricoles ? Si on avait une mine d'or, personne ne penserait à bâtir sur une mine d'or. Une terre agricole, c'est une terre qui va produire indéfiniment si on la cultive. Alors je pense qu'on doit réserver les terres agricoles pour l'agriculture. »

Jean Garon, ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (1976-1985),

Entrevue donnée le 10 avril 2013 à l'émission « Le monde aujourd'hui », Radio-Canada

LA MISE SUR PIED DE LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), un organisme indépendant et impartial, constituée dès 1978 le « chien de garde » du régime⁴⁰. Peu de régimes juridiques en matière de protection des terres agricoles à travers le monde ont mis sur pied un organisme indépendant ayant une mission similaire. Cet élément est fondamental dans l'analyse de la force du régime québécois lorsqu'il est comparé à d'autres.

LA RECONNAISSANCE DES AGRICULTEURS COMME DE VÉRITABLES ACTEURS ÉCONOMIQUES

La LPTAA, dès sa première mouture de 1978, marque la reconnaissance des agriculteurs comme de véritables agents économiques et défend la « ferme familiale » comme modèle à privilégier⁴¹. La LPTAA offre un cadre propice au mouvement de professionnalisation du travail agricole entamé notamment par la *Loi sur les producteurs agricoles* adoptée en 1972⁴², qui consacre

l'expression « producteur agricole » pour désigner dès lors les agriculteurs du Québec. La profession d'agriculteur n'est alors plus « l'antichambre de la misère »⁴³. Plusieurs formulaient des critiques en disant que ce régime rend difficile l'exploitation par de plus petites entreprises sur de plus petites parcelles. Au cours des dernières années, des assouplissements ont toutefois été apportés au régime quant au morcellement, permettant la prise en compte des particularités régionales, la pratique de l'agrotourisme, la transformation d'un produit agricole à la ferme, etc.

L'INCLUSION DES ACTIVITÉS AGRICOLES OU LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT DE PRODUIRE POUR LES AGRICULTEURS

Dès la première mouture de la LPTAA en 1978, le régime mis en place vise non seulement à protéger les terres agricoles, mais également à développer l'agriculture⁴⁴. Dès 1978, le législateur avait donc également l'intention de protéger les activités agricoles. Le ministre Jean Garon s'exprimait ainsi en débats parlementaires :

« C'est bien dommage, le gouvernement a tranché. Il a tranché qu'en campagne il y a un petit peu d'odeurs quand il y a des animaux et les gens de la ville que cela fatigue ne devraient pas aller s'installer à côté d'une porcherie, par exemple. Il a également tranché qu'il y a des bruits particuliers à l'agriculture et que, pendant le temps des semences, il faut laisser les gens faire les semences. Il faut aussi laisser les gens faire les récoltes, il faut leur permettre de sécher leur foin ou de sécher leur grain⁴⁵. »

C'est toutefois en 1989 que les activités agricoles sont formellement ajoutées dans le giron de la LPTAA et en 1996 que la *Loi sur la protection du territoire agricole* est renommée *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

Cette réforme comporte la reconnaissance de ce qui est désormais connu sous le vocable « droit de produire »⁴⁶, droit qui s'exerce selon la loi dans une « perspective de développement durable ». Elle permet aux producteurs agricoles de pratiquer l'agriculture, à l'abri de poursuites civiles intentées en raison des poussières, des odeurs et des bruits résultants d'activités agricoles, lorsque ces dernières sont exercées en conformité avec la législation, la réglementation et les ordonnances prises en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Les poussières, les bruits et les odeurs résultants de l'exercice d'activités agricoles conformes aux normes réglementaires ou législatives applicables ne sont pas considérés comme des nuisances. Cette réforme favorise donc la cohabitation des activités agricoles et non agricoles dans une perspective de développement durable⁴⁷.

40 Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 16 novembre 1978.

41 Raphaëlle Bach, Josiane Jean, Alice Belleau-Blais, Patrick Mundler, Geneviève Parent et Morgane Leclercq, « Les définitions juridiques de l'agriculteur au Canada et au Québec : itinéraire législatif d'une profession », R.D.U.S., à paraître.

42 *Loi du syndicalisme agricole*, projet de loi n° 64 (sanctionné - 30 mai 1972), 2^e sess., 29^e légis. (Qc).

43 Jean Garon, *Pour tout vous dire*, Québec, vlb éditeur, 2013, p. 147.

44 Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 1^{er} novembre 1978, p. 3430.

45 Débat de l'Assemblée nationale, 21 décembre 1978.

46 Michel Côté, Guy Mercier et Francis Roy, « L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole » (2014), 58 *Cahiers de géographie du Québec* 165.

47 Isabelle Chouinard, *La cohabitation des usages en zone agricole*, Mémoire, Faculté de droit, Université Laval, 2009.

TABLEAU 2. Historique des principales modifications législatives de la LPTAA

Date	Évènements
1978	<p>Adoption de la <i>Loi sur la protection du territoire agricole</i> le 22 décembre 1978.</p> <ul style="list-style-type: none"> > Une véritable révolution > Reconnaissance de l'importance sociale et économique des terres agricoles pour l'autonomie alimentaire du Québec et de la nécessité de les protéger > Délimitation de régions agricoles désignées réservées à l'agriculture et aux activités agricoles > Freine l'étalement urbain et module les pouvoirs de villes et municipalités, car là où se trouvent les terres les plus fertiles se trouvent les lieux les plus propices à l'étalement urbain > L'utilisation du sol à des fins autres que l'agriculture, le morcellement des terres, l'enlèvement de sol arable et la coupe d'érables dans une érablière sont prohibés. > Création de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ)
1985	<p>Projet de loi 44 – <i>Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole</i>, L.Q. 1985 c. 26</p> <ul style="list-style-type: none"> > Adoptée après deux ans de consultation auprès des organismes, dont l'Union des Producteurs Agricoles, l'Union des municipalités du Québec, l'Union des municipalités régionales de comté, le Barreau du Québec et la Chambre des notaires. > Les règles de procédure et de juridiction de la CPTAQ sont modifiées : <ul style="list-style-type: none"> Le nombre de personnes qui siègent à la CPTAQ peut atteindre 16. Le recours en révision est entièrement révisé. Est institué un appel à la Cour du Québec sur toute question de droit ou de compétence (art. 21.1). Si elle accueille l'appel, la Cour provinciale ordonne à la CPTAQ de statuer de nouveau sur le mérite de l'affaire dont elle est saisie (art. 21.7). <p>Alors qu'en 1978, les critères de décision de la CPTAQ étaient de nature strictement agricole, ils sont remodelés en 1985 pour permettre à la CPTAQ de prendre en compte les conditions socioéconomiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité rurale lorsque la faible densité d'occupation du territoire et l'éloignement le justifient = premier élément d'appréciation de nature non agricole intégré au texte de loi. Sa prise en compte est facultative⁴⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> > Les MRC peuvent adresser à la commission une demande de révision d'une zone agricole alors qu'elles procèdent à l'élaboration de leur schéma d'aménagement (art. 69.1). Selon Bouchard et Chouinard, elles acquièrent ainsi un rôle majeur dans la révision de la zone agricole provinciale⁴⁹. > Les MRC et la CPTAQ peuvent conclure un « mémoire d'entente » dans le cadre d'une révision d'une zone agricole (art. 69.2). Selon Bouchard et Chouinard (2001), cette disposition établit une philosophie de partenariat entre les deux organismes pour la révision de la zone agricole⁵⁰. > La CPTAQ peut réviser une zone agricole à défaut d'entente avec une MRC, tandis que la MRC doit assurer la concordance de son schéma d'aménagement avec les limites de la zone agricole révisée (art 69.2 et 69.4). Les articles 3 et 4 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>, concernant l'adoption et l'élaboration du schéma d'aménagement, sont abrogés. > La loi prévoit l'identification à l'intérieur des zones agricoles de « secteurs exclusifs » caractérisés par la qualité de leur potentiel agricole, au sein desquels les règles applicables sont plus rigides (art. 69.01 à 69.08)

48 CPTAQ, *La prise en compte des particularités régionales dans l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, document de réflexion, avril 2005

49 Daniel Bouchard et Isabelle Chouinard, « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la protection du territoire et des activités agricoles » (2001), 31 R.D.U.S 2001-01, p. 405-60.

50 *Ibid.*

1989

Projet de loi 100 – *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. c. 7

- > Adoptée le 6 avril 1989 et sanctionnée le 12 avril 1989.
- > La loi prévoit désormais que pour exercer sa juridiction, la CPTAQ tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire agricole et les activités agricoles, et qu'elle prend en considération tous les faits qui sont à sa connaissance (art. 12) – juridiction de la Commission⁵¹
- > La loi prévoit que la CPTAQ peut tenir compte de l'effet sur le développement économique de la région pour prendre une décision lorsqu'un projet d'intérêt collectif lui est soumis, sur preuve soumise par une MRC, une corporation municipale, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique (art. 62.9) – critères de décision = deuxième élément d'appréciation de nature non agricole à la disposition de la Commission
- > Une définition des « activités agricoles » est retenue : « la pratique de l'agriculture incluant le fait de laisser le sol en jachère, l'utilisation de produits chimiques, organiques ou minéraux, de machines et de matériel agricoles. Sont assimilés à des activités agricoles l'entreposage, le conditionnement, la transformation et la vente des produits agricoles sur la ferme par un producteur dont la principale occupation est l'agriculture » (art. 79.1)
- > Sont introduits des mesures destinées à favoriser le développement des activités agricoles, et à accorder de privilèges et des immunités aux producteurs agricoles :

Possibilité, pour un producteur agricole, d'adresser une plainte à un commissaire spécialement nommé (art. 79.2) lorsqu'il se croit lésé par l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances qui affecte ses activités agricoles pratiquées dans une zone agricole (art. 79.3). Le commissaire peut convoquer les parties et les intervenants pour obtenir leur point de vue (art. 79.5). Il peut tenir une audience publique (art. 79.6). Dans l'examen de la plainte, le commissaire prend en considération les règles de l'art en matière d'activités agricoles, le respect de la législation, de la réglementation et des ordonnances ainsi que les conséquences du règlement municipal sur les activités agricoles du plaignant et sur celles des autres producteurs de la zone agricole (art. 79.8).

Octroi d'une immunité aux producteurs agricoles à l'encontre des poursuites civiles intentées en raison des poussières, des odeurs et des bruits résultants d'activités agricoles, lorsque ces dernières sont exercées en conformité avec la législation, la réglementation et les ordonnances prises en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (79.13 et 79.14). Les poussières, bruits et odeurs résultants de l'exercice d'activités agricoles conformes aux normes réglementaires ou législatives applicables ne sont pas considérés comme des nuisances.

Instauration d'une certaine réciprocité dans l'application des normes de distances séparatrices imposées aux exploitations agricoles. Une personne qui désire ériger sur son lot un bâtiment autre qu'agricole doit respecter à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes toute norme de distance imposée à ces dernières, sans déposer une déclaration par laquelle il renonce aux recours qu'il aurait pu invoquer (art. 79.15).

Est institué un Fonds des activités agricoles qui a pour objet d'assurer la défense des producteurs contre qui une action en dommages-intérêts ou une procédure en injonction est intentée en raison des poussières, des odeurs ou des bruits qui résultent de leurs activités (art. 79.16)

- > Le législateur attribue à un organisme indépendant la fonction d'entendre les appels des décisions et des ordonnances rendues par la CPTAQ. Est ainsi constitué un organisme sous le nom de « tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole » (art. 21.01).

Avant de statuer, le tribunal d'appel donne aux parties intéressées et à la commission l'occasion de se faire entendre (art. 21.08)

Un appel porte, en tout ou en partie, sur ce qui a fait l'objet de la demande initiale (art. 21.09)

51 CPTAQ, *La prise en compte des particularités régionales dans l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, document de réflexion, avril 2005

1989
suite

- > La loi est notamment modifiée pour se conformer aux exigences d'impartialités de la Charte des droits et libertés de la personne. Le pouvoir de la CPTAQ est limité. La Commission ne peut réviser une décision ou une ordonnance que (1) lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision ou une ordonnance différente; (2) lorsque, partie au litige, le demandeur n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre; (3) lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider cette décision ou cette ordonnance.
- > Au sein de la zone agricole, la loi prévoit que la CPTAQ peut délimiter des secteurs exclusifs par la CPTAQ, compte tenu de leur fort potentiel agricole, dans lesquels s'appliquent des restrictions plus importantes (art. 69.01 à 69.08). Selon Bouchard et Chouinard, « [l]a délimitation des secteurs exclusifs n'a jamais été réalisée, ce qui a donné lieu à l'application d'un régime transitoire extrêmement contraignant sur les sols à fort potentiel agricole [...] »⁵²
- > Selon Michel Poirier, la loi affecte les corporations municipales tant régionales que locales⁵³.

[Projet de loi 23](#) – *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, L.Q. 1996 c. 26

1996

- > Adopté et sanctionné le 20 juin 1996.
- > Le projet de loi vise à favoriser le développement durable des activités agricoles en zone agricole et modifie la Loi sur la protection du territoire agricole et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.
- > La *Loi sur la protection du territoire agricole* est renommée *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.
- > La loi supprime les dispositions relatives à la constitution de secteurs exclusifs qui avaient été intégrées par la réforme de 1989.
- > La définition des « activités agricoles » de 1989 est modifiée et précisée. Les activités comme l'entreposage, le conditionnement, la transformation et la vente de produits agricoles sont assimilées à des activités agricoles seulement si elles sont effectuées par un producteur sur sa ferme à l'égard des produits qui proviennent de son exploitation ou accessoirement de celles d'autres producteurs (art. 1)
- > L'objet de la loi est modifié : « *Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement* » (art 1.1)
- > Il est précisé que, pour exercer sa compétence, la CPTAQ tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire agricole et les activités agricoles et qu'elle prend en considération le contexte des particularités régionales (art. 12). Le concept des particularités régionales est ici nouveau et participe à la définition de l'étendue de la juridiction de la CPTAQ = « Ce concept invite la Commission à cadrer l'application de la loi en ayant comme toile de fond la multiplicité des réalités des régions du Québec »⁵⁴ (CPTAQ, La prise en compte des particularités régionales dans l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, document de réflexion, avril 2005)
- > La CPTAQ doit prendre en compte les conditions socioéconomiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité rurale lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie (art. 62.10) = le critère de décision devient obligatoire.
- > Les compétences du tribunal d'appel sont précisées :
À moins d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, le tribunal d'appel ne peut réévaluer l'appréciation que la commission a faite de la demande sur la base des critères dont elle devait tenir compte (art. 21.0.9)
Le tribunal d'appel peut confirmer la décision ou l'ordonnance portée devant lui; il peut aussi l'infirmen en tout ou en partie et il peut alors rendre la décision qui, selon lui, aurait dû être rendue en premier lieu ou retourner le dossier à la commission (art. 21.0.10)
- > La reconnaissance du « droit de produire », qui permet aux agriculteurs de pratiquer l'agriculture, dans des zones spécifiques, à l'abri de toutes mesures qui viendraient interdire ou nuire aux activités agricoles. Cette réforme aurait été implantée en réaction à une volonté des municipalités d'intervenir dans l'aménagement de la zone agricole.

52 Daniel Bouchard et Isabelle Chouinard, « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la protection du territoire et des activités agricoles » (2001), 31 R.D.U.S 2001-01, p. 405-60.

53 Michel Poirier, « Les corporations municipales et la zone agricole : les récents développements législatifs », conférence prononcée à l'occasion d'un colloque sur le zonage agricole organisé par la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke en collaboration avec son Association de diplômés, 27 octobre 1989.

54 CPTAQ, *La prise en compte des particularités régionales dans l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, document de réflexion, avril 2005

1996 suite	<p>> La loi introduit la possibilité pour une municipalité d'obtenir de la CPTAQ une décision de portée collective en regard de plusieurs utilisations à des fins résidentielles. Pour cela, elle fait une demande à la CPTAQ aux fins de déterminer les cas et les conditions auxquels, le cas échéant, de nouvelles utilisations à des fins résidentielles pourraient être implantées en zone agricole, aux endroits qu'elle indique (art. 59). Pour examiner cette demande, la CPTAQ, doit notamment être satisfaite que l'autorisation traduise une vue d'ensemble de la zone agricole et qu'elle s'inscrive dans une perspective de développement durable des activités agricoles (art. 59.2).</p> <p>Selon l'UPA (2018), est ainsi introduite dans l'article 59 la possibilité pour les municipalités de s'engager davantage en matière de protection du territoire et des activités agricoles, grâce à une planification à long terme de la fonction résidentielle dans la zone agricole.</p> <p>Selon Mercier et Côté, cette mesure qui permet une implantation résidentielle en zone agricole correspond à un « zonage de deuxième niveau »⁵⁵.</p> <p>> Les municipalités et les MRC ont l'obligation de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles (art. 79.1)</p> <p>> L'implication des municipalités et MRC dans les procédures de demandes d'autorisation est renforcée. (art. 79.2 à 79.16). En particulier, le préfet de la MRC ou le président de la communauté municipale désigne un médiateur lorsqu'une personne, dont l'exercice actuel ou projeté d'une activité agricole en zone agricole est restreint ou non réalisable en raison de l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances, le demande (art 79.3 et 79.7).</p> <p>> Les amendes deviennent plus dissuasives (art 90 et 90.1)</p> <p>> Un chapitre V.1 est ajouté à la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>. Il prévoit la constitution au sein des MRC de comités consultatifs agricoles (art. 148.1) qui ont pour fonction, notamment, d'étudier toute question relative à l'aménagement du territoire agricole, à la pratique des activités agricoles et aux aspects environnementaux qui sont rattachés à cet aménagement ou cette pratique (art. 148.6)</p>
2001	<p>Projet de loi 184 – <i>Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives</i>, L.Q. 2001 c. 35</p> <p>> Adopté et sanctionné le 21 juin 2001</p> <p>> Dans l'examen des demandes qui lui sont soumises, la Commission doit désormais considérer, en plus des autres critères, les effets de l'autorisation sur les normes visant à atténuer les inconvénients liés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles, conformément à la <i>Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole et à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> (art. 62). À cette fin, une municipalité peut demander par écrit à l'exploitant d'une exploitation agricole de lui transmettre dans le délai qu'elle fixe tout renseignement (art. 98.1). À défaut de recueillir les renseignements nécessaires, un inspecteur municipal peut recueillir tout renseignement ou constater tout fait nécessaire à l'application d'une norme de distances séparatrices, notamment ayant recours à l'assistance d'un agronome, d'un médecin vétérinaire, d'un technologue professionnel ou d'un arpenteur géomètre (art. 98.1).</p> <p>> Comme pour une demande individuelle, une municipalité ou une MRC ou une communauté métropolitaine qui désire demander l'exclusion d'un lot de la zone agricole doit démontrer l'absence d'espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole de la municipalité pour les fins recherchées. Si de tels espaces sont disponibles, la Commission peut refuser la demande (art 65.1)</p> <p>> Une personne ne peut ajouter une nouvelle utilisation principale à l'intérieur de la superficie du droit acquis ni changer l'usage existant pour un autre usage non agricole sans l'autorisation de la Commission (art. 101.1). Il est estimé que cette disposition impose à la CPTAQ d'adresser un avis de non-conformité à toute personne lui adressant une demande de permis de construction d'une seconde résidence dans une superficie de droit acquis. De plus, les municipalités locales l'obligation d'introduire dans ses règlements d'urbanisme une limitation de leurs pouvoirs prévoyant qu'à l'intérieur d'une superficie de droit acquis, seul un permis de reconstruction d'une résidence puisse être émis.</p>

55 Guy Mercier et Michel Côté, « Ville et campagne : deux concepts à l'épreuve de l'étalement urbain » (2012), 56 *Cahiers de géographie du Québec* 157, p. 132.

2017	<p>Projet de loi 122 – <i>Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs</i>, L.Q. 2017 c. 13</p> <ul style="list-style-type: none"> > Adopté le 15 juin 2017 et sanctionné le 16 juin 2017. > Par l'article 192, abrogation de l'article 59.4 de la LPTAA qui permettait jusqu'alors à la CPTAQ d'imposer, par condition, un contenu minimal devant être introduit à titre de normes impératives dans la réglementation d'urbanisme des municipalités locales concernées, et ce, préalablement à la prise d'effet de la décision favorable. Par suite, l'article 101.1 de la LPTAA introduit en 2001 ne permet plus d'empêcher la construction d'une seconde résidence dans une superficie de droit acquis qui en supporte déjà une. Cette mesure favorisait pourtant la limitation de construction de résidences en zone agricole. > Les PDZA sont ajoutés dans les critères d'analyse utilisés par la CPTAQ pour traiter les demandes soumises. (UPA, 2018) > Modifications de la LPTAA pour restreindre l'application de l'article 61.1 aux territoires compris dans des AR, des RMR ou des CM et ajouter le PDZA comme 11e critère à l'article 62. > Permet au gouvernement de prévoir, par règlement, certains cas et conditions où l'autorisation de la Commission ne sera pas requise, notamment une utilisation accessoire à une exploitation acéricole ou à un centre équestre, une utilisation relative à l'agrotourisme, une utilisation secondaire à l'intérieur d'une résidence ou un logement multigénérationnel dans une résidence, des améliorations foncières favorisant la pratique de l'agriculture» (art. 80). > Une définition de l'agrotourisme est adoptée : « activité touristique complémentaire à l'agriculture qui est exercée sur une exploitation agricole et qui met en relation des producteurs agricoles avec des touristes ou des excursionnistes afin de leur permettre de découvrir le milieu agricole, l'agriculture et sa production par l'accueil et l'information que leur réserve leur hôte » (art. 80)
2018	<ul style="list-style-type: none"> > Adoption du <i>Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec</i>. Entrée en vigueur le 24 janvier 2019. <p>Sans l'autorisation de la CPTAQ, est permise en zone agricole la réalisation des activités suivantes: l'aliénation (c'est-à-dire la vente) d'un lot ou d'une partie de lot au bénéfice d'un producteur agricole; certaines utilisations à des fins municipales ou à des fins d'utilité publique; et notamment une utilisation accessoire à une exploitation acéricole ou à un centre équestre; une utilisation relative à l'agrotourisme; une utilisation secondaire à l'intérieur d'une résidence ou logement multigénérationnel dans une résidence; des améliorations foncières favorisant la pratique de l'agriculture.</p> <ul style="list-style-type: none"> > Adoption du <i>Décret 1458-2018 du 19 décembre 2018 concernant le Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec</i>
2021	<p>Projet de loi 103 – <i>Adoption de la Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif</i> le 7 décembre 2021. Sanction le 9 décembre 2021. La loi modifie la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.</p> <ul style="list-style-type: none"> > Dans le domaine agricole, le projet de loi précise les fonctions et les compétences de la CPTAQ, dont celle de favoriser la pratique de l'agriculture selon une diversité de modèles nécessitant des superficies variées. Il restreint l'accès de certains documents détenus par la Commission. Il modifie le mécanisme de demande d'exclusion d'un lot d'une zone agricole et prévoit qu'une décision du gouvernement autorisant une utilisation d'un lot d'une zone agricole à des fins autres que l'agriculture ou autorisant l'exclusion d'un lot d'une telle zone peut être accompagnée de mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre responsable de l'agriculture. Il prévoit, en outre, que le gouvernement peut décider de l'inclusion d'un lot dans une zone agricole. > Depuis le 9 décembre 2021, les municipalités locales ne peuvent plus présenter de demandes d'exclusion. Seules les communautés métropolitaines de Montréal et Québec et les MRC y sont désormais autorisées. Toutefois, pour être recevable à la Commission, la demande d'exclusion doit transiter par la municipalité concernée jusqu'à ce que les nouvelles dispositions législatives soient incluses dans le Règlement d'application de la LPTAA.

2.4 AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT ; UN CHANGEMENT DE PARADIGME NÉCESSAIRE

Traditionnellement, tant dans le cadre juridique national qu'international, l'agriculture est considérée comme une activité polluante et une menace pour l'environnement. Le régime de droit de l'environnement et celui de l'agriculture ont été élaborés en silos, sinon en opposition, sans considération pour le fait que nous avons tout à gagner pour que ces deux régimes se renforcent mutuellement au profit d'une transition des systèmes alimentaires vers plus de durabilité et une plus grande autonomie alimentaire.

Le droit de l'environnement a pour vocation de protéger l'environnement et de prévenir sa dégradation. Dans les zones agricoles, il vise à protéger les ressources naturelles ainsi qu'à contrôler et réduire les pollutions d'origine agricole (pesticides, engrais, boues, ammoniac, etc.). Il limite, interdit ou encadre l'utilisation des ressources naturelles⁵⁶.

Or, l'agriculture existe pour et par l'exploitation des ressources naturelles. Le droit de l'environnement prend difficilement en compte la spécificité des activités agricoles et les différentes facettes de la sécurité alimentaire auxquelles les activités agricoles contribuent⁵⁷.

De son côté, le droit s'appliquant à l'agriculture élaboré au cours des dernières années est plutôt tourné vers la productivité et l'intensification de la production, portant les préceptes de la révolution verte⁵⁸. Ce modèle de développement agricole a promu l'utilisation à grande échelle de variétés commerciales à haut rendement, d'engrais de synthèse et de pesticides, ce qui a permis l'augmentation de la productivité et des rendements agricoles, mais qui a entraîné en contrepartie une dégradation des ressources naturelles et une pollution de l'environnement⁵⁹.

Il est donc facile de comprendre, dans une perspective juridique, les tensions qui existaient et existent toujours entre agriculture et environnement.

Pourtant, les systèmes de production agricoles actuels subissent à leur tour les conséquences des dégradations environnementales, alors que l'environnement et les ressources naturelles sont à la base de ces systèmes, de la réalisation de la sécurité alimentaire, et d'une plus grande autonomie alimentaire.

L'avènement des concepts de développement durable et de sécurité alimentaire durable dans les années 1990 ont ouvert la porte à une élaboration plus cohérente du droit, mais la reconnaissance du rôle important que peut jouer l'agriculture dans la protection de l'environnement est encore un défi quant à sa transcription dans les textes juridiques.

Sur le plan international, le rôle de l'agrobiodiversité conservée et entretenue par les agriculteurs du monde entier est souligné dans plusieurs textes⁶⁰. En particulier en matière de changements climatiques, l'*Accord de Paris* souligne les liens inextricables qui existent entre agriculture et environnement en mettant de l'avant « la priorité fondamentale consistant à protéger la sécurité alimentaire et à venir à bout de la faim, et la vulnérabilité particulière des systèmes de production alimentaire aux effets néfastes des changements climatiques » (Préambule). Ce texte juridique souligne également la nécessité de renforcer « (...) les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire » (Article 2 1b). L'*Action commune de Koronivia* pour l'agriculture reconnaît le potentiel unique de l'agriculture dans la lutte contre les changements climatiques (COP 23)⁶¹.

Comme le droit international, le droit national a lui aussi été élaboré en silos et le renforcement mutuel du régime de droit de l'environnement et de celui de l'agriculture est longtemps demeuré impensé à cette échelle également.

56 Yves Jégouzo, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », 4/2008 *Pouvoirs* 127, p. 23-33.

57 Au-delà d'assurer une alimentation en quantité et en qualité, l'agriculture peut contribuer notamment à la vitalité économique des régions, création d'emplois, insertion sociale, renforcement du tissu économique et social, gestion des paysages, conservation de la biodiversité, stockage de carbone, etc. Parent, G. « La promotion et la protection de la diversité agricole et alimentaire par le droit au cœur de l'alimentation durable. » dans Marie-Luce Demeester et Virginie Mercier (dir.), *L'Agriculture durable : Environnement, nutrition et santé*, Tome III, Presses Universitaires Aix-Marseille, 2020, 662 p ; Mundler P., 2010. La multifonctionnalité de l'agriculture : enjeux théoriques et d'arbitrage entre politiques sectorielles et politiques territoriales. In Jean B., Lafontaine D. (Dir.), La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux, enjeux théoriques et d'action publique. Québec, Editions du GRIDEQ, Editions du CRDT, pp. 25-48.

58 Geneviève Parent et Marie-Ève Buist, *La sécurisation alimentaire : source de mesures d'adaptation pour minimiser les effets néfastes des changements climatiques au Québec*, Assurances et gestion des risques, Vol. 83 (3-4), 2016.

59 Les systèmes alimentaires représentent environ un tiers des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine, et l'agriculture est responsable de la majorité de ces émissions. L'agriculture est la plus importante source de dégradation des terres. Les terres agricoles se dégradent en raison de pratiques de gestion des terres non durables. Selon les estimations, « la dégradation due à l'homme touche 34% des terres cultivées et des pâturages ». L'agriculture est responsable d'une part excessive de la consommation des ressources en eau, avec près de 70% des prélèvements d'eau douce destinés à l'irrigation. L'agriculture est responsable de diverses pollutions et contaminations par l'utilisation d'engrais, de pesticides et d'antibiotiques, occasionnant environ 32% de l'acidification des terres et d'environ 80% de la pollution à l'origine de l'eutrophication. Voir notamment : FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020. Transformer les systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable*, Rome, FAO, 2020 ; Voir GIEC, *Changement climatique et terres émergées. Rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres*, 2019 ; et Crippa, M., Solazzo, E., Guizzardi, D. et al., « Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions », *Nat Food* 2, 198-209, 2021. Bouwman, A.F., Van Vuuren, D.P., Derwent, R.G. et al. « A Global Analysis of Acidification and Eutrophication of Terrestrial Ecosystems » *Water, Air, & Soil Pollution* 141, 349-382, 2002. Nations Unies, *SDG 6 Synthesis Report 2018 on Water and Sanitation (Rapport de synthèse sur l'objectif de développement durable n° 6 relatif à l'eau et à l'assainissement)*, New York, 2018.

60 Voir notamment : *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, New York (USA), adoptée le 9 mai 1992 (21 mars 1994), Recueil des Traités, vol.1771, p.107, No.30822 ; *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*, 31^e Conférence de la FAO, Rome (Italie), adopté le 3 novembre 2001 (29 juin 2004), 2400 RTNU 303, n° 43345 ; Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, *Directives volontaires à l'appui de l'intégration de la diversité génétique dans les plans nationaux d'adaptation au changement climatique*, FAO, Rome, 2015 ; *Charte mondiale des sols révisée*, FAO, Rome (Italie), adoptée le 8 juin 2015.

61 CCNUCC, *Action commune de Koronivia pour l'agriculture*, Décision 4/CP.23, 2017.

Toutefois, la LPTAA fait figure de proue en cette matière ayant, au fil des modifications législatives, évolué dans une perspective de développement durable, de concert avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Dès 1989, sont introduites des mesures destinées à favoriser le développement durable des activités agricoles. Celles-ci assurent notamment aux producteurs agricoles d'être à l'abri de poursuites civiles intentées en raison des poussières, des odeurs et des bruits, à la condition que les activités agricoles soient exercées en conformité avec la législation, la réglementation et les ordonnances prises en vertu de la LQE. D'autres modifications aux régimes de la LPTAA et de la LQE ont été apportées depuis, pour développer des exigences environnementales particulières au secteur agricole⁶².

Toutefois, la LPTAA fait figure de proue en cette matière ayant, au fil des modifications législatives, évolué dans une perspective de développement durable de concert avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

En 1996, la *Loi sur la protection du territoire agricole* est renommée *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et son objet pour inclut désormais le développement durable. L'article 1 de la LPTAA dispose : « *Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement* ».

Le législateur favorise ainsi des relations plus harmonieuses entre les différents acteurs du territoire et envisage de manière innovante la qualité de l'environnement en cohérence avec la réalité des pratiques agricoles⁶³.

Ce faisant, le législateur s'aligne avec le principe d'intégration reconnu pour la première fois dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* adoptée en 1992⁶⁴. Ce principe induit que les considérations environnementales soient

intégrées dans les politiques et législations autres qu'environnementales pour parvenir à un développement durable. Ce principe sous-tend également que les exigences environnementales soient adaptées à la réalité et aux spécificités des activités agricoles⁶⁵.

Toutefois, alors que la LPTAA prévoit de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles, il semble que beaucoup reste à faire afin de faire tomber les silos et réfléchir de manière cohérente afin d'opérer une transition rapide des systèmes alimentaires vers plus de durabilité.

En effet, certaines décisions récentes dont celle rendue par la Cour du Québec dans l'affaire UPA Montérégie c. CPTAQ, concernant l'interprétation de l'article 26 de la LPTAA⁶⁶, nous semblent emprunter le chemin inverse. Dans cette affaire, la Cour du Québec a renversé l'interprétation du Tribunal administratif du Québec (TAQ) qui confirmait la décision de la Commission, établissant le principe qu'une utilisation d'un lot agricole à des fins de conservation constituerait une utilisation à une autre fin qu'agricole. Cette décision sous-tend que la zone agricole ne pourrait pas être également un lieu de conservation, ce qui semble aller à l'encontre des développements récents et d'une transition cohérente vers des systèmes alimentaires plus durables.

Cette transition impose un changement de paradigme afin que les terres agricoles, les activités agricoles et les producteurs agricoles soient considérés comme des vecteurs de protection de l'environnement et détiennent les moyens pour y parvenir adéquatement.

Des leviers supplémentaires au régime de la LPTAA allant en ce sens pourraient impliquer une réflexion sur la santé des sols, les compensations financières aux producteurs agricoles pour les services écosystémiques qu'ils rendent, ou autres modulations fiscales destinées à favoriser et récompenser l'adoption de bonnes pratiques agricoles, à l'instar de ce qui se retrouve notamment dans l'Union européenne, en Angleterre et en Tchécoslovaquie (voir partie III).

Au demeurant, il semble important que la Commission, les décideurs, les tribunaux et autres acteurs professionnels prennent toute la mesure de l'avantage offert par la référence faite au développement durable dans l'article 1.1 de la LPTAA, et adaptent leur pratique en conséquence.

62 Entre autres : en 1998, une *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole* a été adoptée dans la perspective de constituer une nouvelle « pièce [d'un] régime complet de protection des activités agricoles ». Elle est devenue en 2003 la *Directive sur les odeurs causées par les déjections animales provenant d'activités agricoles*. Elle établit un procédé pour déterminer des distances séparatrices aptes à favoriser une cohabitation harmonieuse des usages en zone agricole. En 1997, un *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (RRPOA), associé à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, a été adopté, puis remplacé en 2002 par le *Règlement sur les exploitations agricoles* c. Q-2, r. 26. Ce dernier a pour objet « d'assurer la protection de l'environnement, particulièrement celle de l'eau et du sol, contre la pollution causée par certaines activités agricoles » (art. 1). Il vise notamment à atteindre un équilibre entre la capacité de support en phosphore des sols et la quantité épandue de matières fertilisantes. La réglementation environnementale s'est ainsi précisée pour considérer les problématiques agricoles spécifiques.

63 Les articles 79.1 et suivants, l'article 97 et 100 font des références explicites à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur les pesticides*. Les articles 79 et suivants prévoient notamment qu'à moins d'une faute lourde ou intentionnelle, les producteurs agricoles n'encourent pas de responsabilité à l'égard des tiers en raison de poussières, bruits ou odeurs qui résultent de leurs activités agricoles, s'ils respectent les normes réglementaires prises en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en cette matière, que les inconvénients causés par les poussières, bruits ou odeurs qui résultent de leurs activités agricoles ne sont pas réputés excéder les limites de la tolérance dans ce cas et que la charge de la preuve incombe au demandeur ou requérant lorsque les activités agricoles font l'objet d'une action ou d'une procédure en raison des poussières, des bruits ou des odeurs qu'elles génèrent. Similairement, l'article 100 prévoit que les producteurs ne peuvent être tenus responsables en raison de l'établissement ou de l'agrandissement de leur exploitation de production animale s'ils ont respecté les conditions et les distances énoncées à l'autorisation prise en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou de ses règlements, et que le propriétaire ou l'occupant d'un bâtiment résidentiel, commercial, industriel ou institutionnel construit postérieurement à l'établissement d'une exploitation de production animale ne peut agir en justice pour demander des dommages-intérêts, à moins que le préjudice résulte d'une faute intentionnelle ou grossière ou ne découle pas directement d'activités reliées à la production animale.

64 Selon le principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ». *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro (Brésil), adoptée le 3 juin 1992.

65 Mentionnons que la *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., chapitre D-8.1.1. L'article 6 c) indique : « protection de l'environnement » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ».

66 L'article 26 dispose que « Sauf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l'article 80, dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture ».

EXEMPLES DE MÉCANISMES JURIDIQUES INSPIRANTS À L'INTERNATIONAL



Alors que certains États hésitent à protéger adéquatement les terres et les activités agricoles, d'autres adoptent des législations et réglementations qui peuvent nous inspirer dans le cadre de cette réflexion sur la LPTAA, afin de relever les défis et enjeux identifiés dans la partie 1 et 2. L'analyse d'une importante quantité d'instruments et de dispositifs juridiques issus de différents pays nous a permis de faire ressortir certaines pistes de réflexion inspirantes et innovantes à cet égard.

Cette section met en évidence neuf catégories de mécanismes juridiques qui peuvent être mobilisés pour protéger durable le territoire et les activités agricoles, dans la perspective d'une transition vers des systèmes alimentaires plus durables et vers plus d'autonomie alimentaire. Ces catégories sont les suivantes :

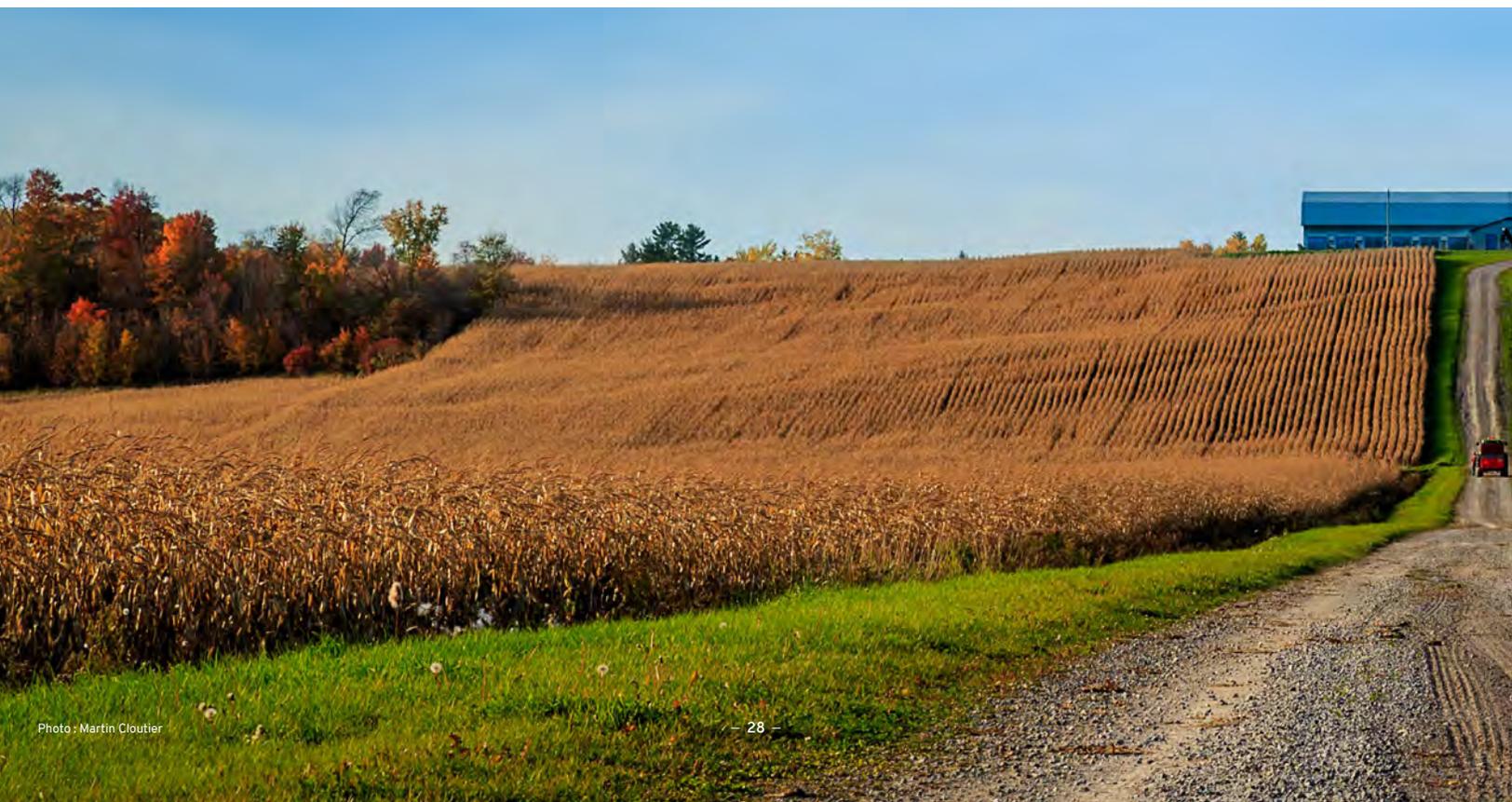
fonder une gouvernance responsable et durable du territoire agricole, restreindre le changement d'usage des terres agricoles, éviter que les terres agricoles atteignent un prix excessif, reconnaître, protéger et encadrer les acquisitions publiques et collectives de terres agricoles, limiter le morcellement des terres agricoles, soutenir et diversifier l'accès aux terres agricoles pour la relève, maintenir les superficies cultivées, protéger les sols et l'environnement, développer l'agriculture urbaine et péri-urbaine

Ces catégories doivent être appréhender dans le cadre d'une approche de systèmes alimentaires durables, afin de maximiser leurs retombées positives sur les terres et activités agricoles. Pour chacune des catégories, sont présentés des mécanismes et dispositifs juridiques provenant de différents pays. L'Annexe 1 présente certains exemples innovants de manière plus exhaustive.

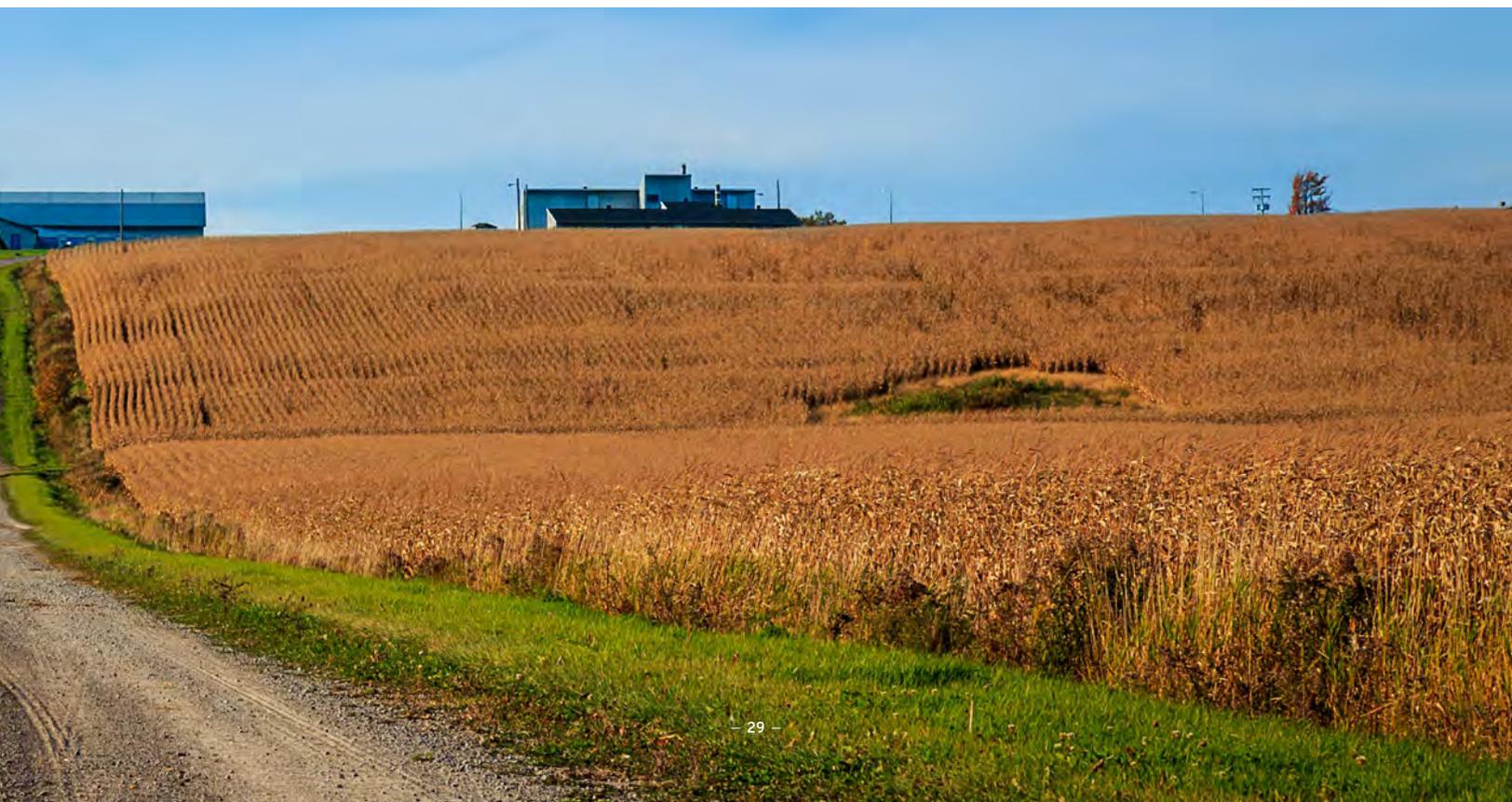
TABLEAU 3. Catégories et mécanismes juridiques de protection du territoire et des activités agricoles

<p>Fonder une gouvernance responsable et durable du territoire agricole</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Définir et délimiter les terres agricoles > Établir des objectifs politiques et législatifs > Établir des principes directeurs pour une gouvernance du territoire agricole, dont la participation > Attribuer des droits et des devoirs fonciers relatifs aux terres agricoles > Confier à une institution publique la préservation des terres agricoles > Confier aux décideurs locaux la responsabilité d'élaborer une stratégie foncière au bénéfice de la préservation du territoire agricole > Reconnaître, respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des agriculteurs > Reconnaître, respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des femmes agricultrices > Reconnaître, respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des peuples autochtones et communautés locales > Mettre en place des mécanismes accessibles et transparents de règlement des griefs et de règlement des différends
<p>Restreindre le changement d'usage des terres agricoles</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Définir les activités permises et prohibées sur les terres agricoles > Adopter des dispositions spécifiques définissant des limites à l'étalement urbain > Soumettre le transfert des terres agricoles et tout projet susceptible de générer des conséquences négatives pour l'agriculture à une approbation préalable > Soumettre l'acquisition et la location de terres agricoles à la condition que l'acquéreur maintienne l'exploitation de celles-ci > Plafonner la taille de la propriété foncière pour laquelle un changement d'usage est permis > Équilibrer les taxes foncières et prévoir des avantages pour les propriétaires et titulaires de droits d'exploitation qui maintiennent les terres en usage

<p>Éviter que les terres agricoles atteignent un prix excessif</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Préciser les responsabilités des institutions publiques en matière de contrôle des prix des terres agricoles et la manière dont le prix des terres agricoles est évalué > Plafonner la taille de la propriété foncière qui peut être acquise ou détenue > Restreindre les investissements étrangers sur les terres agricoles
<p>Reconnaître, protéger et encadrer les acquisitions publiques et collectives de terres agricoles</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Créer des banques de terres agricoles à des fins publiques > Encourager et soutenir les groupements de droit privé pour l'acquisition ou la mise en commun de terres agricoles
<p>Limiter le morcellement des terres agricoles</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Interdire le morcellement des terres en-deçà d'une taille minimale > Adapter les règles de succession pour limiter le morcellement des terres agricoles > Exiger que les projets de division des terres agricoles soient notifiés et examinés > Habilitier une institution à documenter la fragmentation des terres agricoles > Mettre en place une procédure pour le remembrement des terres agricoles > Mettre en place des incitations fiscales et financières pour encourager le remembrement des terres agricoles par l'intermédiaire d'initiatives privées > Accorder un droit de préemption aux voisins au moment d'une transaction de terres agricoles
<p>Soutenir et diversifier l'accès aux terres agricoles pour la relève</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Mettre en place une veille foncière sur le territoire pour identifier les terres disponibles ou prochainement disponibles > Mettre en place des dispositifs de financement et d'accompagnement destinés à soutenir la relève pour l'obtention de droits de propriété ou d'utilisation sur des terres agricoles > Encadrer et diversifier les possibilités d'obtenir un droit d'usage sur des terres agricoles



<p>Maintenir les superficies cultivées</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Faciliter l'identification des terres en friche > Déterminer des restrictions ou des sanctions pour les titulaires de droits d'exploitation sur les terres en friche > Établir une procédure d'attribution des terres en friche et créer des programmes de remise en culture de ces terres
<p>Protéger les sols et l'environnement</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Adopter une loi spécifique pour la protection des sols et de l'environnement en milieu agricole > Intégrer des dispositions environnementales dans les lois et réglementations portant, directement ou indirectement, sur la protection du territoire et des activités agricoles > Adopter une loi ou intégrer des dispositions pour soutenir la transition agroécologique et l'agriculture biologique pour une agriculture durable > Imposer aux agriculteurs l'adoption de pratiques agricoles durables > Prévoir une procédure visant à surveiller et à évaluer l'état des sols agricoles > Imposer des études d'impact environnemental > Conditionner l'octroi de subventions au respect des exigences environnementales minimales et soutenir financièrement les pratiques agricoles durables > Encadrer et limiter l'utilisation des nitrates et des pesticides
<p>Développer l'agriculture urbaine et péri-urbaine</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Délimiter des zones d'agriculture urbaine et prévoir des avantages fiscaux pour les producteurs > Mettre en place des ceintures maraîchères > Créer, à l'échelle locale, des Conseils pour la promotion de l'agriculture urbaine et des circuits courts



3.1 FONDER UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE ET DURABLE DU TERRITOIRE AGRICOLE

Objectifs : Optimiser la gouvernance du territoire et des activités agricoles dans une perspective de développement durable, encadrer la gestion de l'urbanisation, limiter la perte de superficies agricoles, l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, maintenir l'usage de terres à des fins agricoles, prioriser la vocation alimentaire des terres agricoles, garantir la sécurité alimentaire pour tous, promouvoir l'autonomie alimentaire et la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et internationale, faire en sorte que les populations disposent de moyens de subsistance durables, assurer la stabilité sociale, le développement rural, la protection de l'environnement et un développement économique et social durable, éliminer la pauvreté, mobiliser les citoyens et former les décideurs locaux et autres organisations professionnelles à une gestion responsable du territoire.

DÉFINIR ET DÉLIMITER LES TERRES AGRICOLES

La définition et la délimitation des terres agricoles permettent de fonder le régime de protection des terres et des activités agricoles. Il n'existe pas de définition internationale de la notion de « terres » ou de « territoire agricole ». Le sens de ces termes est défini dans une législation ou réglementation nationale. Les terres agricoles sont généralement délimitées par des institutions et décideurs publics locaux, en fonction de procédures et critères définis dans la législation nationale, le cas échéant, en collaboration avec d'autres acteurs professionnels et de la société civile.

- > En Colombie-Britannique (Canada), une terre agricole est une terre se situant dans la réserve de terres agricoles, à moins qu'elle n'en ait été exclue. Les terres agricoles sont incluses dans la réserve de terres agricoles par une Commission provinciale des terres agricoles lorsque celle-ci est convaincue qu'elles se prêtent à une utilisation agricole. (*Agricultural Land Commission Act*, SBC 2002, c. 36, art. 1 et 15).
- > En Chine, des aires protégées de terres agricoles sont délimitées en fonction de la demande de la population en produits agricoles, des besoins de l'économie nationale, ainsi qu'une prévision de l'utilisation des terres pour la construction pour une période déterminée de temps (*Règlement sur la protection des terres agricoles de base*, 1994, art.2).
- > En France, des zones agricoles protégées sont délimitées par arrêté préfectoral, notamment dans des zones périurbaines, afin de préserver les espaces agricoles qui présentent un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique (*Loi d'orientation agricole*, 1999 et article L. 112-2 du *Code rural et de la pêche maritime*).
- > Au Lichtenstein, des zones agricoles sont délimitées par les communes; leur surface doit représenter au moins 30 % de la superficie totale de la zone de la commune (*Act on conservation and protection of agriculture land*, 1992, art. 2).
- > En Suisse, les cantons et les communes doivent délimiter des zones agricoles pour « réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables » (*Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 1979, art. 1, 2 et 3).
- > En Tunisie, on définit les terres agricoles comme « toutes les terres présentant des potentialités physiques et affectées ou pouvant être le support d'une production agricole, forestière ou pastorale, ainsi que celles qui sont classées comme telles par les plans d'aménagement dûment approuvés, dans les zones urbaines, touristiques ou industrielles ». Ces terres sont réparties en trois zones : zone d'interdiction, zone de sauvegarde et zone soumise à autorisation (*Loi relative à la protection des terres agricoles*, 1983, art. 1 et 3).
- > Dans l'Union européenne, la « surface agricole » est définie comme l'ensemble de la superficie des terres arables, des prairies permanentes et des pâturages permanents ou des cultures permanentes. Les terres arables sont définies comme les terres cultivées destinées à la production de cultures ou les superficies disponibles pour la production de cultures, mais qui sont en jachère, y compris les superficies mises en jachère (*Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune*, art. 4.1 e) et f)).

ÉTABLIR DES OBJECTIFS POLITIQUES ET LÉGISLATIFS

Le développement d'un régime de protection des terres agricoles et d'une gouvernance durable du territoire agricole poursuit des objectifs d'ordre sociétal qui sont précisés dans la législation nationale et dans les politiques publiques relatives à la gestion du territoire agricole. Ces objectifs justifient la mise en place de règles, d'incitations, de restrictions et de sanctions. Ces objectifs peuvent différer d'un État à un autre. Ils peuvent inclure le développement durable, la sécurité alimentaire et/ou la protection de l'environnement, notamment. Ils peuvent inclure plus précé-

sément la gestion de l'urbanisation dans le but de diminuer les impacts négatifs économiques, sociaux et environnementaux, la valorisation des terres agricoles, la limitation des pertes de terres agricoles et de la spéculation foncière, l'installation des jeunes agriculteurs et la lutte contre la dégradation de la qualité des sols, notamment. Ces objectifs doivent être pris en considération par les acteurs locaux au moment de l'élaboration des documents et plans d'urbanisme et des schémas d'aménagement du territoire aux échelles locales.

> En France, la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions nationale, territoriale, internationale et européenne, a pour finalités de reconquérir la souveraineté alimentaire de la France et de promouvoir l'indépendance alimentaire de la France à l'international, de préserver le caractère familial de l'agriculture, et de protéger et de valoriser les terres agricoles, notamment. La politique d'aménagement rural doit contribuer à ces finalités. La politique d'installation et de transmission en agriculture a pour objectifs entre autres de : de contribuer au renouvellement des générations en agriculture; de favoriser la création, l'adaptation et la transmission des exploitations agricoles dans un cadre familial et hors cadre familial, de maintenir sur l'ensemble des territoires un nombre d'exploitants agricoles permettant de répondre aux enjeux d'accessibilité, d'entretien des paysages, de biodiversité et de gestion foncière ou encore d'accompagner l'ensemble des projets d'installation (art. L.1 Code rural et de la pêche maritime). Par ailleurs, depuis l'adoption de la *Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, la lutte contre l'artificialisation des sols est posée comme objectif des politiques publiques et des schémas d'aménagement du territoire. L'artificialisation est définie comme « *comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* ». (*Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, dite « loi Climat et résilience », chapitre III)

> En Indonésie, la protection des terres agricoles poursuit les objectifs suivants : « *protéger les zones et les terres agricoles alimentaires de manière durable; assurer la disponibilité des terres agricoles alimentaires de manière durable; atteindre l'indépendance, la sécurité et la souveraineté alimentaires; protéger la propriété des terres agricoles alimentaires appartenant aux agriculteurs; accroître la prospérité et le bien-être des agriculteurs et de la communauté; accroître la protection et l'autonomisation des agriculteurs; accroître la fourniture d'emplois pour une vie décente; maintenir l'équilibre écologique; et réaliser la revitalisation agricole* » (*Law No. 41 of 2009 on Protection of Sustainable Food Agricultural Land*, art. 3)

> En Suisse, la Constitution prévoit que la Confédération doit veiller à ce que l'agriculture contribue à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, et à l'occupation décentralisée du territoire. Elle doit créer des conditions pour préserver les bases de la production agricole ou pour produire des denrées alimentaires qui sont adaptées aux conditions locales et en utilisant les ressources de manière efficiente (*Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 1999, art. 104.1 et art. 104a). Par ailleurs, la *Loi fédérale sur le droit foncier rural suisse*, adoptée en 1991, a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et en particulier de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures; de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier; en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles; et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (*Loi fédérale sur le droit foncier rural*, 1991, art. 1).

ÉTABLIR DES PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE GOUVERNANCE DU TERRITOIRE AGRICOLE, DONT LA PARTICIPATION

Des principes directeurs sont définis dans la législation nationale et dans les politiques publiques relatives à la gestion du territoire agricole. Ils guident l'élaboration, l'application, la mise en œuvre et la révision des politiques et instruments juridiques. Ces principes fondent la gouvernance du territoire agricole. Ils peuvent comprendre la dignité humaine⁶⁷, la non-discrimination⁶⁸, l'équité et la justice⁶⁹, l'approche holistique et durable⁷⁰, le respect des droits de la personne, la consultation et la participation⁷¹, la transparence⁷², l'amélioration continue⁷³ et l'obligation de rendre compte⁷⁴, notamment. Ils peuvent, par ailleurs, comprendre la sensibilisation, la participation inclusive, le renforcement des capacités, la mobilisation de ressources, la collecte de données et l'analyse des enseignements tirés de l'expérience⁷⁵. S'agissant de la consultation et de la participation, la législation prévoit que soient organisées des activités d'information, de sensibilisation et de communication sur le rôle et l'importance du territoire, des

sols et des activités agricoles. Elle assure l'implication de tous les acteurs concernés aux moyens de processus participatifs, éventuellement par l'intermédiaire de la création de comités consultatifs agricoles. Elle organise notamment des consultations publiques en matière d'urbanisation et de protection du territoire, des sols et des activités agricoles, afin que tous les membres de la communauté contribuent véritablement aux décisions relatives à la gestion du territoire agricole, à travers des institutions locales et/ou traditionnelles. Les capacités des organismes d'exécution, des autorités judiciaires, des collectivités locales, des organisations d'agriculteurs, des communautés autochtones et autres communautés, de la société civile, du secteur privé, du monde universitaire, et de toute personne concernée par la gouvernance foncière sont renforcées, et la coopération entre ces acteurs est promue.



Photo : Jonathan Robert / Cmquébec

67 Dignité humaine : reconnaître la dignité intrinsèque et les droits de l'homme – égaux et inaliénables – de tous les individus.

68 Non-discrimination : nul ne saurait être soumis à une discrimination en vertu de la législation ou de politiques, ou dans la pratique.

69 Équité et justice : reconnaître que l'égalité entre les individus puisse devoir passer par la reconnaissance des différences qui existent entre eux et par l'adoption de mesures concrètes, y compris des mesures d'émancipation, pour promouvoir, dans le contexte national, des droits fonciers équitables ainsi qu'un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts pour tous, hommes et femmes, jeunes, et personnes vulnérables et traditionnellement marginalisées.

70 Approche holistique et durable : reconnaître que les ressources naturelles et leur utilisation sont étroitement liées et adopter une approche intégrée et durable pour les administrer. FAO, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire*, Rome, 2012.

71 Consultation et participation : avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, et rechercher leur appui, et prendre en compte leur contribution; prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de prise de décision. *Ibid.*

72 Transparence : définir clairement et diffuser largement les politiques, les lois et les procédures, dans les langues appropriées, et faire largement connaître les décisions prises, dans les langues appropriées et sous une forme accessible à tous. *Ibid.*

73 Amélioration continue : les États devraient améliorer les mécanismes de suivi et d'analyse de la gouvernance foncière, afin de mettre au point des programmes fondés sur des données probantes et de consolider les améliorations apportées en permanence. *Ibid.*

74 Obligation de rendre compte : tenir les individus, les organismes publics et les acteurs non étatiques responsables de leurs actes et de leurs décisions, conformément aux principes de l'État de droit. *Ibid.*

75 *Guide technique sur l'intégration des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 2023.

- > En Bolivie, la loi prévoit que l'État et le peuple bolivien utilisent des procédures consensuelles et démocratiques avec une large participation sous différentes formes (*Framework Law of Mother Earth and Integral Development for Living Well*, 2012, art.4)
- > En France, le Code rural et de la pêche maritime prévoit que l'État, à travers sa politique d'installation et de transmission en agriculture, doit faciliter l'accès au foncier agricole dans des conditions transparentes et équitables (Article L1 Code rural et de la pêche maritime). Par ailleurs, la loi prévoit une participation du public à la définition de la nouvelle distribution parcellaire des terres dans le cadre de l'aménagement foncier agricole et forestier (*Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, art. L. 123-4-2 du Code rural et de la pêche maritime)
- > Au Kenya, des principes spécifiques relatifs à la politique foncière sont établis dans la Constitution. La terre doit être détenue, utilisée et gérée de manière équitable, efficace, productive et durable, conformément aux principes suivants : l'accès équitable à la terre; la sécurité des droits fonciers; la gestion durable et productive des ressources foncières; une administration foncière transparente et rentable; la conservation et la protection rationnelles des zones écologiquement sensibles; l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe dans les lois, les coutumes et les pratiques liées à la terre et à la propriété foncière; et l'encouragement des communautés a réglé les litiges fonciers par le biais d'initiatives communautaires locales reconnues. Ces principes doivent être mis en œuvre à travers une politique foncière nationale élaborée et révisée régulièrement par le gouvernement national et par une législation (Constitution du Kenya, 2010, art. 60). Par ailleurs, la Loi sur les terres communautaires précise que toute personne s'occupant de terres communautaires doit être guidée par les principes constitutionnels de la politique foncière et les valeurs et principes constitutionnels de gouvernance, à savoir notamment : l'État de droit, la démocratie et la participation, la dignité humaine, l'équité, la justice sociale, l'inclusion, l'égalité, les droits de l'homme, la non-discrimination et la protection des personnes marginalisées; la bonne gouvernance, l'intégrité, la transparence et la responsabilité, et le développement durable (*The Community Land Act*, 2016, art. 3; *Constitution du Kenya*, 2010, art. 10)
- > En Ouganda, la politique foncière nationale est guidée par les principes suivants : (i) l'accès équitable à la terre pour tous les citoyens ougandais qui peuvent la détenir, la posséder, en jouir, l'utiliser et la développer individuellement ou en association avec d'autres; (ii) l'équité et la justice dans l'accès à la terre indépendamment du sexe, de l'âge, du handicap ou de toute autre raison créée par l'histoire, la tradition ou la coutume; (iii) la réglementation efficace de l'utilisation et du développement des terres; (iv) l'utilisation optimale des terres et gestion durable pour la productivité économique et la compétitivité commerciale; (v) la transparence et responsabilité dans la gouvernance démocratique des terres; (vi) l'inversement du déclin de la qualité des sols et des terres et atténuer les effets sur l'environnement; (vii) l'acquisition de terres par des non-citoyens; et (viii) la terre en tant que facteur central pour tirer parti d'autres secteurs productifs (*Uganda National Land Policy*, 2013)
- > Au Zimbabwe, les politiques relatives aux terres agricoles doivent être guidées par plusieurs principes constitutionnels afin de remédier à la structure injuste et inéquitable de la propriété foncière, de mettre en place une réforme agraire, ainsi que d'assurer à tous un accès équitable aux ressources naturelles. Ces principes sont les suivants : la terre est une ressource naturelle limitée qui fait partie du patrimoine commun; tout citoyen a le droit d'acquérir, de détenir, d'occuper, d'utiliser, de transférer, d'hypothéquer, de louer ou d'aliéner des terres agricoles; l'attribution et la distribution des terres agricoles doivent être justes et équitables, notamment en tenant compte de l'équilibre entre les sexes; le régime foncier doit favoriser l'accroissement de la productivité et l'investissement des citoyens dans les terres agricoles; l'utilisation des terres agricoles doit promouvoir la sécurité alimentaire, la santé et la nutrition et créer des emplois, tout en protégeant et en conservant l'environnement pour les générations futures; et personne ne peut être privé arbitrairement de son droit d'utiliser et d'occuper des terres agricoles (*Constitution du Zimbabwe*, 2013, art. 289)

ATTRIBUER DES DROITS ET DES DEVOIRS FONCIERS RELATIFS AUX TERRES AGRICOLES

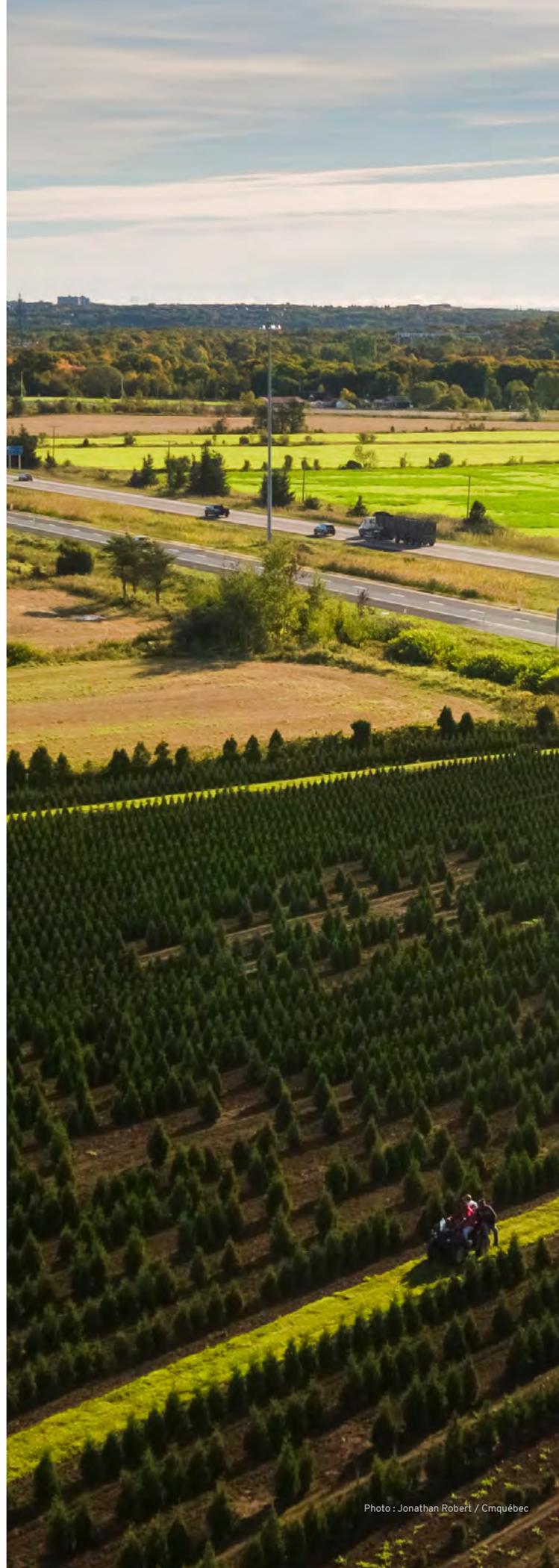
La législation nationale reconnaît et protège les droits et devoirs fonciers dont sont titulaires les personnes et communautés, ainsi que ceux de l'État. Les États devraient s'assurer que les titulaires de droits fonciers soient informés de leurs droits et devoirs. Les droits fonciers sur les terres agricoles sont limités par les droits d'autrui et par les mesures prises à des fins d'intérêts publics. Ces mesures devraient être adoptées par voie législative et dans le seul but de promouvoir l'intérêt général, y compris la sécurité alimentaire, la protection des terres agricoles, l'installation des jeunes agriculteurs et la protection de l'environnement, et être compatibles avec les obligations des États concernant les droits de l'homme. Les droits fonciers s'accompagnent par ailleurs de devoirs. Chacun devrait respecter l'obligation de protéger et conserver les terres agricoles sur le long terme, pour en assurer une utilisation durable pour les générations futures.

- > En Chine, tout individu ou collectif a le devoir de protéger les terres agricoles de base et conservent le droit de divulguer et signaler les actes d'occupation illégale, la dégradation desdites terres agricoles de base. L'État doit assurer la protection des terres par l'intermédiaire de ses institutions et services décentralisés et récompenser les individus ou collectifs pour les réalisations remarquables qu'ils ont faites dans le travail de protection des terres agricoles de base (*Règlement sur la protection des terres agricoles de base*, 1994, art. 6 à 8)
- > En Corée du Sud, chaque citoyen doit coopérer à la mise en œuvre des politiques concernant les terres agricoles développées par l'État et les gouvernements locaux (*Farmland Act*, 2007, art. 5)
- > En Égypte, l'État doit assurer la protection et l'augmentation des terres cultivées, et incriminer les empiètements sur ces terres. Par ailleurs, il doit attribuer aux petits paysans et aux jeunes diplômés un pourcentage des terres récupérées. En ce qui concerne les ressources naturelles et l'environnement, l'État doit, entre autres, préserver et protéger l'environnement et les ressources naturelles, assurer leur exploitation rationnelle et empêcher leur épuisement (*Constitution de la République arabe d'Égypte*, 2014, art. 29, 32 et 46)
- > En Équateur, l'État est responsable de promouvoir des politiques de redistribution qui permettent aux agriculteurs d'avoir accès à la terre, à l'eau et à d'autres ressources naturelles, afin d'assurer la souveraineté alimentaire et l'autosuffisance en matière d'alimentation saine et culturellement appropriée pour les personnes, les communautés, les peuples et les nations. (*Constitution de la République de l'Équateur*, 2008, art. 288.4)
- > Au Japon, afin de garantir la disponibilité de terres agricoles nécessaires à la production agricole nationale et promouvoir leur utilisation efficace, l'État doit mettre en œuvre des mesures visant à garantir l'usage agricole de ces terres, à promouvoir leur utilisation par des entreprises agricoles efficaces et stables, ainsi que d'autres mesures nécessaires (*Basic Act on Food, Agriculture and Rural Areas*, 1999, art. 23)
- > Au Venezuela, il est déclaré que la production alimentaire est dans l'intérêt national et est fondamentale pour le développement économique et social de la nation, et qu'à cette fin l'État doit promulguer des mesures en matière de location de terres pour atteindre les niveaux stratégiques d'autosuffisance (*Constitution de la République bolivarienne du Venezuela*, art. 305)

CONFIER À UNE INSTITUTION PUBLIQUE LA PRÉSERVATION DES TERRES AGRICOLES

Une institution publique est créée, dont les rôles et responsabilités sont précisés dans la législation nationale. L'appellation de cette institution, sa composition et ses compétences varient d'un pays à l'autre. Selon les cas, l'institution est indépendante du gouvernement ou non, et elle remplit des fonctions telles que la délimitation des zones agricoles, le contrôle de l'étalement urbain, l'établissement de règles guidant l'utilisation des terres à des fins agricoles, l'évaluation des demandes de changement d'affectation des terres agricoles, la classification des sols et la promotion d'une agriculture durable. Ces institutions peuvent également remplir des fonctions judiciaires. Dans certains pays, ces fonctions sont assurées par le ministère de l'Agriculture et/ou de l'Environnement ou des agences spécialisés.

- > En Algérie, un Office National des Terres Agricoles (ONTA) a pour mission de mettre en œuvre la politique foncière agricole. L'ONTA peut acquérir toutes exploitations et toutes terres agricoles ou à vocation agricole, dont il confie par voie contractuelle l'aménagement, la valorisation ou la mise en valeur. Il est habilité à conclure tous marchés ou accords et toutes conventions avec les organismes nationaux et étrangers, à prendre des participations dans d'autres entreprises, à effectuer toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières ou immobilières de nature à favoriser son expansion, et à organiser et participer aux colloques et manifestations liés à son domaine d'activité (*Décret exécutif n° 96-87 du 24 février 1996 portant création de l'office national des terres agricoles*, art. 5-9)
- > En Colombie-Britannique (Canada), une Commission provinciale des terres agricoles (*Agricultural Land Commission*) a été créée en 1973. Elle agit à titre de tribunal administratif indépendant, chargé de préserver les terres agricoles et d'encourager l'agriculture dans la province. Les objectifs de la commission sont de préserver la réserve de terres agricoles; d'encourager l'exploitation des terres situées dans la réserve foncière agricole en collaboration avec d'autres communautés d'intérêts; et d'encourager les administrations locales, les Premières Nations, le gouvernement et ses agents à permettre l'utilisation agricole des terres situées dans la réserve de terres agricoles et les utilisations compatibles avec l'agriculture dans leurs plans, leurs règlements et leurs politiques (*Agricultural Land Commission Act*, SBS 2022, c. 36, art. 6)
- > En République-Tchèque, un Office national des terres a été créé pour remplir trois missions principales : la restitution des propriétés agricoles et ecclésiastiques, la gestion des propriétés de l'État (y compris la privatisation, les transferts de propriété et la gestion des petites structures de gestion de l'eau) et le remembrement des terres. L'Office est composé d'un bureau principal, de 14 bureaux fonciers régionaux et de 64 bureaux fonciers de district (*Act no. 503/2012 on the State Land Office*, 2013)



CONFIER AUX DÉCIDEURS LOCAUX LA RESPONSABILITÉ D'ÉLABORER UNE STRATÉGIE FONCIÈRE AU BÉNÉFICE DE LA PRÉSERVATION DU TERRITOIRE AGRICOLE

L'État confie des responsabilités relatives à la gestion durable du territoire agricole aux niveaux administratifs les mieux placés pour fournir des services à la population. Il délègue la gouvernance foncière de façon transparente et participative. Il met en place des procédures simples, claires, accessibles et compréhensibles pour tous, définissant les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes à l'échelle locale et précisant les modalités de leur collaboration. Il accompagne les décideurs publics locaux dans toutes les étapes de l'élaboration d'une stratégie foncière agricole respectueuse des droits humains et de l'environnement, en référant à des objectifs, à des principes et/ou à des orientations gouvernementales. Il impose que les plans ou schémas régionaux et municipaux d'aménagement et de développement du territoire soient compatibles avec les dispositions de la loi et une gestion durable du territoire agricole. Ceux-ci encouragent notamment la densification et l'optimisation des périmètres d'urbanisation, découragent l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, pour protéger durablement le territoire agricole.



- > En Autriche, les Länder sont habilités à introduire des restrictions administratives sur les transactions foncières dans l'intérêt général du maintien, du renforcement ou de la création d'une population agricole viable (*Loi portant révision de la Constitution fédérale*, BGBl, n. 444, 1974, art. VII)
- > En Chine, le régime des aires protégées des terres agricoles de base se décline à travers un programme national approuvé par le Conseil d'État et des programmes élaborés aux échelles administratives inférieures, applicables à l'échelle du comté et de la commune, validés par le gouvernement populaire (*Règlement sur la protection des terres agricoles de base*, 1994, art. 9 à 11)
- > En Colombie-Britannique (Canada), le ministre de l'Agriculture est autorisé à établir des standards pour guider les collectivités locales dans l'élaboration des règles ayant une incidence sur l'agriculture (*Local Government Act*, RSBC 2015, c. 1, art. 551; *Guide for Bylaw Development in Farming Areas*, 2020)
- > En Corée du Sud, l'État et les collectivités locales doivent élaborer et mettre en œuvre des politiques relatives aux terres agricoles en s'efforçant de contribuer à la promotion de l'agriculture et au développement équilibré de l'économie nationale et en veillant à ce que les terres agricoles puissent être préservées et utilisées de façon raisonnable (*Farmland Act*, 2007, art. 4)
- > En France, les conseils régionaux doivent élaborer des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui fixent les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Les SRADDET s'imposent aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme, aux cartes communales ou aux documents en tenant lieu, ainsi qu'aux plans de mobilité, aux plans climat-air-énergie territoriaux et aux chartes des parcs naturels régionaux, qui doivent prendre en compte ses objectifs (art. L4251-1 et L4251-3 du Code général des collectivités territoriales)

RECONNAÎTRE, RESPECTER, PROTÉGER ET METTRE EN ŒUVRE LES DROITS DES AGRICULTEURS

La législation reconnaît un droit de produire aux agriculteurs, y compris un droit d'accès à la terre et un droit au développement de l'exploitation agricole. Elle prévoit des privilèges et immunités assurant aux agriculteurs la possibilité de cultiver les terres agricoles à l'abri de toute poursuite qui pourraient subvenir de plaintes formulées par des voisins ou autres personnes s'opposant aux

pratiques agricoles du fait des nuisances qu'elles génèrent (odeurs, poussières, bruits ou pollutions), sauf faute lourde ou intentionnelle. Elle reconnaît un droit des agriculteurs d'agrandir les installations agricoles, dans une certaine mesure.

- > En Chine, l'État s'est engagé à appliquer un régime de gestion contractuelle des terres et à assurer la stabilité à long terme de la relation de contrat foncier en milieu rural, de même que le droit des agriculteurs à utiliser leurs terres sous contrat. La loi rappelle qu'aucun gouvernement populaire à quelque niveau que ce soit, organisation économique collective rurale ou comité villageois ne peut porter atteinte au droit des agriculteurs à la gestion contractuelle des terres, s'immiscer dans les éléments de production et d'exploitation organisés par les agriculteurs eux-mêmes, ou contraindre les agriculteurs à acheter les moyens de production qu'ils désignent ou à vendre leurs produits agricoles par les circuits qu'ils désignent (*Loi agricole de la République populaire de Chine*, 1993, art. 10 et 72)
- > En Colombie-Britannique (Canada), un agriculteur n'est pas responsable de nuisances à l'égard de toute personne pour toute odeur, tout bruit, toute poussière ou toute autre perturbation résultant de l'exploitation agricole, et il ne doit pas être empêché par une injonction ou une autre ordonnance d'un tribunal de mener cette exploitation agricole, si son exploitation est conduite conformément aux pratiques agricoles normales saines, dans ou au-dessus d'une terre qui se trouve dans la réserve de terres agricoles, pour laquelle l'utilisation agricole est autorisée en vertu de la loi sur les collectivités locales, ou désignée comme terres agricoles par la Couronne (*Farm Practices Protection Act*, RSBC 1996, c. 131, art. 2)
- > En Ontario (Canada), un agriculteur n'est pas responsable des nuisances causées par une opération agricole effectuée dans le cadre d'une pratique agricole normale, c'est-à-dire d'une pratique qui est menée d'une manière conforme aux coutumes et aux normes appropriées et acceptables établies et suivies par des exploitations agricoles similaires dans des circonstances similaires, ou utilise une technologie innovante d'une manière compatible avec des pratiques de gestion agricole avancées appropriées (*Farming and Food Production Protection Act*, 1998, S.O. 1998, c. 1, art. 2)
- > Au Népal, les agriculteurs sont titulaires du droit à la souveraineté alimentaire, incluant les droits d'avoir une reconnaissance et le respect en tant qu'agriculteur ou producteur de denrées alimentaires, de participer au système de production alimentaire et agroalimentaire, d'avoir accès aux moyens et aux ressources nécessaires à l'activité agricole, de choisir les semences, les technologies, les outils et les espèces agricoles locales et d'obtenir la protection de la propriété intellectuelle qui s'y rapporte, de protéger les aliments traditionnels et indigènes, et d'obtenir une protection contre la privation de l'occupation agricole de manière arbitraire (*The Right to Food and Food Sovereignty Act*, 2075, 2018, art. 12)



RECONNAÎTRE, RESPECTER, PROTÉGER ET METTRE EN ŒUVRE LES DROITS DES FEMMES AGRICULTRICES

Les législations nationales assurent que les hommes et les femmes jouissent de tous les droits fondamentaux sur un pied d'égalité, tout en reconnaissant les différences qui existent entre les femmes et les hommes et en prenant, si nécessaire, des mesures spécifiques visant à accélérer la réalisation de l'égalité dans la pratique.

Les législations relatives au territoire agricole font en sorte que les femmes jouissent de l'égalité des droits fonciers et de l'égalité d'accès aux terres, et qu'elles participent effectivement à la gouvernance durable du territoire agricole.

- > En Bolivie, l'État a l'obligation de promouvoir des politiques visant à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en matière d'accès, de propriété et d'héritage de la terre (*Constitution politique de la Bolivie*, 2009, art. 402)
- > Au Kenya, l'État s'engage à éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans les lois, coutumes et pratiques liées à la terre et à la propriété foncière. Ce principe est mis en œuvre par le biais d'une politique foncière nationale élaborée et révisée régulièrement par le gouvernement national et par le biais d'une législation (*Constitution du Kenya*, 2010, art. 60)
- > Au Mexique, la loi prévoit un accès à la terre égale aux hommes concernant les unités de terres appartenant à l'État, qui sont attribuées à des groupes de paysans pour effectuer des travaux agricoles (ejidos). En particulier, il est prévu que des superficies agricoles soient accordées aux femmes sur les meilleures terres adjacentes à la zone d'urbanisation, pour l'établissement des fermes agricoles et d'industries rurales, exploitées collectivement par les femmes. Les femmes qui jouissent de ces droits de l'ejido ont droit à la parole et au vote dans les assemblées générales et sont éligibles à tous les postes des commissariats et des conseils de surveillance (*Ley Federal de Reforma Agraria*, 1972, art. 103 à 105)
- > En Namibie, la loi garantit une représentation minimale des femmes au sein des organes de gestion des terres communautaires (*Communal Land Reform Act*, 2002, art. 4)
- > En Ouganda, la loi prévoit la création de conseils fonciers de district dont au moins un tiers des membres sont des femmes (*Ugandan Land Act*, 1998, art. 56 et 57)
- > En Tanzanie, la loi prévoit qu'un «juste équilibre» entre les hommes et les femmes soit assuré lors de la nomination du conseil consultatif foncier national (*The Land Act*, 1999, art. 17)

RECONNAÎTRE, RESPECTER, PROTÉGER ET METTRE EN ŒUVRE LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET COMMUNAUTÉS LOCALES

La gouvernance des terres agricoles répond aux aspirations des peuples autochtones et communautés locales, et prend en compte les dimensions économiques, sociales, culturelles, spirituelles et écologiques des terres agricoles. Les législations nationales reconnaissent et protègent les droits fonciers légitimes des peuples autochtones et autres communautés appliquant des

systèmes fonciers coutumiers. Elles peuvent pour se faire référer aux outils de la cartographie communautaire et de système d'information géographique participatif (SIGP)⁷⁶. Des dispositions spécifiques assurent une meilleure participation des peuples autochtones et communautés locales à la gouvernance durable des territoires agricoles.

> En Bolivie, l'intégrité des territoires ruraux autochtones est reconnue et comprend notamment le droit à la terre et la participation aux bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables qui se trouvent sur ces territoires. Les territoires ruraux autochtones comprennent notamment les zones de production, les zones d'exploitation et de conservation des ressources naturelles. (*Constitution politique de la Bolivie*, 2009, art. 403). Par ailleurs, en Bolivie, les articles de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ont été élevés* au rang de lois nationales. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources et le droit d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent, qu'ils occupent ou les utilisent traditionnellement ou qu'ils ont acquis. L'État bolivien doit accorder une reconnaissance et protection juridique sur ces terres, territoires et ressources. Il doit mettre en place, en concertation avec les peuples autochtones, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent tenant en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître leurs droits sur leurs terres, territoires et ressources, et de statuer sur ces droits. Dans le cadre de ce processus, les peuples autochtones sont titulaires du droit de participation (*Law that elevates the 46 Articles of the United Nations Declaration on the Human Rights of Indigenous Peoples to the rank of Law of the Republic, No. 3760 de 2007; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 2007, art. 26)

> Au Canada, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et les droits qui y sont reconnus a également été transposée (*Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, L.C. 2021, ch. 14)

> En Colombie-Britannique (Canada), il est notamment du devoir de la Commission provinciale des terres agricoles d'encourager les Premières Nations à utiliser des terres situées dans la réserve de terres agricoles d'une manière compatible avec l'agriculture et à adapter leurs plans, règlements et politiques. De plus, la loi dispose que la Commission doit obtenir le consentement des Premières Nations lorsqu'elle souhaite inclure des terres dans la réserve de terres agricoles de la Colombie-Britannique, lorsque cela est prévu par l'accord définitif des Premières Nations visées par un traité (*Farm Practices Protection Act*, RSBC 1996, c. 131, art. 6 et 15)

> En Équateur, les peuples autochtones se voient reconnaître et garantir plusieurs droits collectifs, notamment les suivants : de garder la propriété, sans prescription, de leurs terres communautaires, qui sont inaliénables, insaisissables et indivisibles ; de conserver la propriété des terres et territoires ancestraux et d'obtenir la libre attribution de ces terres ; le droit à une consultation préalable, libre et informée, dans un délai raisonnable, sur les plans et programmes de prospection, de production et de commercialisation des ressources non renouvelables situées sur leurs terres et susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement ou la santé publique ; de ne pas être déplacés de leurs terres ancestrales (*Constitution de l'Équateur*, 2008, art. 57)

⁷⁶ https://www.misereor.org/fileadmin/user_upload_misereororg/publication/en/foodsecurity/gis-sourcebook-part-1.pdf

METTRE EN PLACE DES MÉCANISMES ACCESSIBLES ET TRANSPARENTS DE RÈGLEMENT DES GRIEFS ET DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

L'État donne accès à la justice en cas de violation de droits fonciers légitimes. Les législations nationales prévoient des mécanismes pour le traitement des litiges et le règlement des différends relatifs aux terres agricoles, qui sont transparents, accessibles à toutes les parties prenantes et conformes aux droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale⁷⁷. Ces mécanismes peuvent par exemple prendre la forme de recours devant les tribunaux et de processus de médiation. Ils permettent de trouver une solution et/ou une compensation rapide et juste face aux conflits fonciers. Un droit de faire appel et une assistance juridique aux personnes vulnérables sont prévus.



- > En France, un Tribunal paritaire des baux ruraux a été institué dans le ressort de chaque tribunal judiciaire. Ce tribunal est compétent pour connaître des contestations entre bailleurs et preneurs de baux ruraux. Il traite les litiges en premier et dernier ressort jusqu'à 5000 € et à charge d'appel lorsque la demande excède cette somme ou est indéterminée (art. L. 491 1 et R. 491-1 du Code rural et de la pêche maritime)
- > Au Mexique, des tribunaux agraires sont compétents pour juger des différends relatifs aux limites des terres notamment (*Ley orgánica de los tribunales agrarios*, 1998 ; *Reglamento de los Tribunales Agrarios para la transparencia y acceso a la información*, 2003)
- > En Ontario (Canada), un tribunal ontarien de l'aménagement du territoire a été institué. Il doit statuer en tenant compte de la protection des écosystèmes, y compris les zones à l'état naturel avec leurs caractéristiques et leurs fonctions; la protection des ressources agricoles de la province; la préservation et la gestion des richesses naturelles et minières; la préservation des éléments qui présentent un intérêt considérable sur le plan architectural, culturel, historique, archéologique ou scientifique; la fourniture,

l'utilisation efficace et la conservation de l'énergie et de l'eau; la fourniture adéquate et l'utilisation efficace de services de communication, de transport, d'égout et d'approvisionnement en eau et de systèmes de gestion des déchets; la minimisation des déchets; le développement ordonné de collectivités sécuritaires et salubres; la mise en place et la répartition adéquate de services éducatifs, sanitaires, sociaux, culturels et récréatifs; la mise en place adéquate d'une gamme complète de logements, y compris les logements abordables; la création de possibilités d'emploi adéquates; la protection du bien-être économique et financier de la province et de ses municipalités; la coordination des projets d'aménagement du territoire entrepris par des organismes publics; la résolution des conflits en matière d'aménagement du territoire touchant des intérêts publics et privés; la protection de la santé et de la sécurité publiques; le choix approprié des lieux de croissance et d'expansion; la promotion d'un développement conçu pour être durable, pour appuyer les transports en commun et pour favoriser les piétons; et l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique notamment (*Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, chap. P.13, art. 2)

⁷⁷ Guide technique sur l'intégration des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale dans la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la neutralité en matière de dégradation des terres, FAO et CNUCLD, Rome, Italy; Bonn, Germany, 2023, p. 43, en ligne : <https://www.fao.org/documents/card/fr?details=cb9656fr>

3.2 RESTREINDRE LE CHANGEMENT D'USAGE DES TERRES AGRICOLES

Objectifs : Limiter la conversion des terres agricoles pour des usages urbains, lutter contre la pression foncière, protéger le rôle des terres agricoles et la sécurité alimentaire, éviter que la superficie agricole diminue, maintenir l'approvisionnement alimentaire, mettre en place des mesures juridiques et fiscales visant à limiter la compétition entre les municipalités locales pour attirer de nouveaux développements résidentiels, commerciaux ou de nouvelles activités, accroître l'autonomie alimentaire, permettre le développement d'exploitations viables et l'entretien harmonieux de l'espace et des paysages, prévenir les risques naturels, éviter des impacts environnementaux préjudiciables à la fourniture de paysages, aux habitats de la faune et de la flore sauvages et à la préservation des écosystèmes, soutenir la viabilité socioéconomique.

DÉFINIR LES ACTIVITÉS PERMISES ET PROHIBÉES SUR LES TERRES AGRICOLES

Dans les législations et politiques publiques, de même que dans les documents et plans d'urbanisme et schémas d'aménagement du territoire, des règles et restrictions définissent les activités qui sont permises ou prohibées sur les terres agricoles. Les activités permises peuvent comprendre, notamment, la culture, l'élevage, la production de champignons, le compostage, la vente de produits agricoles, les constructions de résidence pour le propriétaire et/ou le gérant de la ferme, la construction d'installations vétérinaires, la transformation accessoire de produits agricoles et les activités des entreprises liées à l'exploitation agricole, comme celles liées à l'agrotourisme. Ces activités, dont la liste n'est pas exhaustive, peuvent être autorisées à titre conditionnel et comprendre certaines limitations. Les activités prohibées peuvent inclure, notamment, les constructions non agricoles, dont la création de lotissements résidentiels, les activités industrielles et commerciales, les activités nuisibles pour l'environnement, comme l'extraction de ressources naturelles ou la production d'agrocarburants. L'aménagement du territoire doit favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles et la coexistence harmonieuse des activités agricoles et des activités non agricoles.

> En Bolivie, les bases et les orientations de « Vivir Bien » par le biais du développement intégral de l'agriculture et de l'élevage, interdisent la production d'agrocarburants et la commercialisation de produits agricoles destinés à la production d'agrocarburants (*The Bolivian Framework Law of Mother Earth and Integral Development for Living Well*, 2012, art. 24)

> En Colombie-Britannique (Canada), les activités régulières dans la réserve de terres agricoles comprennent les activités agricoles et d'élevage d'agroforesterie, de raisins, de champignons, de baies, de fruits d'arbres, de légumes (de plein champ et de serre), de noix, de céréales et d'oléagineux, de cultures fourragères, de plantes ornementales (fleuriculture, horticulture, pépinières) et d'espaces verts. Les activités agricoles autorisées, qui s'ajoutent à l'exploitation agricole régulière, et qui peuvent être restreintes, mais pas interdites par les autorités locales, comprennent les caves et cidreries, le stockage, le conditionnement et la transformation de produits agricoles, la production de bois, la récolte et la sylviculture, les installations équestres, la vente au détail à la ferme, les activités agrotouristiques temporaires ou saisonnières, la production de compost et les travaux d'aménagement des terres à des fins agricoles. Les activités

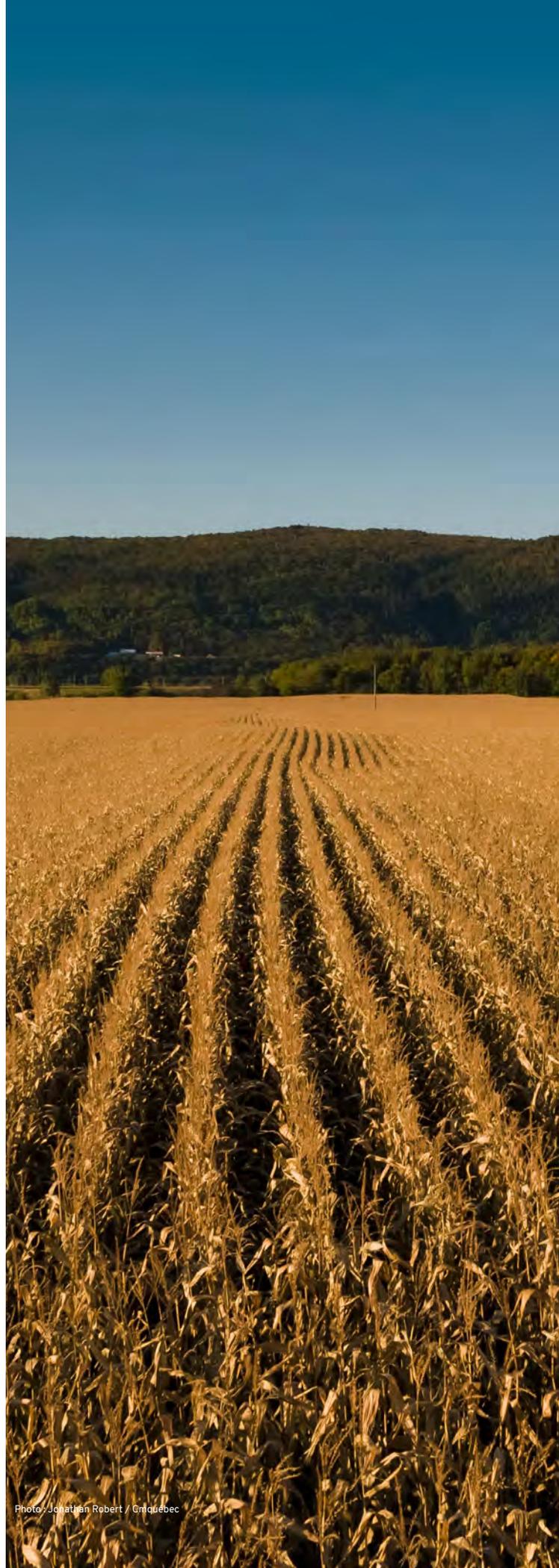
non agricoles autorisées, qui peuvent être interdites par les autorités locales, comprennent les entreprises à domicile, les scieries temporaires, les chenils et installations d'élevage pour les animaux de compagnie, la production et le développement de produits biologiques utilisés pour la lutte intégrée contre les ravageurs, l'extraction de granulats, l'éducation et la recherche, notamment (*Agricultural Land Reserve Use Regulation*, 2019)

> En Suisse, les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture sont permises. Les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation. Les travaux de transformation destinés à l'exercice d'une activité accessoire non agricole proche de l'exploitation dans des constructions et installations existantes peuvent être autorisés si l'entreprise agricole ne peut subsister sans un revenu complémentaire ou si elles sont étroitement liées à l'entreprise agricole (*Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 1979, art. 16a et 24b)

ADOPTER DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES DÉFINISSANT DES LIMITES À L'ÉTALEMENT URBAIN

législations nationales posent des limites à l'étalement urbain, par exemple en prévoyant l'identification de zones à développement limitées, des seuils limites d'artificialisation des sols ou en posant l'objectif d'équilibrer le dynamisme des villes avec la protection du territoire agricole.

- > En Corée du Sud, des zones à développement limitées sont désignées afin de restreindre la prolifération des villes et soutenir la conservation de l'environnement naturel les entourant (*Act on special measures for designation and management of areas of restricted development*, 2000, art. 1)
- > En France, le Plan Biodiversité pose l'objectif national de reconquérir la biodiversité dans les territoires, en freinant l'artificialisation des espaces agricoles notamment. La loi pose les mesures utiles pour atteindre le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2050, en s'appuyant sur un premier objectif de réduction de moitié du rythme de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans les 10 prochaines années, et des objectifs intermédiaires de réduction du rythme de l'artificialisation par tranche de dix années. La réduction du rythme de l'artificialisation se traduit concrètement par une réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers définie comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné (*Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, art. 194)
- > Au Japon, les plans d'urbanisme se fondent sur le principe fondamental selon lequel il convient de garantir des modes de vie urbains sains et de maintenir un équilibre avec les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche. À cet effet, une utilisation raisonnable du sol est promue. Les plans de districts ruraux doivent permettre de développement des environnements résidentiels en équilibre avec les conditions de gestion agricole, et promouvoir une utilisation adéquate des terres (*City Planning Act*, Act no. 100, 1968, art. 2 et 13). Par ailleurs, il est prévu que l'État promeuve systématiquement des mesures de développement de l'agriculture et d'autres formes de développement global des zones rurales, en accordant une attention particulière à la coordination entre l'utilisation agricole des terres dans les zones rurales et d'autres utilisations. L'État doit mettre en œuvre les mesures nécessaires pour encourager globalement l'amélioration des infrastructures de production agricole et l'amélioration du cadre de vie, comme les transports, l'information et les communications, la santé publique, l'éducation et la culture, ainsi que l'amélioration du bien-être en fonction des caractéristiques de la région (*Basic Act on Food, Agriculture and Rural Areas*, 1999, art. 34)
- > En Tunisie, toute nouvelle agglomération doit être implantée sur les terres les moins fertiles (*Loi relative à la protection des terres agricoles*, 1983, art. 9)



SOUMETTRE LE TRANSFERT DES TERRES AGRICOLES ET TOUT PROJET SUSCEPTIBLE DE GÉNÉRER DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES POUR L'AGRICULTURE À UNE APPROBATION PRÉALABLE

Des autorisations spéciales sont exigées pour changer l'usage des terres agricoles, ainsi que pour tout projet susceptible de générer des conséquences négatives pour l'agriculture, telles que pour l'installation des jeunes agriculteurs. Il s'agit d'un contrôle antérieur à l'acquisition ou d'une autorisation préalable au projet. La preuve que d'autres emplacements ne sont pas disponibles pour le projet peut être demandée et la conduite d'études d'impacts imposée.

- > Dans le Land du Vorarlberg (Autriche), les transactions portant sur des terrains agricoles sont subordonnées à l'autorisation de l'autorité compétente lorsqu'elles portent sur la propriété, le droit de construire, le droit d'usage ou le droit d'usufruit, le droit de bail à ferme, et le droit d'affermage d'exploitations agricoles notamment (*Loi sur les transactions foncières*, LGBI 1993/61, 1993, art. 4)
- > En Écosse, un locataire d'un bail rural qui a l'intention d'utiliser la terre à des fins non agricoles doit envoyer un avis de diversification au propriétaire. Le propriétaire peut s'opposer à cet avis s'il considère raisonnablement que l'utilisation prévue de la terre à des fins non agricoles aurait pour effet de diminuer de manière significative l'agrément du terrain ou de la zone environnante, de porter un préjudice substantiel à l'utilisation des terres à des fins agricoles à l'avenir, de nuire à la bonne gestion du domaine dont la terre est constituée ou fait partie, ou de causer des difficultés excessives au propriétaire (*Agricultural Holdings Act*, 2003, art. 40)
- > En France, la *loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* a introduit dans le code rural l'obligation de conduire des études préalables agricoles pour tout projet susceptible de générer des conséquences négatives pour l'agriculture, ainsi que l'obligation d'éviter/réduire voire de compenser ces impacts (*Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation*

et la forêt, Décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime). Par ailleurs, toute cession de parts et d'actions de sociétés qui entraîne la prise de contrôle d'une société qui possède ou exploite des terres agricoles ou à vocation agricole et conduit à dépasser le seuil d'agrandissement significatif, après acquisition, doit être autorisée par l'autorité compétente. La demande d'autorisation doit être présentée à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui est chargée de vérifier si l'opération est susceptible de porter atteinte aux objectifs du dispositif, à savoir à l'installation d'agriculteurs, à la consolidation d'exploitations agricoles et au renouvellement des générations agricoles. Si tel est le cas, la SAFER doit vérifier si l'opération contribue au développement du territoire ou à la diversité de ses systèmes de production en prenant notamment en compte les emplois créés et les performances économiques, sociales et environnementales que l'opération présente (*Loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires*, dites « loi Sempastous », articles L-333-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime)

- > En Suisse, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. (*Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 1979, art. 22)

SOUMETTRE L'ACQUISITION ET LA LOCATION DE TERRES AGRICOLES À LA CONDITION QUE L'ACQUÉREUR OU LE LOCATAIRE MAINTIENNE L'EXPLOITATION DE CELLES-CI

Les législations peuvent renvoyer à une obligation pour les non-agriculteurs de maintenir l'affectation des terres agricoles, à une obligation pour les acquéreurs de perpétuer les pratiques agricoles antérieures, à une obligation d'user de la chose louée suivant la destination donnée par un bail rural, ou à une obligation d'affermage à long terme. La Cour de Justice de l'Union européenne a rappelé que les législations et réglementations nationales ou provinciales européennes ne peuvent pas imposer que les nouveaux acquéreurs de terres agricoles exploitent eux-mêmes les terres agricoles⁷⁸. En dehors de l'Union européenne toutefois, des États ont adopté de telles mesures.



Photo : Jonathan Robert / CmQuébec

- > En Corée du Sud, certaines exceptions sont prévues à ce principe. Toute personne qui a l'intention d'acquérir des terres agricoles doit en principe obtenir un certificat de qualification. Pour cela, elle doit préparer un plan de gestion agricole communiquant des informations sur la superficie des terres agricoles à acquérir, un plan pour l'obtention de la main-d'œuvre, des machines agricoles, de l'équipement et des installations nécessaires à la gestion agricole, notamment. La loi indique que les terres agricoles ne peuvent être détenues que par une personne qui les utilise ou les utilisera pour sa propre gestion agricole. (Farmland Act, 2007, art. 6 et 8)
- > En France, le locataire d'un bail rural doit user de la chose louée raisonnablement et suivant la destination donnée par le bail (Article 1728 du Code civil)
- > En Suisse, la Loi fédérale sur le droit foncier rural prévoit des restrictions visant à assurer que les terres agricoles sont exploitées par des personnes ayant les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture dans la Confédération suisse, pour cultiver eux-mêmes les terres agricoles et diriger personnellement leur entreprise agricole. Elle prévoit notamment des restrictions de droit privé dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles, en matière de partage successoral. Ainsi, notamment, lorsqu'existe dans une succession une entreprise agricole, tout héritier qui entend l'exploiter lui-même et en paraît capable peut en demander l'attribution préférentielle. De plus, si le défunt laisse comme héritiers des descendants mineurs, un sursis au partage successoral doit être déclaré et les héritiers doivent maintenir la communauté héréditaire tant qu'il n'est pas possible de déterminer si un descendant reprend l'entreprise agricole pour l'exploiter lui-même (*Loi fédérale sur le droit foncier rural*, 1991, art. 9, 11 et 12)

PLAFONNER LA TAILLE DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE POUR LAQUELLE UN CHANGEMENT D'USAGE EST PERMIS

Des plafonds d'acquisition de la propriété foncière dont l'usage peut être modifié sont définis, notamment pour les terres agricoles acquises par héritage ou à la suite d'une cession d'activité.

- > En Corée du Sud, une personne qui a acquis des terres agricoles par héritage, mais ne conduit pas la gestion agricole sur ces terres ne peut posséder plus de 10 000 mètres carrés de ces terres. De plus, une personne qui a cessé de pratiquer l'agriculture après avoir exercé la gestion agricole pendant une certaine période ne peut posséder plus de 10 000 mètres carrés de ces terres. Enfin, une personne qui a l'intention de mener des activités agricoles de fins de semaine ou d'expérience ne peut posséder plus de 1 000 mètres carrés de terres agricoles (*Farmland Act*, 2007, art. 7)

78 CJUE, C-452/01, Affaire Ospelt, en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0452&from=DA>

ÉQUILIBRER LES TAXES FONCIÈRES ET PRÉVOIR DES AVANTAGES POUR LES PROPRIÉTAIRES ET TITULAIRES DE DROITS D'EXPLOITATION QUI MAINTIENNENT LES TERRES AGRICOLES EN USAGE

Les législations peuvent limiter les taxes foncières ou prévoir des exemptions pour les terres agricoles et/ou prévoir des mesures avantageant les propriétaires et titulaires de droits d'exploitation qui maintiennent les terres agricoles en usage.

- > En Bulgarie, aucune taxe n'est perçue sur les terrains agricoles et les forêts, à l'exception des terrains aménagés, pour la surface effectivement aménagée et le terrain attenant (*Local Taxes and Fees Act, 1997, art. 10*)
- > En Californie (États-Unis), un programme notifié dans la loi permet aux propriétaires fonciers de bénéficier d'avantages fiscaux en échange de l'utilisation de leurs terres pour la production des produits agricoles destinés au commerce, pendant une durée fixée par contrat. En vertu de ce programme, les comtés et les villes ont le pouvoir de conclure des ententes d'impôt foncier préférentiel fondées sur la valeur d'usage avec les producteurs agricoles, en échange d'un engagement à ne pas changer la vocation de la terre (*California Land Conservation Act, Government Code Section 51200 et. seq.*)
- > En Suisse, la loi prévoit l'octroi de contributions et des crédits d'investissement aux agriculteurs pour le paysage cultivé, pour la sécurité de l'approvisionnement et pour l'amélioration des structures. Premièrement, des contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir un paysage cultivé ouvert. Elles comprennent une contribution par hectare échelonnée selon la zone, visant à encourager l'exploitation dans les différentes zones; une contribution par hectare pour la difficulté d'exploitation des terrains en pente et en forte pente, échelonnée selon la pente du terrain et le mode d'utilisation des terres, visant à encourager l'exploitation dans des conditions topographiques difficiles; une contribution échelonnée selon la part de prairies de fauche en forte pente; une contribution par pâquier normal, visant à encourager les agriculteurs à

placer les animaux dans une exploitation d'estivage et une contribution d'estivage échelonnée selon la catégorie d'animaux, par unité de gros bétail estivée ou par charge usuelle, visant à encourager l'exploitation et l'entretien des surfaces d'estivage, valables pour une charge admise en bétail et certaines catégories d'animaux. Deuxièmement, des contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont octroyées dans le but d'assurer la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Elles comprennent une contribution de base par hectare, visant à maintenir la capacité de production; une contribution par hectare, visant à garantir une proportion appropriée de terres ouvertes et de surfaces affectées aux cultures pérennes; une contribution par hectare à la difficulté d'exploitation, échelonnée selon la zone, pour les surfaces situées dans la région de montagne et des collines, visant à maintenir la capacité de production dans des conditions climatiques difficiles. Troisièmement, des contributions et des crédits d'investissement peuvent être octroyés aux agriculteurs afin d'améliorer les bases d'exploitation de sorte à diminuer les frais de production; d'améliorer les conditions de vie et les conditions économiques du monde rural, notamment dans la région de montagne; de protéger les terres cultivées ainsi que les installations et les bâtiments ruraux contre la dévastation ou la destruction causées par des phénomènes naturels; de contribuer à la réalisation d'objectifs relevant de la protection de l'environnement, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire; et de promouvoir la remise de petits cours d'eau à un état proche des conditions naturelles (*Loi fédérale sur l'agriculture, art. 71, 72 et 87*)

3.3 ÉVITER QUE LES TERRES AGRICOLES N'ATTEIGNENT UN PRIX EXCESSIF

Objectifs : Atténuer la spéculation sur les terres agricoles, diminuer l'exposition des producteurs aux variations rapides du prix des actifs immobiliers situés en zone agricole, éviter que les exploitations agricoles situées dans des régions affectées par l'augmentation de la valeur des terres agricoles et de la taxation foncière franchissent des seuils de non-rentabilité, tenir compte de l'étroitesse des marges financières moyennes des exploitations agricoles, abaisser le profil de risque des exploitations agricoles, encourager la prise en compte de la spécificité de l'actif foncier lorsqu'il est utilisé à des fins agricoles, faciliter une prise de décisions éclairées sur les transactions de terres agricoles grâce à des renseignements fiables relatives au marché des terres agricoles, favoriser l'équité, prévenir la concentration foncière, limiter les changements d'affectation des terres agricoles pour cause de fiscalité et finances locales, atténuer les pressions exercées sur les finances municipales par le transfert de nouvelles responsabilités aux autorités locales, mettre en place des compensations financières pour les municipalités.

PRÉCISER LES RESPONSABILITÉS DES INSTITUTIONS PUBLIQUES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES PRIX DES TERRES AGRICOLES ET LA MANIÈRE DONT LE PRIX DES TERRES AGRICOLES EST ÉVALUÉ

La loi peut préciser que l'État doit établir des contraintes pour l'achat et la vente de terres agricoles, définit les compétences des institutions publiques à cet égard et prévoit que des prix plafonds puissent être déterminés pour interdire la vente de terres à des prix excessifs. Elle peut aussi imposer la transparence du marché foncier rural. Les législations mettent en place des outils de contrôle des transactions foncières en zone agricole. Des règles sont posées pour que les autorités puissent interdire la vente de terres lorsque leur prix peut être considéré, selon des critères objectifs, comme étant excessivement spéculatif.

> En Bolivie, l'État doit faciliter l'accès équitable aux composantes de la Terre nourricière et réduire des différences en ce qui concerne l'accès du peuple bolivien à la terre, à l'eau, aux forêts, à la biodiversité et aux autres éléments constitutifs de la Terre nourricière, en prenant notamment des mesures afin d'éliminer la concentration de la propriété foncière ou latifundia et d'autres éléments de la Terre nourricière entre les mains de propriétaires terriens et d'entreprises, de parvenir à une plus grande équité dans l'accès aux bénéfices de la Terre nourricière, en mettant l'accent sur la souveraineté et la sécurité alimentaires et le renforcement de l'économie communautaire, et de réglementer et de contrôler la propriété, l'accès et l'utilisation des éléments de la terre nourricière par des étrangers. Il est de plus prévu que l'État promeut le droit à l'alimentation et à la santé dans le cadre de la souveraineté et de la sécurité alimentaires, en considérant de manière complémentaire tous les objectifs du Bien Vivre en termes de savoir se nourrir, à travers le développement de processus et d'actions intégrales dans le cadre du respect et de la valorisation de la Terre Mère, l'accès à la terre et au territoire avec de l'eau et une bonne production, des actions visant à prévenir l'implication de monopoles et/ou d'oligopoles dans la production et la commercialisation des semences et des denrées alimentaires, et des sanctions contre la spéculation finan-

cière basée sur la production et la commercialisation d'aliments (*The Bolivian Framework Law of Mother Earth and Integral Development for Living Well*, 2012, art. 13 et 19)

- > En Corée du Sud, la loi indique que les terres agricoles ne devraient pas faire l'objet de spéculation (*Farmland Act*, 2007, art. 3)
- > Dans l'Utah (États-Unis), la loi peut prévoir que les terres utilisées à des fins agricoles soient évaluées sur la base de leur valeur à des fins agricoles (*Constitution de l'Utah*, article XIII)
- > En France, les SAFER sont chargées d'assurer la transparence du marché foncier rural. Elles doivent être informées de toute cession, à titre onéreux ou gratuit, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières (actions ou parts de sociétés) qui sont situés dans leur complexe touristique. L'obligation d'information s'applique également pour les opérations qui modifient la répartition du capital social ou des droits de vote et qui aboutissent à transférer le contrôle d'une société détenant des biens immobiliers agricoles ou à vocation agricole ou détenant des droits sur ces sociétés (articles L141-1 et suivants et R141-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime)

PLAFONNER LA TAILLE DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE QUI PEUT ÊTRE ACQUISE OU DÉTENUE

Des plafonds d'acquisition de la propriété foncière qui peut être acquise ou détenue sont prévus pour empêcher une concentration excessive de la propriété foncière et soutenir l'agriculture familiale et le développement des exploitations de taille petite et moyenne. La législation nationale limite l'achat de terres agricoles par des fonds d'investissement et des grandes entreprises les exploitant dans une logique de rentabilité financière à court terme.

- > Dans l'État de Maharashtra (Inde), la loi fixe un plafond à la propriété foncière qui peut être acquise ou détenue. Au-delà de ce plafond, les terres doivent être cédées au gouvernement. Ce dernier les distribue ensuite aux agriculteurs sans terre, dans le but de promouvoir la productivité agricole et d'améliorer les conditions de vie des agriculteurs (*The Maharashtra Agricultural Lands (Ceiling and Holdings) Act, 1961*)
- > En Sierra Leone, la taille maximale des terres qu'un investisseur peut acquérir initialement pour un seul investissement est de 15 000 hectares pour l'agriculture (*The Customary Land Rights Act, 2022, art. 27*)

RESTREINDRE LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS SUR LES TERRES AGRICOLES

La législation nationale pose des contraintes pour l'acquisition de terres agricoles par des investisseurs étrangers, sans toutefois décourager les investissements financiers légitimes. Elle peut soumettre l'acquisition de terres agricoles par des étrangers à une autorisation et prévoir des quotas ou des limites à la propriété foncière des étrangers.

- > En Argentine, les terres rurales appartenant à un même propriétaire étranger ne peuvent dépasser mille hectares dans la zone centrale, ou une superficie équivalente, en fonction de la localisation territoriale (*Ley 26.737 que establece el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, 2011, art. 10*)
- > En France, tout investissement étranger dans une activité susceptible de porter atteinte aux intérêts nationaux doit être contrôlé et autorisé par le ministre responsable de l'économie. Le Décret relatif aux investissements étrangers en France précise les activités contrôlées par le gouvernement français, le seuil de participation qui déclenche le contrôle des investissements étrangers, ainsi que la procédure de contrôle. Les investissements étrangers dans les activités liées à la sécurité alimentaire sont inclus dans le champ d'application des activités contrôlées par le ministre (*Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « PACTE », Décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France, articles L-151-3 et suivants et R151-1 et suivants du Code monétaire et financier*)

3.4 RECONNAÎTRE, PROTÉGER ET ENCADRER LES ACQUISITIONS PUBLIQUES ET COLLECTIVES DE TERRES AGRICOLES

Objectifs : Faciliter la gestion des terres agricoles et les opérations foncières, acquérir des terres agricoles pour les vendre avec option d'achat ou les donner à bail à des agriculteurs ou des groupements d'agriculteurs, favoriser l'installation et/ou le maintien des exploitations agricoles, améliorer l'accès des agriculteurs aux terres agricoles, faciliter la collecte d'informations relatives aux terres agricoles, renforcer la diversité et la durabilité des systèmes de production.

CRÉER DES BANQUES DE TERRES AGRICOLES À DES FINS PUBLIQUES

Une structure publique ou privée dotée de missions de services publics aménage les espaces ruraux et régule le marché foncier agricole. Cette structure, qui peut être mise en place soit au niveau national, régional ou local, réalise plusieurs opérations foncières, telles que l'acquisition (achat), la cession (vente), la rétrocession, la facilitation de la location et la mise à disposition de terres agricoles. L'objectif est de réguler l'accès au foncier agricole, de favoriser l'installation, le maintien, la consolidation d'exploitations agricoles ou de projets de remembrement, de contribuer au développement agricole et rural, ainsi que la mise en œuvre des objectifs de politique foncière ou autres, tels que la protection des ressources naturelles et de l'environnement.

- > En Algérie, l'Office national des terres agricoles (ONTA), qui est un établissement public à caractère industriel et commercial, est habilité à acquérir toutes exploitations et terres agricoles ou à vocation agricole, dont il confie par voie contractuelle, l'aménagement, la valorisation ou la mise en valeur. L'office doit ensuite rétrocéder les terres agricoles récupérées, aménagées et valorisées pour le compte de l'État (*Décret exécutif n° 96-87 du 24 février 1996 portant création de l'office national des terres agricoles*, art. 6 et art. 7)
- > En France, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont des sociétés commerciales sans but lucratif dotées de missions de services publics pour le compte de l'État qui opèrent à l'échelle régionale ou inter-régionale. Les SAFER peuvent acquérir des terres ou des actions ou parts de sociétés à l'amiable ou par préemption dans le but de les rétrocéder en fonction de leurs missions. Plus précisément, elles sont habilitées à acquérir des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières dans le but de les rétrocéder, à acquérir des actions ou parts de sociétés détenant des biens immobiliers agricoles ou à vocation agricole ou détenant des droits sur ces sociétés, ainsi qu'à se substituer à des tiers pour réaliser une cession de tout ou partie des droits conférés sur des terres ou sur des actions ou parts de sociétés (Code rural et de la pêche maritime, articles L141-1 et suivants et R141-1 et suivants). Également les SAFER peuvent se voir mettre à disposition des terres agricoles par des propriétaires fonciers afin que les terres soient mises en valeur par un agriculteur (*Code rural et de la pêche maritime*, article L142-6)
- > Dans la Communauté autonome de Galice (Espagne), une banque foncière a été créée. Il s'agit d'une institution qui permet d'intégrer des exploitations à vocation agricole et de centraliser les données relatives à l'offre et à la demande de ces exploitations, qui sont transférées en vue de leur utilisation et de leur exploitation par toute personne physique ou morale, publique ou privée. La banque foncière galicienne a un caractère administratif, public et unique. Sa création vise à assurer l'utilisation rationnelle des exploitations à vocation agricole en vue de leur conservation et d'éviter leur abandon en les valorisant. À cet égard, la banque foncière mobilise les terres agricoles, facilite les transactions de location des terres agricoles, et consolide les exploitations agricoles (*Law 6/2011, of October 13, on land mobility*, 2011)
- > La région de Piémont (Italie) reconnaît le rôle prépondérant de la gestion collective et économique du foncier agricole et a adopté une loi régionale pour favoriser la création d'association foncière. Des associations peuvent être constituées entre les propriétaires de terrains publics ou privés dans le but de regrouper les terres agricoles qui sont actuellement sous gestion, incultes ou abandonnées, ou d'en permettre une utilisation économiquement durable et productive. Elles ont pour missions de gérer les terres apportées, d'élaborer et de mettre en œuvre du plan de gestion des terres apportées, de participer à l'identification des terres en friche et à leur récupération productive, ainsi que d'entretenir les terres et les travaux d'amélioration foncière. Ce système permet à l'association foncière d'exploiter des terres agricoles pour le compte de plusieurs propriétaires, et notamment de les donner à bail à des agriculteurs (*Loi régionale n° 21 du 2 novembre 2016. Dispositions visant à encourager la création d'associations foncières et la mise en valeur des terres agricoles et forestières*)

ENCOURAGER ET SOUTENIR LES GROUPEMENTS DE DROIT PRIVÉ POUR L'ACQUISITION OU LA MISE EN COMMUN DE TERRES AGRICOLES

Pour faire face au prix élevé du foncier agricole et faciliter l'accès aux terres agricoles pour les agriculteurs, la loi encourage la création de groupements de droit privé qui permettent de mutualiser les ressources, d'acquérir collectivement des terres et bâtiments agricoles pour les exploiter collectivement ou les donner à bail à un agriculteur ou à une société agricole. Ces groupements permettent d'aider à l'installation ou maintenir des agriculteurs qui n'ont pas les moyens financiers d'acheter leurs terres agricoles.

- > En France, les groupements fonciers agricoles ont pour objet la création et/ou la conservation d'une ou plusieurs exploitations agricoles. Ils ont pour buts d'assurer ou de faciliter la gestion des exploitations dont ils sont propriétaires, notamment en les donnant en location à des agriculteurs ou à des sociétés agricoles. Par ailleurs, les exploitations peuvent être directement exploitées par les associés. Leur capital social est constitué par des apports en propriété d'immeubles, tel que des terres ou bâtiments, ou de droits immobiliers à destination agricole ou par des apports en numéraire (Code rural et de la pêche maritime, articles L. 322-2 à L. 322-21)



Photo : Jonathan Robert / Cmquébec

3.5 ENCADRER LE MORCELLEMENT DES TERRES AGRICOLES

Objectifs : Maintenir des terres agricoles d'une taille suffisante pour la conduite d'activités agricoles efficaces et rentables, permettre aux agriculteurs de disposer de terres agricoles d'une taille suffisante pour leur exploitation, maintenir la viabilité économiques des exploitations agricoles, accroître l'efficacité de la production et l'allocation optimale des ressources, réduire le risque de morcellement des terres agricoles du fait des cessions et successions, encourager la fusion des petites parcelles de terres agricoles afin de former des exploitations de plus grande taille lorsque cela est nécessaire, faciliter la réalisation de projets d'infrastructure à grande échelle tels que la réhabilitation ou la construction de systèmes d'irrigation et de drainage, inciter à la restauration de la nature, la protection de l'environnement et l'adaptation au changement climatique à une échelle adéquate, diversifier l'économie rurale et soutenir le développement social et environnemental.

INTERDIRE LE MORCELLEMENT DES TERRES EN DEÇÀ D'UNE TAILLE MINIMALE

Une taille minimale pour les terres agricoles est fixée en tenant compte des besoins d'une exploitation agricole. En deçà de cette taille, le morcellement des terres agricoles est interdit et annulé. Cette mesure interdit aux propriétaires de subdiviser ou de vendre des parties de leurs terres.



Photo : Jonathan Robert / Cmq Québec

- > En Algérie, la loi dispose que les mutations foncières sur les terres agricoles ne doivent pas porter préjudice à la viabilité de l'exploitation agricole ni aboutir à un changement de la vocation agricole des terres ni constituer des exploitations dont la taille peut aller à l'encontre des normes et programmes d'orientation foncière. Toute transaction opérée en violation de cette disposition est réputée nulle et de nul effet. (*Loi n° 90-25 du 18 novembre 1990 relative à l'orientation foncière*, art. 55 et 56). De plus, un règlement exécutif de cette loi dispose que toute opération de morcellement d'une terre agricole doit s'effectuer dans les limites d'une superficie de référence déterminée (*Décret exécutif n° 97-490 du 20 décembre 1997 fixant les conditions de morcellement des terres agricoles*, art. 3)
- > En Inde, après une enquête et consultation, le gouvernement peut fixer, pour toute catégorie de terres dans toute zone locale, la superficie minimale qui peut être cultivée de manière rentable en tant que parcelle séparée. En deçà de cette superficie, les terres sont considérées comme des "fragments". Aucune terre d'une zone locale ne peut être transférée ou divisée de manière à créer des fragments. L'interdiction ne touche pas le transfert de terre à des fins publiques, qui est notifiée par le gouvernement dans le journal officiel (*The Bombay Prevention of Fragmentation and Consolidation of Holdings Act*, Bombay Act No. 62 of 1947, art. 4 à 8)
- > En Iran, Il est interdit de diviser les terres agricoles en parcelles plus petites que le quota économique et technique défini. Les titres de propriété sur des terres agricoles ne respectant pas le quota sont annulés (*Regulation of the Law on Preventing the Fragmentation of Agricultural Lands and Creating Appropriate Pieces Due to Technical and Economic Matters*. 2009)
- > Au Népal, pour assurer la protection et l'utilisation des terres agricoles, le gouvernement du Népal, le gouvernement provincial et le niveau local doivent, notamment, interdire le morcellement des terres agricoles (*The Right to Food and Food Sovereignty Act*, 2075, 2018, art. 15)

ADAPTER LES RÈGLES DE SUCCESSION POUR LIMITER LE MORCELLEMENT DES TERRES AGRICOLES

Les règles de succession sont adaptées pour assurer la continuité des exploitations agricoles. La législation favorise la remise de l'exploitation intacte à la génération suivante, afin que l'entreprise agricole puisse continuer à fonctionner.

- > En Belgique, la loi prévoit « un droit de reprise » qui permet à un héritier, descendant en ligne direct du défunt, de reprendre les biens meubles et immeubles qui constituent l'exploitation agricole objet de la succession (*Loi relative au régime successoral des exploitations agricoles en vue d'en promouvoir la continuité*, art. 1)
- > En France, un régime d'attribution préférentielle permet au conjoint survivant ou à tout héritier copropriétaire d'obtenir une remise intégrale de l'exploitation agricole à laquelle il a participé ou participe effectivement, contre le paiement d'une soulte s'il y a lieu (art. 831 et suivants du Code civil)



EXIGER QUE LES PROJETS DE DIVISION DES TERRES AGRICOLES SOIENT NOTIFIÉS ET EXAMINÉS

Toute division de terres agricoles doit faire l'objet d'une déclaration préalable adressée à une commission ou une institution qui dispose d'un délai défini pour accepter ou s'opposer à cette division.

- > En Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion et Mayotte (France), est soumise à une déclaration préalable, la division volontaire, en propriété ou en jouissance, des parcelles agricoles situées dans des périmètres délimités par décision motivée du président du conseil départemental (article L.181-31 et R.181-27 du Code Rural et de la Pêche Maritime)

HABILITER UNE INSTITUTION À DOCUMENTER LA FRAGMENTATION DES TERRES AGRICOLES

Une institution est habilitée à documenter l'étendue de la fragmentation des terres agricoles sur le territoire. Elle développe une méthodologie à cet effet et publie des rapports à fréquence régulière faisant état de ses résultats et des tendances.

- > En Alberta (Canada), le ministère de l'Agriculture et des Forêts (AF) s'est engagé à surveiller et à rendre compte de la fragmentation des terres agricoles. Les rapports qui sont produits ont pour but de fournir aux municipalités des informations sur la perte de terres agricoles dans leur juridiction et d'aider les planificateurs et décideurs à répondre aux attentes provinciales (*Fragmentation and Conversion of Agricultural Land in Alberta Land-use Framework Reporting : Background and Methodology*, Alberta Agriculture and Forestry, juillet 2018)

METTRE EN PLACE UNE PROCÉDURE POUR LE REMEMBREMENT DES TERRES AGRICOLES

Des institutions publiques sont juridiquement compétentes pour conduire une procédure visant à ajuster la structure des propriétés agricoles dans une zone, par l'intermédiaire d'un plan de remembrement organisant la réaffectation des parcelles. La procédure implique différentes parties prenantes, notamment les propriétaires fonciers et autres détenteurs de droits (par exemple, les locataires, les créanciers hypothécaires), les municipalités et les organisations d'agriculteurs. Elle vise à réduire le morcellement des terres agricoles, à faciliter l'agrandissement des exploitations pour atteindre un seuil de viabilité économique, à protéger l'environnement et/ou à atteindre d'autres objectifs publics⁷⁹.

- > En Allemagne, la loi sur le remembrement des terres adoptée le 14 juillet 1953 a pour objectif de garantir aux terres leur capacité de production. Elle crée une procédure de remembrement que l'autorité du Land compétente peut mettre en œuvre. Lorsque cette autorité envisage d'entreprendre un remembrement, elle peut choisir entre une procédure simple, accélérée, simplifiée et une procédure concernant la mise à disposition de grandes étendues de terres pour les entreprises (*Land Consolidation Act*)
- > Au Danemark, deux commissions pour le remembrement des terres ont été créées pour l'est et l'ouest du pays. Elles sont administrées par le ministère de l'Environnement et de l'Alimentation. Elles adoptent les plans de remembrement qui leur sont soumis pour des projets dirigés dans l'intérêt public, des projets de restauration de la nature et des projets menés par des propriétaires privés (*Law on Land Consolidation and Public Purchase and Sale of Real Property for Agricultural Purposes*, No. 31 of 2017)
- > En France, le conseil départemental peut décider d'ordonner une opération d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) qui se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées (article L.123-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime)
- > Aux Pays-Bas, le remembrement des terres poursuit un objectif global de mise en œuvre d'une politique de développement du territoire. Les gouvernements provinciaux sont responsables du suivi et de la mise en œuvre des procédures de remembrements. (*Environment and Planning Act*, 2021, art. 12.3, art. 12.20)
- > En Suisse, lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente (*Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 1979, art. 20)

METTRE EN PLACE DES INCITATIONS FISCALES ET FINANCIÈRES POUR ENCOURAGER LE REMEMBREMENT DES TERRES AGRICOLES PAR L'INTERMÉDIAIRE D'INITIATIVES PRIVÉES

La législation encourage les propriétaires de terres agricoles à participer au processus de remembrement des terres agricoles, à travers des incitations fiscales et financières. Ces incitations peuvent prendre la forme de réduction d'impôts, de subventions, de prêts à taux préférentiels, d'accès à des services de conseil, etc.

- > Au Piémont (Italie), des incitations fiscales et financières sont accordées aux propriétaires qui décident de regrouper leurs terres et s'engagent à les exploiter de manière durable, par l'intermédiaire d'associations de remembrement. Ces incitations comprennent le remboursement des frais de constitution des associations de remembrement et une somme de 500 euros par hectare cédé accordée aux propriétaires, à condition que l'engagement dure 15 ans au moins (*Piedmont Regional on "Provisions to promote the establishment of Land Consolidation Associations and the development of agricultural and forestry lands*, 2 November 2016, No. 21)
- > En Iran, la loi impose au gouvernement d'encourager les propriétaires de terres agricoles, dont les terres sont plus petites que le quorum technique et économique défini, à intégrer leurs terres pour atteindre le quorum. Elle prévoit que le gouvernement fournit à ces propriétaires toute l'aide juridique, les références et le soutien financier nécessaires pour se faire (*Regulation of the Law on Preventing the Fragmentation of Agricultural Lands and Creating Appropriate Pieces Due to Technical and Economic Matters*, 2009)

ACCORDER UN DROIT DE PRÉEMPTION AUX VOISINS AU MOMENT D'UNE TRANSACTION DE TERRES AGRICOLES

La législation permet aux voisins d'acquérir prioritairement les terres agricoles à vendre, pour faciliter le remembrement et une réduction de la fragmentation des parcelles.

- > En Roumanie, les co-propriétaires, les locataires, puis les propriétaires de terrains voisins et les propriétaires de terrains situés dans le même bloc physique (tarla) bénéficient d'un droit de préemption au moment d'une transaction de terres agricoles (*Law no. 175/2020 for the amendment and completion of Law no. 17/2014 regarding some measures to regulate the sale-purchase of agricultural land located outside the built-up area and to amend Law no. 268/2001 on the privatisation of companies holding public and privately owned state land with agricultural use and the establishment of the State Domains Agency*⁸⁰)

⁷⁹ Voir aussi Tomas Veršinskas, Margret Vidar, Morten Hartvigsen, Kristina Mitic Arsova, Frank Van Holst and Maxim Gorgan, Land consolidation, Legal Brief, FAO, Rome, en ligne : <https://www.fao.org/3/cb4469en/cb4469en.pdf>; Tomas Veršinskas, Margret Vidar, Morten Hartvigsen, Kristina Mitic Arsova, Frank Van Holst and Maxim Gorgan, Legal Guide on Land Consolidation. Based on regulatory practices in Europe, Legal Guide 3, FAO, Rome, 2020, en ligne : <https://www.fao.org/3/ca9520en/ca9520en.pdf>

⁸⁰ Source : <https://www.accesstoland.eu/Romanian-law-regulating-land-transations>

3.6 SOUTENIR ET DIVERSIFIER L'ACCÈS AUX TERRES AGRICOLES POUR LA RELÈVE

Objectifs : Assurer la continuité des activités agricoles et la pérennité du secteur agricole, accroître la compétitivité de l'agriculture, garantir la sécurité alimentaire, le développement agricole durable, l'innovation et la transmission des connaissances, favoriser le renouvellement générationnel dans l'agriculture, faciliter et favoriser l'installation des agriculteurs, assurer une stabilité aux agriculteurs s'agissant de l'accès à la terre, encourager le démarrage de nouvelles activités et la création de nouvelles entreprises agricoles, encourager les banques à soutenir les agriculteurs, favoriser la création de plateformes en ligne pour permettre à l'offre et la demande de se rencontrer en matière de terres agricoles, soutenir la mise en place de services offrant un accompagnement personnalisé aux agriculteurs de la relève, accompagner les projets d'acquisition collective et citoyenne de foncier, mettre en place des jumelages entre aspirants-agriculteurs et propriétaires, encadrer les contrats de location de terres agricoles pour assurer une stabilité aux agriculteurs, adapter les outils législatifs aux différentes capacités des nouveaux agriculteurs. En complément des mesures présentées ci-dessous, il sera utile de se référer aux sections « Reconnaître, protéger et encadrer les acquisitions publiques et collectives de terres agricoles » et « Maintenir les superficies cultivées ».

METTRE EN PLACE UNE VEILLE FONCIÈRE SUR LE TERRITOIRE POUR IDENTIFIER LES TERRES DISPONIBLES OU PROCHAINEMENT DISPONIBLES

La loi prévoit des mécanismes pour enregistrer les terres disponibles ou prochainement disponibles. Ce mécanisme peut se fonder sur un système de cadastre ou reposer sur une institution poursuivant des objectifs d'intérêt public.

- > Au Brésil, un système de cadastre environnemental rural (SICAR) a été institué. Il s'agit d'un système électronique national de gestion de l'information environnementale sur les propriétés rurales, alimenté par le ministère de l'Environnement et les entités fédérales. Le système enregistre et contrôle les informations relatives aux propriétés rurales, à leur périmètre et à leur localisation, aux restes de végétation indigène, aux zones d'intérêt social, aux zones d'utilité publique, aux zones de conservation permanente, aux zones d'utilisation restreinte, aux zones consolidées et aux réserves légales. Il surveille l'entretien, la recomposition, la régénération, la compensation et la suppression de la végétation indigène et de la couverture végétale dans les zones de préservation permanente, d'utilisation restreinte et de réserve légale à l'intérieur des propriétés rurales ; et promeut la planification environnementale et économique de l'utilisation des terres et de la conservation de l'environnement sur le territoire national. Les informations de nature publique sont mises à disposition sur internet (*Décret n° 7.830 du 17 octobre 2012 prévoyant le système d'enregistrement de l'environnement rural, le registre de l'environnement rural et établissant des règles de nature générale pour les programmes de régularisation environnementale*, art. 1 et 2)
- > En France, les SAFER doivent être informées de toute cession, à titre onéreux ou gratuit, des biens et droits mobiliers (actions ou parts de sociétés) précédemment mentionnés qui sont situés dans leur ressort. L'obligation d'information s'applique également pour les opérations qui modifient la répartition du capital social ou des droits de vote et qui aboutissent à transférer le contrôle d'une société détenant des biens immobiliers agricoles ou à vocation agricole ou détenant des droits sur ces sociétés (articles L141-1 et suivants et R141-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime)
- > Dans la région de Lombardie (Italie), une banque de la terre lombarde (*Banca della Terra Lombarda*) a été instituée en 2014 et consiste en un inventaire public, complet et actualisé de terrains publics et privés que les propriétaires ou les ayants-droits ont déclaré disponibles pour une cession temporaire (*Loi régionale n° 30 du 26 novembre 2014 pour la création de la banque foncière lombarde*, art. 31 bis et ter)

METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT DESTINÉS À SOUTENIR LA RELÈVE POUR L'OBTENTION DE DROITS DE PROPRIÉTÉ OU D'UTILISATION SUR DES TERRES AGRICOLES

Des dispositifs sont accessibles pour favoriser l'accessibilité des agriculteurs aux terres et la création ou le développement d'exploitations agricoles. Ces dispositifs les aident à comprendre les modalités de la recherche foncière, possiblement par un encadrement personnalisé. Ils prennent la forme de prêts à taux privilégiés, de subventions ou de garanties de prêts pour l'acquisition ou la location, par exemple.

- > Au Royaume-Uni, le Secrétaire d'État peut accorder une aide financière pour démarrer une activité agricole, horticole ou forestière ou en améliorer la productivité; et pour soutenir des activités auxiliaires exercées ou à exercer par ou pour un producteur (*Agriculture Act, 2020, art. 1*)
- > En France, une aide à l'installation des agriculteurs de moins de 40 ans a été mise en place, par l'intermédiaire de prêts à moyen terme spéciaux pour l'achat de terres agricoles et la constitution de groupements ou sociétés agricoles. Ces prêts à taux privilégiés permettent de financer les dépenses liées aux activités agricoles, notamment celles liées à la première installation, qu'il s'agisse d'une reprise totale ou partielle de l'exploitation, de sa mise en état ou de son adaptation; de financer le besoin en fonds de roulement pour la première année d'installation, la reprise, la mise en état et l'adaptation du capital mobilier et immobilier (hors foncier) nécessaire à l'installation; de financer l'acquisition de parts ou actions d'un groupement agricole d'exploitation en commun agréé, d'un groupement foncier agricole, d'un groupement foncier rural, d'un groupement forestier ou de toute autre société agricole; ou de financer l'acquisition de terres lorsqu'elles améliorent la viabilité de l'exploitation (*Décret n° 2016-1141 du 22 août 2016 relatif aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs, articles D343-13 à D343-16 du Code rural et de la pêche maritime; Arrêté du 22 août 2016 relatif aux prêts à moyen terme spéciaux*)
- > Aux États-Unis, le Secrétariat de l'Agriculture doit faciliter et fournir un financement pour l'achat par des entités éligibles de servitudes foncières agricoles sur des terres éligibles, pour l'assistance technique pour la mise en œuvre du programme de servitude de conservation agricole, y compris l'assistance technique pour l'élaboration d'un plan de conservation et pour les transactions d'achat-protection-vente (Section 1265B of the Food Security Act of 1985, 16 U.S.C. 3865b)
- > Dans l'Union Européenne, il est prévu que les États puissent apporter un soutien financier spécifique aux jeunes agriculteurs, notamment en mettant en place des programmes qui leur sont destinés (*Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), art. 17*)

ENCADRER ET DIVERSIFIER LES POSSIBILITÉS D'OBTENIR UN DROIT D'USAGE SUR DES TERRES AGRICOLES

Des mesures sont mises en place pour faciliter l'accès au foncier pour les agriculteurs qui ne souhaitent pas devenir propriétaires ou pour qui le coût du foncier est prohibitif. Plusieurs types de location des terres agricoles sont prévus et encadrés par la loi. Des durées minimales et des protections pour les locataires sont prévues pour chaque type de location.

- > En Angleterre, la loi de 1986 sur les exploitations agricoles a été introduite pour offrir plus de sécurité aux agriculteurs locataires. En règle générale, les baux accordés en vertu de la loi de 1986 sont garantis à vie et ceux qui ont été accordés avant le 12 juillet 1984 sont également assortis de droits de succession statutaires, en cas de décès ou de retraite (*Agricultural Holdings Act, 1986*)
- > En Écosse, a été institué un bail moderne à durée limitée d'une durée d'au moins 10 ans (*Agricultural Holdings Act, 2003, art. 5A*)
- > En France, peut notamment être conclu un bail rural à long terme pour une durée d'au moins 18 ans, renouvelable par période de 9 ans; un bail de carrière, conclu jusqu'à l'âge de la retraite; un bail de métayage par lequel un bien rural est donné à bail à un preneur qui s'engage à le cultiver sous la condition d'en partager les produits avec le bailleur; un bail à cheptel, par lequel l'une des parties donne à l'autre un fonds de bétail pour le garder, le nourrir et le soigner, sous les conditions convenues entre elles; un bail emphytéotique de biens immeubles qui confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque; ainsi que des conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage (Art. L. 416-1 et suivants, L. 481-4 et suivants, L. 417-1 et suivants, L. 421-1 et suivants, L. 451-1 et suivants, L. 481-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime, art. 1800 et suivants du Code civil)

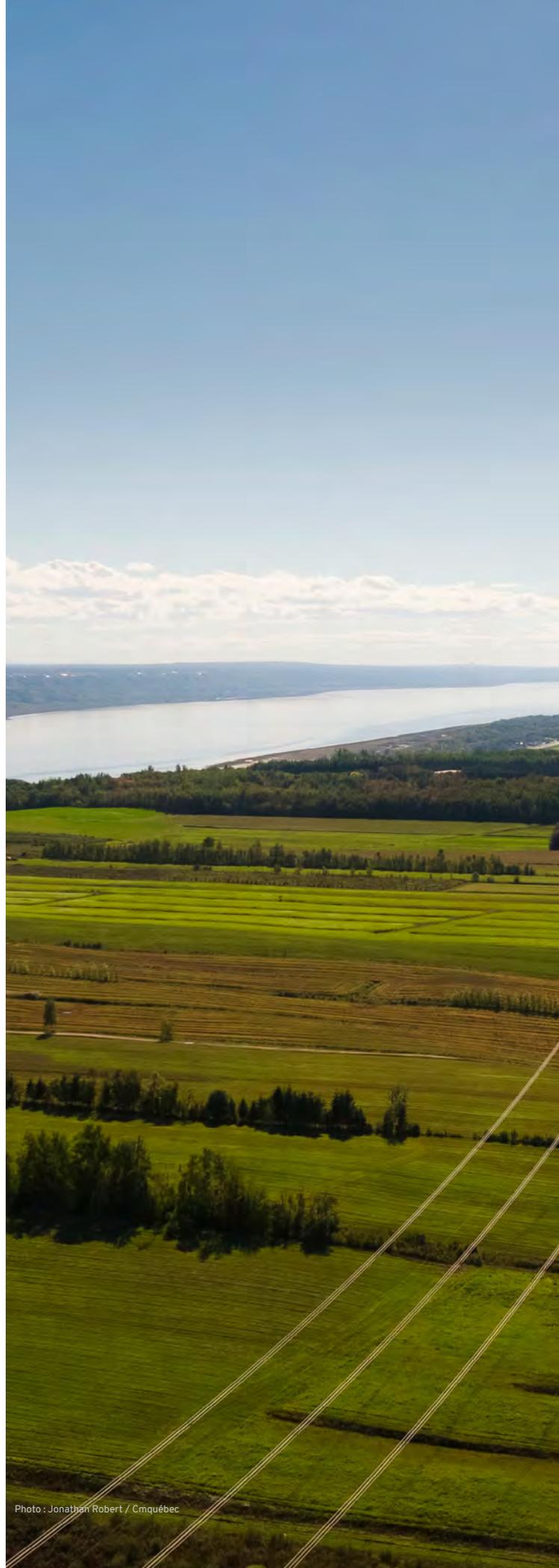
3.7 MAINTENIR LES SUPERFICIES CULTIVÉES

Objectifs : limiter la déprise agricole, le recul des superficies cultivées et des activités agricoles, limiter la progression des terres en friche, mettre en valeur les terres en friche, remettre sur le marché agricole des terres laissées incultes ou sous exploitées par leur propriétaire ou locataire afin de ne pas laisser inexploitées leur capacité productive, éviter les nuisances créées par des terres inexploitées, notamment pour les parcelles limitrophes, garantir l'autonomie et la sécurité alimentaire.

FACILITER L'IDENTIFICATION DES TERRES EN FRICHE

La loi prévoit qu'un inventaire de l'utilisation du territoire agricole soit créé et tenu à jour et/ou qu'une institution, ou qu'une autorité locale ou régionale, ait la charge de la surveillance et du suivi des terres en friche. En ce sens, elle peut imposer aux propriétaires de terres agricoles de signaler l'état d'occupation de leurs terres à un intervalle régulier.

- > En Croatie, les conditions, le contenu et la méthode de tenue des registres de l'utilisation des terres agricoles sont fixés par règlement (*Regulation on agricultural land use records*, 2023)
- > En France, les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPE-NAF) doivent procéder à un inventaire des terres considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière (*Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* et article L. 112-1-1 du Code rural et de la pêche maritime)
- > Dans la région de Molise (Italie), la Région, avec la collaboration éventuelle des communes, des communautés de montagne et de l'Agence régionale de développement agricole, recense, classe et met à jour annuellement les terres incultes et abandonnées, en les regroupant dans des listes, subdivisées par commune et contenant les noms des propriétaires concernés et les données cadastrales. Ces listes sont publiées dans le Bulletin officiel de la région et affichées sur les panneaux municipaux des communes concernées. L'inscription sur les listes est par ailleurs notifiée aux propriétaires et aux ayants droit par lettre recommandée avec accusé de réception. (*Loi régionale n° 11 d'application de la loi n° 440 du 4 août 1978 en matière d'utilisation des terres abandonnées, incultes et insuffisamment cultivées*, art. 3)
- > Au Népal, pour assurer la protection et l'utilisation des terres agricoles, le gouvernement du Népal, le gouvernement provincial et le niveau local doivent, notamment, séparer ou classer en identifiant scientifiquement les terres agricoles (*The Right to Food and Food Sovereignty Act*, 2075, 2018, art. 15)



DÉTERMINER DES RESTRICTIONS OU DES SANCTIONS POUR LES TITULAIRES DE DROITS D'EXPLOITATION SUR LES TERRES EN FRICHE

La loi prévoit une interdiction générale de laisser en friche des terres en zones agricoles, justifiant la mise en demeure de propriétaires ou exploitants, sinon la cession du droit de fermage. Elle peut aussi prévoir une réduction des subventions et du soutien accordés aux titulaires de droits d'exploitation sur les terres en friche.

- > En Chine, dans les cas où la terre est laissée inactive pendant deux années consécutives sans approbation de l'autorité compétente, les droits d'usage du sol sont retirés et le certificat d'utilisation du sol doit être annulé par le département de l'administration foncière du gouvernement. Dans les cas où il s'avère que des personnes contractant pour la gestion de terres cultivées dans des zones protégées de terres agricoles de base ont laissé la terre inutilisée, ou l'ont gaspillée d'une autre manière, l'économie collective de l'organisation concernée retire ses droits au contrat de gestion (*Loi agricole de la République populaire de Chine*, art.19 à 21)
- > En France, le préfet doit mettre en demeure le propriétaire ou l'exploitant agricole de mettre en valeur ses terres lorsque leur état est jugé inexploité ou sous-exploité. Si le propriétaire ou l'exploitant agricole s'engage à mettre en valeur la terre, il doit soumettre un plan de mise en valeur de la terre et est tenu de mettre en valeur la terre dans un délai d'un an. Lorsque le propriétaire ou l'exploitant agricole renonce à la mise en valeur, le préfet octroie une autorisation d'exploitation en accordant en priorité à un agriculteur qui s'installe ou à un exploitant agricole à titre principal. Le demandeur et le propriétaire devront établir les conditions de jouissance et le montant du fermage (articles L125-1 et suivants et R125-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime)
- > En Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion et Mayotte (France), le préfet doit mettre en demeure tout titulaire du droit d'exploitation de parcelles susceptibles d'une remise en état et incultes ou manifestement sous-exploitées depuis au moins trois ans par comparaison avec les conditions d'exploitation des parcelles de valeur culturelle similaire des exploitations agricoles à caractère familial situées à proximité, lorsqu'aucune raison de force majeure ne peut justifier cette situation (Article L181-5 du Code rural et de la pêche maritime)
- > Au Népal, le gouvernement du Népal, le gouvernement provincial et le niveau local doivent, notamment, réduire les subventions, et le soutien accordés par le gouvernement aux propriétaires fonciers qui ne cultivent pas sans raison valable sur les terres classées pour l'agriculture (*The Right to Food and Food Sovereignty Act*, 2075, 2018, art. 15)

ÉTABLIR UNE PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES TERRES EN FRICHE ET CRÉER DES PROGRAMMES DE REMISE EN CULTURE DE CES TERRES

Les titulaires de droits d'exploitation doivent tolérer l'exploitation des terres laissées en friche. Les gouvernements locaux peuvent intégrer dans leur patrimoine les terres laissées en friche. Une institution est habilitée à mettre en exploitation, à bail ou en vente ces terres. Des programmes de remise en culture des terres en friche sont mis en place.

- > En Algérie, l'office national des terres agricoles (ONTA) est chargé de mettre en exploitation, à bail ou en vente les terres déclarées inexploitées (*Décret exécutif n° 96-87 du 24 février 1996 portant création de l'office national des terres agricoles*, annexe).
- > En Chine, lorsque des projets de construction non agricoles occupent, avec agrément, des terres cultivées de zones protégées, les collectifs liés ou les individus sont responsables de la récupération de terres en friches égales aux terres occupées en quantité et en qualité, en plus de payer les taxes et redevances (*Regulations on the Protection of Basic Farmland*, 1994, art. 19).
- > En Italie, les régions doivent attribuer les terres incultes, abandonnées ou insuffisamment cultivées, y compris les terres appartenant à des entités publiques et morales, y compris les terres appartenant à l'État, aux demandeurs qui s'engagent à les cultiver à titre individuel ou en association. La demande du demandeur est notifiée par les régions simultanément au propriétaire et aux ayants droit, sans préjudice des droits de l'État. Si les propriétaires ou les ayants droit n'exécutent pas le plan de développement agricole dans les délais fixés par la région, les terres peuvent être attribuées aux demandeurs et le propriétaire ne peut plus présenter de demande de mise en culture directe jusqu'à l'expiration de l'attribution (*Loi n°440 du 4 août 1978 relative à l'utilisation des terres abandonnées, incultes et insuffisamment cultivées*, art. 9)
- > Dans la région du Piémont (Italie), les fonctions d'attribution des terres incultes, abandonnées ou insuffisamment cultivées, sont déléguées aux syndicats de communes, ou aux communes n'appartenant pas à un syndicat de communes. Ceux-ci peuvent attribuer les terres à des associations foncières qui s'engagent à les gérer collectivement et à élaborer et mettre en œuvre un plan de gestion dans lequel sont identifiées les meilleures solutions techniques et économiques conformément aux objectifs de production agricole et sylvicole ainsi que de préservation de l'environnement et du paysage. (*Loi régionale*

n° 21 du 2 novembre 2016. Dispositions visant à encourager la création d'associations foncières et la mise en valeur des terres agricoles et forestières, art. 5 et 9).

- > Dans la région de Molise (Italie), des demandes d'attribution de terres incultes, abandonnées ou insuffisamment cultivées, peuvent être présentées au département régional de l'agriculture, qui les notifie simultanément au propriétaire et à ses ayants droit par l'intermédiaire de ses bureaux. Le propriétaire ou les ayants droit peuvent, dans un délai de soixante jours à compter de la notification, demander au Conseil régional de cultiver directement les terres visées à l'alinéa précédent, en joignant à la demande un plan d'aménagement. Si le propriétaire n'exécute pas le plan dans les délais fixés par le Conseil régional, les terres sont cédées au demandeur et le propriétaire ne peut plus demander à les cultiver directement jusqu'à l'expiration de l'attribution fixée. (*Loi régionale n° 11 d'application de la loi n° 440 du 4 août 1978 en matière d'utilisation des terres abandonnées, incultes et insuffisamment cultivées*, art. 4)
- > En Iran, les agriculteurs ayant cultivé des terres abandonnées se sont vus reconnaître le droit d'accéder à la propriété de celles-ci (*Regulation of the Law on Assignment of Wasteland and Productive Land*, 1987)
- > En France, une personne privée peut demander l'autorisation d'exploiter une terre qui est inexploitée ou sous-exploitée depuis au moins trois années et susceptible d'une mise en valeur agricole ou pastorale. La demande d'autorisation doit être adressée au préfet du département. Dans un premier temps, la CDAF doit se prononcer sur l'état d'inexploitation ou de sous-exploitation de la terre, en se basant sur les conditions d'exploitation des terres de valeur culturelle similaire des exploitations à caractère familial situées à proximité, et des possibilités de mise en valeur agricole ou pastorale de celle-ci. Dans un second temps, le préfet doit mettre en demeure le propriétaire ou l'exploitant agricole de mettre en valeur lorsque son état est jugé inexploité ou sous-exploité par la CDAF. À partir de

ce moment, deux options sont possibles. Si le propriétaire ou l'exploitant agricole s'engage à mettre en valeur la terre, il doit soumettre un plan de mise en valeur de la terre et est tenu de mettre en valeur la terre dans un délai d'un an. Lorsque le propriétaire ou l'exploitant agricole renonce à la mise en valeur, les potentiels exploitants sont prévenus et doivent confirmer leur demande en adressant une place de remise en valeur. Après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) sur le plan de remise en valeur, le préfet octroie une autorisation d'exploitation en accordant en priorité à un agriculteur qui s'installe ou à un exploitant agricole à titre principal. Enfin, le demandeur et le propriétaire doivent établir les conditions de jouissance et le montant du fermage (articles L125-1 et suivants et R125-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime). De plus, en France, les communes peuvent intégrer dans leur patrimoine privé des parcelles abandonnées, soit issues d'une succession d'un propriétaire non connu, disparu ou décédé depuis plus de 30 ans et pour laquelle aucun héritier ne s'est présenté, soit de propriétaires non connus pour les immeubles desquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées. La procédure est conduite par le maire (art L.1123 du Code général de la propriété des personnes publiques et article 713 du Code civil)

- > Au Népal, la loi prévoit que le gouvernement du Népal, le gouvernement provincial et le niveau local doivent encourager ou promouvoir la plantation de cultures sur les terres agricoles identifiées, sensibiliser à l'utilisation des terres agricoles, et prendre des dispositions pour l'utilisation maximale des terres fertiles restées en jachère (*The Right to Food and Food Sovereignty Act*, 2075, 2018, art. 15).
- > En Suisse, les propriétaires fonciers doivent tolérer sans indemnité l'exploitation et l'entretien de leurs terres en friche lorsque l'intérêt public l'exige, notamment lorsque cela est nécessaire au maintien de l'agriculture, à la protection contre des dangers naturels ou à la sauvegarde d'espèces végétales ou animales (*Loi fédérale sur l'agriculture*, art. 165)

3.8 PROTÉGER LES SOLS ET L'ENVIRONNEMENT

Objectifs : Lutter contre la dégradation des sols et de leur qualité, limiter la perturbation de la production agricole et alimentaire et lutter contre la baisse de rendement des cultures, permettre la mise en place d'initiatives de neutralité en matière de dégradation des terres⁸¹, garantir la disponibilité de terres cultivables pour l'agriculture, mettre un terme à la perte de terres arables, saines et productives, limiter l'imperméabilisation des sols, limiter et contrôler les pollutions agricoles (engrais, pesticides, antibiotiques) affectant les sols agricoles et l'eau, éviter la contamination des sols, orienter les pratiques agricoles vers la préservation des sols, de la ressource en eau, de la biodiversité, y compris des sols, préserver les écosystèmes terrestres et aquatiques, valoriser les terres agricoles, mettre en place des mesures de prévention, réduction et inversion de la dégradation des terres, mettre en place des pratiques agricoles durables, promouvoir l'agriculture et les pratiques agricoles durables, assurer une alimentation saine, réaliser les objectifs climatiques nationaux et internationaux.

ADOPTER UNE LOI SPÉCIFIQUE POUR LA PROTECTION DES SOLS ET DE L'ENVIRONNEMENT EN MILIEU AGRICOLE

Une loi spécifique pour la protection des sols et de l'environnement en milieu agricole est adoptée, à laquelle la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles fait référence. La loi pose les principes utiles à la protection des sols agricoles et coordonne des changements de pratiques agricoles par les agriculteurs, appuyés par les acteurs publics et autres acteurs professionnels.

- > En Chine, a été adoptée en 2022 une loi spécifique pour la protection des sols dits « noirs », qui représentent 14,6 % de la superficie totale des terres arables chinoises. En vertu de cette loi, les ministères de l'Agriculture, de la science et de la technologie de l'agriculture, de la terre et des ressources et des ressources, et quatre provinces du nord-est de la Chine mettent activement en œuvre un large éventail de mesures visant à protéger et à valoriser les sols noirs (*Black Soil Protection Law of the People's Republic of China*, 2022)
- > Aux Pays-Bas, des règles générales sur la protection des sols ont été édictées pour prévenir, limiter ou corriger les propriétés du sol qui entraînent une réduction ou une menace des propriétés fonctionnelles du sol pour l'homme (*Netherlands Act containing rules relative to the protection of the soil* dit « Soil Protection Act », No. 496 of 1996)
- > En Turquie, la loi sur la protection des sols et l'utilisation des terres pose le principe d'une utilisation des sols et des terres fondée sur les connaissances scientifiques. Elle prévoit que ce principe guide l'identification et la classification des sols, l'élaboration de plans d'occupation des sols ainsi que leur protection et leur mise en valeur. Par ailleurs, est encouragée la prise en compte des dimensions sociales, économiques et environnementales par des méthodes participatives. (*Turkey's Law on Soil Preservation and Land Utilization*, No. 5 403 of 2005)
- > En Afrique du Sud, une loi porte spécifiquement sur la préservation des ressources agricoles. Elle vise à assurer la préservation des ressources agricoles par le maintien du potentiel de production des terres, par la lutte contre l'érosion et l'affaiblissement ou la destruction des sources d'eau et par la protection de la végétation et la lutte contre les mauvaises herbes et les espèces végétales envahissantes, ainsi que par la prévention de ces phénomènes (*Conservation of Agricultural Resources Act*, No. 43 of 1983, art. 3)
- > Dans l'Union européenne, la Commission européenne à travers la *Stratégie pour les sols à l'horizon 2030* propose d'adopter une directive sur la santé des sols. La proposition de directive vise à préciser les conditions d'un sol en bonne santé, déterminer les options de surveillance des sols, et établir des règles favorisant une utilisation et une restauration durables des sols (*Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030*, 2021)

81 La neutralité en matière de dégradation des terres est « un état dans lequel la quantité et la qualité des ressources en terres nécessaires pour soutenir les fonctions et services des écosystèmes et renforcer la sécurité alimentaire restent stables ou augmentent dans des échelles temporelles et spatiales et des écosystèmes spécifiés ». *Integration of the Sustainable Development Goals and targets into the implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification and the Intergovernmental Working Group report on land degradation neutrality*, Decision 3/COP.12, en ligne : <https://www.unccd.int/sites/default/files/inline-files/dec3-COP12eng.pdf>

INTÉGRER DES DISPOSITIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LES LOIS ET RÉGLEMENTATIONS PORTANT, DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT, SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Les États tiennent compte de l'approche systémique et du principe d'intégration pour intégrer des dispositions environnementales dans leurs lois et réglementations relatives à la protection du territoire et des activités agricoles, pour parvenir à un développement durable. Ils promeuvent ainsi des actions coordonnées entre les différents acteurs.

- > En Bulgarie, les terres agricoles sont définies comme des terres destinées à la production de produits végétaux et au pâturage d'une manière qui ne porte pas atteinte à la fertilité du sol» (*Law on the protection of agricultural land*, 1996, art. 2)
- > En Bolivie, les bases et les orientations du « Vivir Bien » comprennent le fait de privilégier et encourager l'agriculture, la pêche, l'élevage familial communautaire et l'agroécologie, conformément à la cosmovision de chaque peuple paysan autochtone et de chaque communauté interculturelle et afro-bolivienne, avec un caractère diversifié, rotatif et écologique, pour la souveraineté et la sécurité alimentaire, en recherchant le dialogue des savoirs. (*The Bolivian Framework Law of Mother Earth and Integral Development for Living Well*, 2012, art. 24)
- > En Norvège, la loi sur l'utilisation des terres prévoit que celles-ci soient utilisées de la manière la plus bénéfique pour la société et les personnes travaillant dans le secteur agricole. Elle intègre des dispositions visant à garantir que les ressources sont utilisées en tenant compte des besoins des générations futures. Elle rappelle que la gestion foncière doit être respectueuse de l'environnement et prendre en considération la protection du sol pour la vie et le bien-être des êtres humains, des animaux et des plantes (*Land Act, No. 23 of 1995*, art. 1)
- > En Chine, la loi sur la prévention et le contrôle de la désertification énonce le droit de combiner les efforts pour améliorer l'environnement écologique avec ceux pour aider les agriculteurs et les éleveurs à sortir de la pauvreté et à devenir prospères (*Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Desertification*, 2001, art. 3)



ADOPTER UNE LOI OU INTÉGRER DES DISPOSITIONS POUR SOUTENIR LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE ET L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE POUR UNE AGRICULTURE DURABLE

Encourager les pratiques et la production agricoles durables, protéger la capacité productive des agroécosystèmes, garantir la viabilité économique des exploitations agricoles, soutenir la diversité des systèmes de production, gérer durablement et préserver les ressources naturelles, y compris le sol et l'eau, mettre en valeur les services écosystémiques, protéger l'environnement, développer les connaissances agronomiques.

> En France, la *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* (n° 2014-1170) impose aux politiques publiques de promouvoir et de pérenniser les systèmes de production agroécologiques, y compris l'agriculture biologique, combinant à la fois la performance économique, sociale, environnementale et sanitaire. La Loi précise que ces systèmes « *privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique* ». L'État doit encourager le recours par les agriculteurs à des pratiques et à des systèmes de cultures innovants dans une démarche agroécologique. Il doit également encourager les interactions entre sciences sociales et sciences agronomiques pour faciliter la production, le transfert et la mutualisation de connaissances nécessaires à la transition vers des modèles agroécologiques. Enfin l'État doit veiller à la promotion de la préservation et de l'implantation des haies et des alignements d'arbres intraparcellaires dans le but notamment de stocker du carbone, de lutter contre l'érosion des sols et d'améliorer la qualité et l'infiltration de l'eau dans le sol (*Code rural et de la pêche maritime*, article L1.11)

> Au Nicaragua, une législation spécifique vise à favoriser le développement de systèmes de production agroécologiques ou biologiques, par la réglementation, la promotion et l'encouragement de pratiques et de processus de production

durables sur les plans environnemental, économique, social et culturel contribuant à la restauration et à la conservation des écosystèmes et des agroécosystèmes, ainsi qu'à la gestion durable des terres. La loi établit la gestion durable des terres en tant que principe guidant les systèmes de production agroécologiques ou biologiques. La gestion durable des terres fait référence aux utilisations et pratiques productives visant à inverser la dégradation des terres et de la végétation, l'érosion des sols, la perte de la couche arable et des terres fertiles dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches, principalement causées par des activités humaines inadéquates et les variations climatiques, en fonction des capacités et des vocations des écosystèmes et des agroécosystèmes (*Loi N° 765 – Loi pour la promotion de la production agro-écologique ou biologique, 2011*)

> L'Argentine (Province de Misiones) a adopté une législation spécifique visant à favoriser le développement de systèmes de production agroécologiques dans la province de Misiones, par la réglementation, la promotion et l'encouragement d'activités, de pratiques, de processus de production, de commercialisation et de consommation d'aliments sains et durables sur les plans environnemental, économique, social et culturel, en tenant compte de l'ordre productif de chaque région. Un conseil de la production agroécologique a été créé. Il remplit une fonction consultative, d'avis et de concertation au niveau provincial concernant la production agroécologique, ainsi que les politiques, programmes, actions et réglementations destinés à en promouvoir et encourager le développement. Le Secrétariat d'État à l'Agriculture familiale peut établir des mesures et des incitations économiques et financières pour les producteurs agroécologiques et faciliter le soutien, le conseil et la rapidité dans les procédures administratives, fiscales et bromatologiques (*Loi VIII N° 68 – Loi pour la promotion de la production agroécologique, 2014*)

IMPOSER AUX AGRICULTEURS L'ADOPTION DE PRATIQUES AGRICOLES DURABLES

La loi peut, par exemple, conditionner les droits d'usage sur les terres agricoles à des obligations de protéger l'environnement. Elle peut imposer que les agriculteurs déclarent certaines de leurs pratiques agricoles ou obtiennent une certification pour les réaliser, leur imposer de suivre des formations sur les pratiques agricoles durables, qui doivent être répétées à intervalles réguliers, portant sur la bonne utilisation des produits phytosanitaires, notamment. La loi peut également habiliter des institutions à élaborer des guides des pratiques agricoles consignant les principales règles de l'art relatives à la pratique de l'agriculture et à contrôler leur application par les agriculteurs.

- > En Afrique du Sud, le ministre de l'Agriculture peut prescrire de vastes mesures de contrôle relatives à l'utilisation et à la protection des terres cultivées ou vierges, à l'irrigation des terres, à la protection des sources d'eau, à la restauration des sols érodés et à la prévention de la salinisation des terres (*Conservation of Agricultural Resources Act, No. 43 of 1983*, art. 6)
- > En France, le bail rural à clauses environnementales (BRE) permet, à la demande du propriétaire ou de l'exploitation et en accord entre eux, d'inclure des clauses visant à orienter les pratiques agricoles. Ces clauses peuvent porter sur les pratiques culturales suivantes : le non-retournement des prairies ; la création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ; les modalités de récolte ; l'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage ; la mise en défens de parcelles ou de parties de parcelle ; la limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants ; la limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires ; la couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes ; l'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ; l'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toutes formes d'assainissement ; les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau ; la diversification de l'assolement ; la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets ; les techniques de travail du sol ; la conduite de cultures suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique (Article R411-9-11-1 du Code rural, Décret du 8 mars 2007 n° 2007-3262, relatif aux clauses visant au respect de pratiques culturales pouvant être incluses dans les baux ruraux). Par ailleurs, les agriculteurs, notamment, doivent mettre en place des actions visant à la réalisation d'économies de produits phytopharmaceutiques ou de faciliter la mise en œuvre de telles actions. Ils justifient de l'accomplissement de leurs obligations soit par la production de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques obtenus par la mise en place d'actions visant à la réduction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, soit par l'acquisition de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques auprès d'autres obligés (art. L. 254-10 à L. 254-10-9 et R. 254-31 à R. 254-39 du Code rural et de la pêche maritime)
- > En Chine, les gouvernements locaux doivent guider et former les agriculteurs afin qu'ils modifient leurs pratiques nuisibles aux terres, et qu'ils protègent la végétation et les prairies (*Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Desertification*, 2001, art. 18)
- > Dans la région de Sakhalin (Russie), le gouvernement régional est compétent pour adopter des actes juridiques réglementaires visant à garantir la fertilité des terres agricoles (*Regional Law No. 25-ZO "On regulation of certain issues in the field of ensuring the fertility of agricultural land in the regional territory"*, 2023)
- > En Serbie, un code de bonnes pratiques agricoles a été adopté par règlement (*Regulation on the good agricultural practice code*, 2023)
- > Dans le Vermont (États-Unis), un agriculteur doit être certifié pour opérer certaines pratiques sur le territoire de l'État. Il doit suivre huit heures de formation chaque cinq ans concernant les méthodes ou techniques d'application visant à réduire au minimum le ruissellement du fumier ou des éléments nutritifs appliqués sur les terres, et sur l'identification des conditions météorologiques ou pédologiques qui augmentent le risque de ruissellement du fumier ou des éléments nutritifs appliqués sur les terres vers les eaux de l'État. (*An act relating to improving the quality of State waters*, H.35, Act 64, § 4988)

PRÉVOIR UNE PROCÉDURE VISANT À SURVEILLER ET À ÉVALUER L'ÉTAT DES SOLS AGRICOLES

La loi peut par exemple habiliter une institution pour le suivi de l'état de protection des sols agricoles, lui prescrire de développer une méthodologie spécifique, lui imposer de remettre des rapports, en tenant compte de la classification des sols notamment.

- > En Australie, un commissaire à la conservation des sols doit notamment encourager la collecte, le rassemblement, l'interprétation, la publication et la diffusion de données concernant la capacité physique des terres, évaluer l'état actuel des ressources en sol de l'État et des besoins futurs en matière d'atténuation de l'érosion des sols, tenir un répertoire de données pertinentes sur les sols et sur les méthodes de protection des sols, réaliser des études et des enquêtes et cartographier les zones présentant un risque d'érosion (*Soil Conservation Act*, 1938, art. 4 et 6)
- > Aux Pays-Bas, un comité technique sur les sols a pour mission de conseiller sur la mise en œuvre des dispositions légales et de la politique relatives à la protection des sols (*Netherland's Act containing rules relative to the protection of the soil*, *Soil Protection Act*, No. 496 of 1996)
- > En Albanie, une analyse des sols doit être effectuée périodiquement, notamment en ce qui concerne les données relatives à la fertilité des sols, afin de sélectionner les mesures agrotechnologiques appropriées pour accroître la fertilité (*Regulation No. 59 on the analysis of agricultural land indicators*, 2005)
- > En Croatie, un règlement prescrit une méthodologie de surveillance de l'état effectif des terres agricoles (*Regulation on the methodology for monitoring the state of agricultural land*, 2019)
- > Au Congo, un laboratoire de science du sol est chargé de contribuer à la caractérisation morphologique et physico-chimique des différents sols ; d'identifier les principales potentialités et contraintes dans la mise en valeur des sols ; de mettre au point des techniques de restauration et de gestion durable de la fertilité des sols pollués ou perturbés par des activités anthropiques, d'évaluer et améliorer les techniques traditionnelles basées sur la culture itinérante sur brûlis ; de déterminer les régimes optimaux de fertilisation des principales cultures dans les conditions pédoclimatiques ; et de promouvoir auprès des producteurs agricoles les techniques culturales garantissant l'amélioration et la gestion durable de la fertilité des sols (*Arrêté n° 3311 du 26 avril 2017 portant création, attributions et organisation du laboratoire de science du sol*, 2017, art. 2)

IMPOSER DES ÉTUDES D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL

La loi prévoit que les projets susceptibles d'avoir des effets négatifs importants sur les terres agricoles doivent être évalués.

- > En France, l'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants : (...) Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat» (art. L. 122-1 du Code de l'environnement)



CONDITIONNER L'OCTROI DE SUBVENTIONS AU RESPECT DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES MINIMALES ET SOUTENIR FINANCIÈREMENT LES PRATIQUES AGRICOLES DURABLES

La loi peut par exemple habiliter une institution pour le suivi de l'état de protection des sols agricoles, lui prescrire de développer une méthodologie spécifique, lui imposer de remettre des rapports, en tenant compte de la classification des sols notamment. Des incitations financières, des compensations monétaires, des subventions ou des paiements pour les services écosystémiques générés par les agriculteurs sont prévus par la loi⁸².

- > En Angleterre, la loi prévoit que le secrétaire d'État doit tenir compte de la nécessité d'encourager la production de denrées alimentaires et leur production d'une manière durable sur le plan environnemental au moment de l'élaboration de tout régime d'aide financière. (*Agriculture Act 2020*, art. 1)
- > En Tchécoslovaquie, des subventions sont accordées pour le boisement des terres agricoles et pour l'entretien du couvert forestier, notamment (*Ordonnance établissant les conditions de mise en œuvre des mesures de boisement des terres agricoles*, 2023)
- > Dans l'Union européenne, des paiements spécifiques au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau sont prévues afin d'indemniser les agriculteurs ou d'autres gestionnaires de terres, dans certaines zones, pour les coûts supplémentaires et la perte de revenus subie en raison des désavantages résultant de la mise en œuvre des mesures de la *Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, *Directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages* et de la *Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*. Elles sont accordées annuellement par hectare de surface agricole. L'aide aux agriculteurs liée à la *Directive 92/43/CEE* et à la *Directive*

2009/147/CE n'est accordée que si les désavantages découlant des exigences vont au-delà des bonnes conditions agricoles et environnementales et des critères pertinents et activités minimales. Une aide aux agriculteurs liée à la directive 2000/60/CE n'est accordée que pour certaines exigences spécifiques. Les zones concernées sont les zones agricoles et forestières Natura 2000, certaines autres zones naturelles protégées qui sont assorties de restrictions environnementales touchant l'activité agricole et les zones agricoles incluses dans les plans de gestion de district hydrographique (*Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural*)

- > Dans l'État du Nayarit (Mexique), le gouvernement de l'État peut allouer des ressources, qui peuvent être complétées par celles allouées par les gouvernements fédéral et municipaux, pour soutenir les producteurs dans leurs investissements dans la restauration et l'amélioration des terres et des services environnementaux. Lors de la conception des instruments économiques, la priorité du soutien financier sera accordée aux producteurs qui mènent des activités de protection des sols et qui contribuent à la protection de l'environnement (*Law for sustainable agricultural development*, 2012, art. 58 et 63)

82 À ce sujet, voir notamment *Écoconditionnalité dans le secteur agricole*, OCDE, 2010, en ligne : <https://www.oecd.org/fr/croissanceverte/agriculture-durable/44738889.pdf>

ENCADRER ET LIMITER L'UTILISATION DES NITRATES ET DES PESTICIDES

Les États adoptent des mesures pour diminuer la dépendance aux engrais et pesticides de synthèse et encourager les méthodes et pratiques de substitution des pesticides, telles que l'utilisation d'engrais organiques.

> Dans l'Union européenne, une directive a été adoptée pour réduire et prévenir la pollution des eaux provoquée par les nitrates utilisés à des fins agricoles. À cet égard, les États membres doivent désigner des zones vulnérables contribuant à la pollution, établir des programmes intégrant des mesures obligatoires pour ces zones, telles que l'interdiction de l'épandage de certains types de fertilisants à certaines périodes ou encore la limitation de l'épandage des fertilisants au regard de l'état des sols et de leur composition, et suivre l'efficacité de ces programmes. Les États membres doivent également élaborer un code de bonnes pratiques agricoles pour les agriculteurs et, si besoin, un programme de formation et d'information pour les agriculteurs afin de promouvoir l'application du code de bonnes pratiques (*Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles*). De plus, dans l'Union européenne, une directive a été adoptée pour parvenir à une utilisation des pesticides qui soit compatible avec le développement durable et réduire les risques et les effets des pesticides sur la santé et l'environnement.

Elle a également été adoptée pour encourager le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides. Les États membres doivent adopter des plans d'action nationaux fixant des objectifs quantitatifs, cibles, mesures et calendriers afin de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et d'encourager l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution (*Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable*). Suite à l'adoption de la Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030, la Commission européenne prévoit de réviser la directive afin de prévenir la pollution des sols (*Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030, 2021*).



Photo : Martin Cloutier

3.9 DÉVELOPPER L'AGRICULTURE URBAINE ET PÉRI-URBAINE

Objectifs : Encourager la mise en culture de parcelles dans les zones urbaines dédiées pour favoriser les circuits courts, protéger ces zones de l'expansion urbaine en restreignant les pouvoirs municipaux de les supprimer ou d'utiliser leur superficie pour d'autres vocations, inciter à l'agriculture durable dans ces zones, encourager à l'achat des produits provenant de ces zones, évaluer les perspectives d'expansion de ces zones et les effets du développement de l'agriculture locale.

DÉLIMITER DES ZONES D'AGRICULTURE URBAINE ET PRÉVOIR DES AVANTAGES FISCAUX POUR LES PRODUCTEURS

La loi prévoit que des zones d'agriculture urbaine puissent être désignées, à l'intérieur desquelles des contrats peuvent être conclus avec les propriétaires fonciers pour la pratique de l'agriculture, en échange d'une exemption de taxes fiscales par exemple. Des jardins communautaires peuvent également être désignés et protégés.



Photo : Jonathan Robert / Cmq Québec

- > Au Danemark, les jardins familiaux "permanents" ne peuvent être supprimés sans autorisation du Conseil Municipal, lequel ne peut accorder l'autorisation que dans certaines conditions, à savoir dans le cas où « d'importantes considérations sociales rendent nécessaire l'utilisation de la zone à des fins qui ne peuvent être satisfaites ailleurs dans la commune ». Dans ce cas, une nouvelle zone de jardins familiaux devra être implantée en guise de remplacement (*Loi n° 476 du 7 juin 2001 sur les jardins familiaux ; Arrêté de la loi sur les jardins familiaux*, LBK nr 790 af 21/06/2007)
- > En Louisiane (États-Unis), les zones d'incitations à l'agriculture urbaine peuvent être établies par ordonnance, après une audience publique, par une unité de gouvernement local, y compris une municipalité, une paroisse ou un district spécial autorisé par la loi à exercer des fonctions gouvernementales. Elles permettent aux gouvernements locaux de conclure des contrats exécutoires avec les propriétaires fonciers, sur une base volontaire, pour l'utilisation à des fins agricoles de terres vacantes, non améliorées ou délabrées. Ces terres sont d'au moins trois mille pieds carrés et d'au plus trois acres et les crédits-bail sur les terres situées dans ces zones durent au minimum trois ans, pendant lesquels les propriétaires bénéficient d'une réduction de leur taxe foncière. En cas de résiliation du contrat par le propriétaire foncier avant l'expiration de celui-ci, une redevance égale à la valeur cumulée de l'avantage fiscal reçu pendant la durée du contrat peut lui être exigée, sauf si le gouvernement local estime que la résiliation est due à des circonstances atténuantes malgré les efforts déployés en toute bonne foi par le propriétaire. Une zone d'incitations à l'agriculture urbaine est définie comme « une zone située dans une subdivision politique et composée de propriétés individuelles désignées comme réserves d'agriculture urbaine par la subdivision politique à des fins d'exploitation agricole » (*An*

Act to amend and reenact R.S. 47:2302(A) and to enact Chapter 31 of Title 3 of the Louisiana Revised Statutes of 1950, to be comprised of R.S. 3:4751 through 4754, relative to urban agriculture incentive zones, Act no. 429, 2015)

- > Au Missouri (États-Unis), une zone agricole urbaine est définie comme une zone à l'intérieur d'une zone statistique métropolitaine qui comprend une ou plusieurs petites entreprises qualifiées, et approuvées par le département. Ces entreprises sont tenues par une organisation ou personne qui cultive des fruits et légumes ou d'autres produits agricoles, élève du bétail ou de la volaille, transforme du bétail ou de la volaille ou vend au moins 75 % d'aliments produits localement. Les organes directeurs des municipalités peuvent demander la désignation de telles zones en établissant un conseil de la zone agricole urbaine, dont la composition est fixée dans la loi. Le conseil doit fixer la date et le lieu d'une audience publique et aviser chaque district fiscal situé en tout ou en partie à l'intérieur des limites de la zone agricole urbaine proposée. Il entend et examine les protestations, objections, commentaires et autres éléments de preuve présentés lors de l'audition. À l'issue de l'audience publique, l'autorité dirigeante de la municipalité peut adopter une ordonnance désignant une zone agricole urbaine (*House Bill no. 542, 2013*)
- > En Utah (États-Unis), les propriétaires de petites surfaces agricoles urbaines peuvent bénéficier d'avantages fiscaux en rétribution à la production de denrées alimentaires et d'autres produits de consommation commercialisables locaux. Leurs terres doivent être activement consacrées à l'agriculture urbaine pendant au moins deux années successives et d'une superficie d'au moins deux acres contigus et d'au plus cinq acres (*Urban Farming Assessment Act, 2012*)

METTRE EN PLACE DES CEINTURES MARAÎCHÈRES

Des ceintures maraichères ou « ceintures vertes » sont délimitées. À l'intérieur de ces zones, l'étalement urbain est interdit.

- > En Argentine, un projet de loi prévoit que des ceintures vertes productives soient désignées sur l'ensemble du territoire national et protégé pour leur importance économique, sociale, sanitaire et écologique dans le développement des économies régionales et de la souveraineté alimentaire. Des avantages seraient accordés aux producteurs qui travaillent sur les parcelles comprises dans ces ceintures vertes et qui seraient inscrits sur un Registre national des producteurs de certaines vertes : des crédits d'impôt et de régularisation des dettes fiscales et sociales et des ressources de sécurité sociale notamment. Des avantages plus importants s'ajouteraient pour les producteurs qui "facilitent la fourniture d'aliments pour la consommation des populations locales, en particulier dans les zones économiquement et géographiquement marginalisées et isolées" ou pour les producteurs issus de minorités (peuples indigènes, familles paysannes, jeunes, femmes, coopératives "qui promeuvent l'autonomie intégrale de toutes les personnes, dans le respect des diverses orientations sexuelles, identités ou expressions de genre"). Un label "Produit de la ceinture verte" viserait à promouvoir les produits agro-écologiques de ces zones (Projet de loi, *Ley de promoción productiva y ambiental de los Cinturones Verdes Productivos en el territorio nacional*, 2020)

CRÉER, À L'ÉCHELLE LOCALE, DES CONSEILS POUR LA PROMOTION DE L'AGRICULTURE URBAINE ET DES CIRCUITS COURTS

La législation nationale encourage la création de conseils dédiés à la promotion de l'agriculture urbaine qui facilitent l'accès à des espaces agricoles dans les zones urbaines, fournissent des conseils techniques aux agriculteurs urbains et participent à la mise en œuvre des politiques favorables à cette forme d'agriculture.

- > Dans le comté de Nairobi (Kenya), un Conseil consultatif de promotion de l'agriculture urbaine a été créé. Ce conseil est notamment chargé de préparer un plan stratégique pour les programmes d'agriculture urbaine, ainsi que d'identifier les zones d'expansion ou d'approfondissement des activités agricoles dans le comté. Le conseil peut également conclure un contrat avec un propriétaire foncier, afin de restreindre l'utilisation des terres soumises au contrat à des utilisations compatibles avec l'agriculture urbaine. (*Loi sur la promotion et la réglementation de l'agriculture urbaine dans le comté de Nairobi (Nairobi City County Urban Agriculture Promotion and Regulation Act (No. 4 of 2015)*)
- > Au Colorado (États-Unis), un conseil consultatif de l'alimentation a été créé. Il a notamment pour objectif de bénéficier aux agriculteurs du Colorado et aux autres personnes impliquées dans tous les aspects de la production agricole. Il doit notamment élaborer des recommandations en matière d'alimentation locale qui favorisent la mise en place d'économies alimentaires locales robustes, résilientes et durables et collaborer avec les conseils de politique alimentaire locaux et régionaux, servir de ressource à ceux-ci et recevoir leurs contributions (*Colorado Senate Bill 106 Food Systems Advisory Council*, 2010)



ANNEXES

RÉSUMÉS D'EXEMPLES DE LOIS ÉTRANGÈRES

4.1 ALLEMAGNE : L'AUTORISATION DE CÉDER DES TERRES AGRICOLES ET LE RÔLE DES SOCIÉTÉS AGRICOLES D'UTILITÉ COMMUNE

La Loi sur les mesures d'amélioration des structures agricoles et de sécurisation des exploitations agricoles et forestières⁸³ a été adoptée en 1961 dans l'objectif d'améliorer les structures agraires et de pérenniser les exploitations agricoles et forestières⁸⁴. Elle crée un système d'autorisation préalable à la cession d'un domaine agricole, y compris lorsque les terres sont cédées sous forme de droit de fermage⁸⁵.

En vertu de ce système, une autorisation de céder des terres agricoles doit être systématiquement demandée à l'État fédéré (Land), à partir d'un seuil fixé par ce dernier⁸⁶. Il existe toutefois quelques exceptions : l'autorisation n'est pas nécessaire lorsque le Bund (la Fédération) ou un Land est impliqué dans le contrat de cession, quand une organisation religieuse de droit public acquiert les terres, à moins qu'elle souhaite y développer une exploitation agricole ou forestière ou quand une procédure d'établissement est impliquée.

L'autorisation de cession ne peut être refusée ou conditionnée, à moins que la cession n'équivaille à une répartition non viable des terres et du sol⁸⁷ ou si le contrat de fermage n'est pas en rapport raisonnable avec le rendement que l'on peut durablement

tirer de la culture. Dans ce cas, recevant une demande d'autorisation, un Land doit en premier lieu en informer une société agricole d'utilité commune pour obtenir, le cas échéant, sa déclaration de volonté d'acquérir les terres de manière préemptoire.

Les sociétés agricoles d'utilité commune (SAC) allemandes ont été créées par la Loi d'établissement du territoire adoptée le 11 août 1919⁸⁸. Dans un contexte d'après-guerre, leur création visait à occuper le territoire allemand dont avaient été arrachés un septième de la superficie et un dixième de la population⁸⁹. Le rôle originel de ces sociétés était d'acquérir des biens ou des terres, se situant notamment dans le domaine public, afin d'y installer des familles d'agriculteurs.

En application de la Loi d'établissement, ces sociétés jouent désormais également un rôle en matière de remembrement des terres, de développement intégré et de gestion régionale des terres. De manière très innovante, certaines sociétés agricoles sont par ailleurs impliquées dans un mécanisme de compensation de la perte de biodiversité, l'idée étant de restituer l'écosystème détruit sur des terres qui s'approprient à être construites sur des terres de substitution.

83 Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, 1961, en ligne : https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start_xav#_bgbl_//*/%5B@attr_id=%27bgbl161s1091.pdf%27%5D

84 Art. 1

85 Art. 4

86 Les trois provinces (*Länder*) détenant la superficie agricole la plus grande ont fixé un seuil à 1 hectare. Les seuils sont accessibles sur le site du Deutsches Notarinstitut : https://www.dnoti.de/fileadmin/user_upload/Arbeitshilfen/Immobilienrecht/Freigrenzen2019_01_01.pdf

87 La répartition de terres agricoles est considérée comme non viable si celle-ci est contraire aux mesures visant à améliorer les structures agricoles selon l'article 9(2) de la Loi

88 Landentwicklung Aktuell, Das Magazin des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften, Ausgabe 2019, Jubiläum, Bundeslandgesellschaften

89 Le traité de Versailles et les nouvelles frontières de l'Allemagne, David Duhamel, Le blog Gallica, BnF, en ligne : <https://gallica.bnf.fr/blog/28062019/le-traite-de-versailles-et-les-nouvelles-frontieres-de-lallemagne?mode=desktop>

4.2 ALLEMAGNE : LE REMEMBREMENT DES TERRES AGRICOLES

La *Loi allemande sur le remembrement des terres*⁹⁰ a été adoptée le 14 juillet 1953. Elle a pour objectif de garantir aux terres leur capacité de production en créant une procédure de remembrement que l'autorité du *Land* compétente peut mettre en œuvre. Elle s'applique principalement dans le cas où des terres agricoles sont morcelées afin de les rassembler dans l'objectif d'améliorer la production et le travail sur les terres.

Lorsque l'autorité compétente envisage d'entreprendre une procédure de remembrement de terres, elle peut choisir entre plusieurs procédures de remembrement en fonction des circonstances. Il existe ainsi une procédure normale, simplifiée, accélérée, et une procédure concernant la mise à disposition de grandes étendues de terres pour les entreprises.

La procédure normale est exigeante puisqu'elle requiert l'information des personnes concernées, leur consultation, l'estimation de la valeur des terres, un plan d'accompagnement concernant les cours d'eau et les voies concernés, l'établissement d'un rapport de consolidation (et la consultation des parties à la procédure à son propos) ainsi que la production d'un avis de fin de procédure. En premier lieu, l'autorité compétente, doit identifier toutes les personnes concernées par le remembrement, que ce soit le propriétaire, qui agira alors en qualité de participant principal, ou, notamment, les communes/agglomérations, ainsi que les sociétés de gestion d'eau et des terres concernées. Ces dernières agiront en qualité de participants annexes. Une fois que les participants sont identifiés, que la communauté de participants composée des propriétaires a été nommée et que son siège a été défini, un avis motivé de début de la procédure de remembrement doit être publié. Les participants sont entendus et un rapport de remembrement est publié, comportant les preuves des anciens contours des terres et de la consultation des participants notamment. Un avis de fin de procédure est finalement écrit, lequel ne peut être rédigé que s'il n'y a plus de réclamations qu'il convient de traiter.

La loi prévoit par ailleurs la possibilité de recourir à une procédure simplifiée lorsque les buts suivants sont recherchés : « *rendre possibles ou exécuter des mesures de développement du territoire (notamment d'amélioration des structures agraires, des établissements, de renouvellement des villages, des mesures d'aménagement urbain), des mesures de protection de l'environnement, des mesures de développement naturel des cours d'eau, des mesures de protection de la nature, du paysage, de l'aménagement du site et du paysage; pour éviter des inconvénients pour l'agriculture nationale issue de la construction, modification ou l'élimination d'infrastructures ou par d'autres mesures similaires; pour résoudre des conflits d'utilisation du territoire; pour procéder à une consolidation devenue nécessaire dans les hameaux, les communes de petite taille, les zones de fermes isolées ainsi que dans les communes ayant déjà fait l'objet d'un remembrement* »⁹¹. Lorsqu'une telle procédure poursuit les buts mentionnés ci-dessus, l'autorité compétente pourra s'exempter de certaines exigences en ce qui est de la consultation des personnes et organismes concernés ainsi que de certaines exigences administratives en ce qu'elle n'aura pas à établir un plan d'accompagnement concernant les cours d'eau et les voies de circulation. À titre d'exemple, l'efficacité de cette procédure l'a rendue près de 5 fois plus privilégiée que la procédure dite normale en Thuringe⁹².

Il existe également une procédure de consolidation établie dans le but d'améliorer rapidement les conditions de production et de travail agricoles⁹³. Elle est accélérée, car elle se déroule dans des communes où un nouveau réseau de cours d'eau et de voies n'a pas à être construit ou envisagé, c'est-à-dire que toute la partie technique qui concerne l'établissement du plan d'accompagnement est soustraite à une telle procédure.

En sus de ces deux procédures simplifiée ou accélérée existe une procédure qui s'applique lorsque de grands travaux de voirie sont prévus⁹⁴ afin d'éviter les inconvénients que de tels travaux créeraient sur la production agricole⁹⁵. Dans ce cas, il s'agit de répartir la charge d'une telle procédure sur un nombre important de propriétaires. L'idée est *in fine* de mettre à disposition une surface de terres suffisante, notamment à des entreprises.

90 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG), 1953, en ligne : <https://www.gesetze-im-internet.de/flurbg/BJNR005910953.html>

91 Art. 86 (1)

92 Statistique par type de procédure en Thuringe, accessible en ligne : <https://landentwicklung-online.thueringen.de/verfahren/flurbereinigungsverfahren/statistik-verfahrensarten>

93 Art. 91

94 Art. 87

95 Statistique relatif aux procédures conformément à l'art. 87, accessible en ligne : https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/entwicklung_des_landlichen_raums/ziele_zuwendungen_zur_integrierten_landlichen_entwicklung/unternehmensflurbereinigung-50744.html

4.3 CHINE : LES AIRES PROTÉGÉES DE TERRES AGRICOLES

La législation chinoise relative à la protection des terres agricoles est fondée sur la *Loi agricole de la République populaire de Chine* de 1993⁹⁶, dans laquelle l'État s'engage à appliquer un régime de gestion contractuelle des terres et à assurer la stabilité à long terme de la relation de contrat foncier en milieu rural, de même que le droit des agriculteurs à utiliser leurs terres sous contrat⁹⁷. De plus, cette loi dispose que les départements administratifs compétents pour l'agriculture relevant des gouvernements populaires au niveau du comté ou au-dessus doivent prendre des mesures pour soutenir les agriculteurs et les organisations de production et d'exploitation agricoles dans leurs efforts pour améliorer la qualité des terres arables et surveiller régulièrement la qualité de ces terres⁹⁸. Finalement, elle rappelle qu'aucun gouvernement populaire à quelque niveau que ce soit, organisation économique collective rurale ou comité villageois ne peut porter atteinte au droit des agriculteurs à la gestion contractuelle des terres, s'immiscer dans les éléments de production et d'exploitation organisés par les agriculteurs eux-mêmes, ou contraindre les agriculteurs à acheter les moyens de production qu'ils désignent ou à vendre leurs produits agricoles par les circuits qu'ils désignent⁹⁹.

Cette loi est notamment complétée d'un *Règlement sur la protection des terres agricoles de base* de 1994¹⁰⁰, qui organise le régime des aires protégées des terres agricoles de base en Chine. Les terres agricoles protégées en vertu de ce régime sont des terres déterminées en fonction de la demande de la population

en produits agricoles, des besoins de l'économie nationale, ainsi qu'une prévision de l'utilisation des terres pour la construction pour une période déterminée de temps¹⁰¹. Pendant la période de protection, elles ne doivent pas être utilisées à des fins autres que l'agriculture¹⁰². En vertu de ce règlement, tout individu ou collectif a le devoir de protéger les terres agricoles de base¹⁰³ et conservent le droit de divulguer et signaler les actes d'occupation illégale, la dégradation desdites terres agricoles de base, tandis que l'État doit assurer la protection des terres par l'intermédiaire de ses institutions et services décentralisés¹⁰⁴ et récompenser les individus ou collectifs pour les réalisations remarquables qu'ils ont faits dans le travail de protection de base des terres agricoles¹⁰⁵. Le régime des aires protégées des terres agricoles de base se décline à travers un programme national approuvé par le Conseil d'État et des programmes élaborés aux échelles administratives inférieures, applicables à l'échelle du comté et de la commune, validés par le gouvernement populaire¹⁰⁶. Au sein de ces programmes, les terres sont distinguées en fonction de deux grades : premièrement, les terres cultivées avec d'excellentes conditions de production et des capacités de rendement élevées qui ne peuvent être occupées pour d'autres usages à long terme (les terres agricoles de première qualité) ; deuxièmement, les terres cultivées avec de bonnes conditions de production et des rendements relativement bons qui ne peuvent pas être occupées pour d'autres usages au cours de la période spécifiée du programme (terres agricoles de base)¹⁰⁷.

96 Agricultural Law of the People's Republic of China, 1993, en ligne : <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/34109/108065/F801933320/CHN34109%20Eng.pdf>

97 Art. 10

98 Art. 58

99 Art. 72

100 Regulations on the Protection of Basic Farmland, 1994, en ligne : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/chn23948.pdf>

101 Art. 2

102 Art. 2

103 Art. 6

104 Art. 7

105 Art. 8

106 Art. 9 à 11

107 Art. 13

Le Règlement prévoit que les gouvernements populaires au niveau des comtés marquent les zones protégées des terres agricoles avec des panneaux de protection appropriés et font des annonces connexes¹⁰⁸. Une fois qu'une zone protégée de terres agricoles de base est désignée, aucune unité ou individu ne peut modifier ou occuper ledit terrain sans autorisation¹⁰⁹. Il est interdit de transformer les terres cultivées dans les zones protégées des terres agricoles de base en terres non cultivées¹¹⁰. Au demeurant, lorsque des projets de construction non agricoles occupent, avec agrément, des terres cultivées de zones protégées, les collectifs liés ou les individus sont responsables de la récupération de terres en friches égales aux terres occupées en quantité et en qualité, en plus de payer les taxes et redevances¹¹¹. De plus, il est interdit de laisser en friche des terres en zones protégées¹¹². Dans les cas où la terre est laissée inactive pendant deux années consécutives sans l'approbation de l'organe d'examen et d'approbation d'origine, les droits d'usage du sol de l'unité d'occupation sont retirés et le certificat d'utilisation du

sol doit être annulé par le département de l'administration foncière du gouvernement¹¹³. Dans les cas où il s'avère que des personnes contractant pour la gestion de terres cultivées dans des zones protégées de terres agricoles de base ont laissé la terre inutilisée, ou l'ont gaspillée d'une autre manière, l'économie collective de l'organisation concernée retire ses droits au contrat de gestion¹¹⁴. En outre, le règlement prévoit des obligations de préservation de la qualité des sols agricoles¹¹⁵.

Concernant la qualité des sols, la République populaire de Chine a par ailleurs adopté en 2022 une *Loi sur la protection des sols noirs*¹¹⁶. Depuis cette loi, ces dernières années, les ministères de l'Agriculture, de la science et de la technologie de l'agriculture, de la terre et des ressources et des ressources, et quatre provinces du nord-est de la Chine mettent activement en œuvre un large éventail de mesures visant à protéger et à améliorer les sols noirs, qui représentent 14,6 % de la superficie totale des terres arables chinoises.

4.4 CHINE : LA GESTION CONTRACTUELLE DES TERRES AGRICOLES

En République populaire de Chine, en vertu de la Loi sur les contrats fonciers dans les zones rurales de 2002¹¹⁷, les terres agricoles sont réputées détenues collectivement par les paysans et par l'État et utilisées collectivement par les paysans. Elles font l'objet d'un régime de gestion contractuelle qui interdit leur utilisation pour un développement non agricole¹¹⁸.

Les contrats fonciers sont conclus entre, d'une part, selon les cas l'organisation économique collective d'un ou plusieurs villages, le comité villageois et/ou les groupements villageois (ci-après « le donneur ») et, d'autre part, un ou plusieurs ménages paysans de l'organisation économique collective du village concerné (ci-après « le contractant »)¹¹⁹. Le donneur exerce un contrôle sur l'utilisation rationnelle et la protection du terrain par le contractant conformément à l'usage convenu au contrat et doit empêcher l'entrepreneur d'endommager les terres et les ressources agricoles sous contrat¹²⁰. Il doit respecter le droit de l'entrepreneur de prendre sa propre décision sur la production et l'exploitation

et s'abstenir d'interférer avec la production et l'exploitation normales menées par l'entrepreneur conformément à la loi¹²¹. Il doit notamment fournir à l'entrepreneur des services en matière de production, de technologie, d'information, comme convenu dans le contrat, et exécuter le plan global d'utilisation des terres élaboré par le gouvernement populaire du comté ou du canton et prendre des dispositions pour la construction d'infrastructures agricoles au sein de sa propre organisation économique collective¹²². Le contractant, pour sa part, jouit des droits d'usage des terres contractées, d'en récolter les rendements et de faire circuler le droit de gestion contractuelle des terres, ainsi que du droit de prendre ses propres décisions concernant les modalités de production et d'exploitation de la terre de même que des produits¹²³. Il s'engage en contrepartie, notamment, à conserver ou utiliser la terre à des fins agricoles et s'abstenir de l'utiliser pour un développement non agricole, à protéger et utiliser rationnellement la terre conformément à la loi, et à s'abstenir de causer des dommages permanents à la terre¹²⁴.

108 Art. 14

109 Art. 17

110 Art. 20

111 Art. 19

112 Art. 21

113 Art. 21

114 Art. 21

115 Art. 21 - 24

116 Black Soil Protection Law of the People's Republic of China, 2022, en ligne : <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=38784&lib=law&SearchKeyword=black%20soil&SearchC-Keyword=>

117 Law of the People's Republic of China on Land Contract in Rural Areas, 2002, en ligne : http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/06/content_1382125.htm

118 Art. 8

119 Art. 12 et 15

120 Art. 13

121 Art. 14

122 Art. 14

123 Art. 16

124 Art. 17

La durée du contrat dépend de la nature des terres. Elle est de 30 pour des terres arables, de 30 à 50 ans pour des prairies et de 30 à 70 ans pour des terres forestières¹²⁵. Pendant la durée du contrat, le donneur, en revanche, ne peut pas reprendre les terres concédées¹²⁶. Toutefois, si pendant la durée du contrat, le contractant déménage dans une ville divisée en districts et que son enregistrement de résidence rurale est changé en enregistrement de résidence non rurale, il doit restituer ses terres. S'il ne le fait pas, le contractant peut reprendre les terres cédées¹²⁷. Le contractant peut, quant à lui, restituer le terrain concédé de son plein gré, en avertissant par écrit le donneur six mois à l'avance¹²⁸. Par ailleurs, pendant la durée du contrat, le contractant peut faire circuler son droit à la gestion contractuelle de la terre par sous-traitance, affermage, échange, cession ou autres moyens, en établissant un contrat écrit avec le cessionnaire.

Les membres de l'organisation économique collective concernée bénéficient alors de la priorité¹²⁹. Pour la durée restante du contrat, ils doivent avoir la capacité d'exploiter la terre en agriculture et s'engager à n'apporter aucune modification à la nature de la propriété foncière ou à la destination de l'utilisation des terres destinées à l'agriculture¹³⁰.

En cas de litige sur la gestion contractuelle des terres, les deux parties peuvent régler le différend par voie de consultation et peuvent demander à l'assemblée villageoise ou au gouvernement populaire du canton d'aider à régler le différend par voie de médiation¹³¹. Elles peuvent sinon demander un arbitrage à un organe arbitral chargé des contrats fonciers ruraux ou saisir directement le tribunal populaire¹³². En dernière instance, elles peuvent saisir le Tribunal populaire¹³³.

4.5 FRANCE : LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EN FRANCE

La Loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021 prend acte de l'objectif dont s'est dotée la France dans son Plan Biodiversité de reconquérir la biodiversité dans les territoires, notamment en freinant l'artificialisation des espaces agricoles. Elle pose les mesures utiles pour atteindre le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2050, en s'appuyant sur un premier objectif de réduction de moitié du rythme de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dans les 10 prochaines années, et des objectifs intermédiaires de réduction du rythme de l'artificialisation par tranche de dix années.

La loi introduit une définition de l'artificialisation à l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme. L'artificialisation y est définie comme « *comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* ». L'article L. 101-2 du Code de

l'urbanisme, également introduit par la loi, dispose que « *dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre [...] la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* ».

Les mesures prises en matière de limitation de l'artificialisation des sols sont en premier lieu de la compétence des régions. Ces dernières doivent chacune développer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui doivent intégrer une trajectoire permettant d'atteindre l'absence de toute artificialisation nette et un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation défini par périodes décennales. La trajectoire et l'objectif doivent par ailleurs être déclinés dans les documents d'urbanisme : Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Plan Local d'Urbanisme (PLU) et cartes communales.

125 Art. 20

126 Art. 26

127 Art. 26

128 Art. 29

129 Art. 33

130 Art. 33

131 Art. 51

132 Art. 51

133 Art. 52

4.6 FRANCE : LE CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

En France, la *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises* (loi « PACTE ») a instauré un dispositif de contrôle des investissements étrangers sur certaines activités sensibles au regard des intérêts nationaux¹³⁴. Ce dispositif est prévu aux articles L-151-3 et suivants et R151-1 et suivants du Code monétaire et financier.

En vertu de cette loi, tout investissement étranger dans une activité en France susceptible de porter atteinte aux intérêts nationaux doit être contrôlé et autorisé par le ministre chargé de l'économie. Le *Décret relatif aux investissements étrangers en France*¹³⁵ précise les activités contrôlées par le gouvernement français, le seuil de participation qui déclenche le contrôle des investissements étrangers, ainsi que la procédure de contrôle¹³⁶.

Les investissements étrangers dans les activités liées à la sécurité alimentaire sont inclus dans le champ d'application des activités contrôlées par le ministre. Plus précisément, ce dernier doit contrôler les investissements étrangers dans les activités qui portent sur des infrastructures, biens ou services qui sont essentiels pour garantir la production, la transformation ou la distribution de produits agricoles, lorsqu'elles contribuent aux objectifs de sécurité alimentaire nationale, tels que la protection et la valorisation des terres agricoles. Autrement dit, tout investissement étranger dans les terres agricoles françaises susceptibles de porter atteinte aux intérêts nationaux doit être autorisé par le ministre chargé de l'économie. Ce dispositif permet de contrôler les acquisitions de foncier agricole.

Dans le cadre de ce dispositif, un investissement est considéré comme tel lorsqu'un investisseur étranger acquiert le contrôle d'une entité de droit français¹³⁷, tout ou une partie d'une branche d'activité d'une entité de droit français, ou lorsqu'il franchit, directement ou indirectement, le seuil de 25 % de détention des droits de vote d'une entité de droit français. De plus, un investisseur étranger est une personne physique de nationalité étrangère ou de nationalité française qui n'est pas domiciliée en France, ou une entité de droit étranger ou de droit français contrôlée par une ou plusieurs personnes ou entités précédemment mentionnées. Ainsi, le contrôle des investissements étrangers s'étend également aux investissements étrangers faisant intervenir plusieurs niveaux d'investisseurs à l'international.

En ce qui concerne la procédure d'autorisation de demande préalable, l'investisseur étranger doit déposer la demande d'autorisation auprès du ministre responsable de l'économie¹³⁸. Il doit notamment faire connaître dans sa demande ses liens avec un gouvernement étranger. Après avoir examiné la demande, le ministre doit informer l'investisseur si l'investissement ne nécessite pas d'autorisation, s'il est autorisé sans condition, ou s'il nécessite un examen complémentaire pour déterminer si la préservation des intérêts nationaux peut être garantie en assortissant l'autorisation de conditions.

Certains investissements étrangers sont exemptés de la demande d'autorisation conformément à l'article R151-7 du Code monétaire et financier.

Une autorisation peut être assortie de conditions afin de garantir que l'investissement projeté ne portera pas atteinte aux intérêts nationaux, tels que la sécurité alimentaire nationale. Ces conditions visent notamment à assurer la pérennité et la sécurité, sur le territoire national des activités, incluant notamment celles relatives à la production, la transformation ou la distribution de produits agricoles lorsqu'elles contribuent aux objectifs de sécurité alimentaire nationale, qui sont exercées par l'entité qui fait l'objet de l'investissement. De plus, le ministre peut conditionner l'autorisation à la cession d'une partie des parts ou actions acquises au capital de l'entité qui fait l'objet de l'investissement ou de tout ou partie d'une branche d'activité exercée par l'entité qui fait l'objet de l'investissement à une entité distincte de l'investisseur. Dans certains cas, ces conditions peuvent être révisées à la demande de l'investisseur et à l'initiative du ministre.

À l'issue de l'examen, le ministre peut refuser l'investissement ou l'autoriser avec conditions. Si le ministre refuse l'autorisation d'investissement, il doit motiver sa décision lorsque la mise en œuvre des conditions ne suffit pas à garantir la préservation des intérêts nationaux. De plus, il peut refuser l'autorisation en raison du fait que l'investisseur entretient des liens avec un gouvernement étranger.

Au terme de la procédure, toute opération d'investissement autorisée doit faire l'objet d'une déclaration selon les conditions prévues par l'*Arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France*.

134 *Loi 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises*.

135 *Décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France*.

136 Le décret a été adopté à la suite de l'adoption du *Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union* qui établit un cadre pour filtrer, par les États membres de l'UE, les investissements directs étrangers dans l'UE pour des motifs de sécurité ou d'ordre public. Le règlement précise que les effets potentiels sur la sécurité alimentaire peuvent être pris en considération par les États membres de l'UE pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

137 Selon l'article L. 233-3 du *Code de commerce*, la prise de contrôle s'opère lorsqu'une personne, physique ou morale, dispose directement ou indirectement d'une fraction des droits de vote supérieure à 40%.

138 L'*Arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France* précise les éléments à inclure dans la demande d'autorisation.

Si un investissement étranger est réalisé sans autorisation, le ministre peut enjoindre à l'investisseur étranger de déposer une demande d'autorisation, de rétablir la situation antérieure à ses frais et/ou de modifier l'investissement. Le ministre peut assortir ces injonctions d'une astreinte. En outre, si la protection des intérêts nationaux est compromise ou susceptible de l'être, il peut également prendre des mesures conservatoires. Si le ministre estime que les conditions d'autorisation n'ont pas été respectées, il peut retirer l'autorisation, enjoindre l'investisseur de respecter les conditions dans un délai précis, ou enjoindre l'investisseur d'exécuter des prescriptions en substitution de l'obligation non exécutée dans un délai précis. Le ministre peut également assortir ces injonctions d'une astreinte et prendre

des mesures conservatoires nécessaires. Enfin, le ministre peut infliger une sanction pécuniaire à l'investisseur étranger qui est proportionnée à la gravité des manquements commis et dont le montant maximum correspond à la somme la plus élevée soit du double du montant de l'investissement irrégulier, soit à 10 % du chiffre d'affaires annuel, soit à cinq millions d'euros pour les personnes morales et un million d'euros pour les personnes physiques.

Le ministère de l'Économie a publié des *Lignes directrices relatives au contrôle des investissements étrangers en France* en 2022, afin de guider les investisseurs étrangers dans les demandes des autorisations et le suivi de celles-ci.

4.7 FRANCE : LE CONTRÔLE DES CESSIONS DE PARTS ET ACTIONS DE SOCIÉTÉS SUR LE MARCHÉ DU FONCIER AGRICOLE

La *Loi portant sur les mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires* (dite « loi Sempastous ») a été adoptée en France pour renforcer le contrôle sur les sociétés possédant ou exploitant des terres agricoles¹³⁹. Cette législation vise à lutter contre la concentration excessive et l'accaparement des terres, et à favoriser l'installation des agriculteurs, la consolidation des exploitations agricoles, et le renouvellement des générations d'agriculteurs. L'objectif de fond de cette législation est de contribuer à la souveraineté alimentaire de la France et de faciliter l'accès au foncier à travers le contrôle du respect des prix du marché foncier local.

La législation introduit un nouveau dispositif de contrôle administratif dans le *Code rural et de la pêche maritime* (CRPM) aux articles [L-333-1](#) et suivants. Ce dispositif concerne les cessions de parts et actions de sociétés possédant ou exploitant des terres agricoles, lorsque ces cessions contribuent à dépasser, après acquisition, un seuil d'agrandissement préalablement fixé.

Selon la législation, toute cession de parts et d'actions de sociétés qui entraîne la prise de contrôle d'une société qui possède ou exploite des terres agricoles ou à vocation agricole et conduit à dépasser le seuil d'agrandissement significatif, après acquisition, doit être autorisée par le préfet de département. Cette obligation d'autorisation pèse sur les personnes physiques (individus) et sur les personnes morales (sociétés) qui possèdent ou exploitent des terres agricoles ou à vocation agricole.

Si le cessionnaire possède déjà des terres agricoles ou à vocation agricole dont la superficie totale dépasse le seuil d'agrandissement significatif, avant acquisition, et qui prend le contrôle d'une société possédant ou exploitant des terres agricoles, toute cession de parts et actions de cette société doit également être autorisée par le préfet.

Le seuil d'agrandissement significatif fait référence à la superficie totale des terres agricoles ou à vocation agricole qu'une personne exploite ou possède directement ou indirectement. Il est fixé en hectares par le préfet de région, par région naturelle ou par territoire présentant une cohérence en matière agricole. Ce seuil doit être compris entre une fois et demie et trois fois la surface agricole utile régionale moyenne. Cette surface est fixée dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles¹⁴⁰.

Tandis qu'aux termes de la loi, la prise de contrôle fait référence à l'acquisition de titres sociaux qui confère à une personne physique ou morale, agissant directement ou par l'interposition d'une personne morale acquéreuse, le contrôle de la société¹⁴¹. Selon l'article L. 233-3 du *Code de commerce*, la prise de contrôle s'opère lorsqu'une personne dispose directement ou indirectement d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 %.

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

140 Le schéma directeur régional des exploitations agricoles est un document qui fixe le seuil de surface au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est requise. Article L. 312-1 du CRPM.

141 Articles L. 233-3 et L. 233-4 du Code de commerce.

Par ailleurs, la législation précise que le contrôle s'applique également à toute modification de la répartition du capital social ou des droits de vote qui aboutit à transférer le contrôle d'une société possédant ou exploitant des terres agricoles à un nouveau bénéficiaire, associé ou non, remplissant les conditions du contrôle. Il s'applique également à toute prise de participation complémentaire réalisée par un cessionnaire contrôlant déjà une telle société et à toute prise de participation complémentaire, réalisée par un cessionnaire-personne morale, ayant pour effet de renforcer les droits d'un tiers agissant par son interposition, lorsque ce cessionnaire contrôle déjà une telle société. Enfin, le contrôle s'applique à la prise de contrôle d'une société qui contrôle, directement ou indirectement, une autre société remplissant les conditions du contrôle. En d'autres termes, toute mutation sociétaire qui conduit à dépasser le seuil d'agrandissement significatif doit également être autorisée par le préfet.

La loi aménage des exceptions à l'obligation d'obtenir une autorisation, notamment pour les opérations réalisées à titre gratuit, les cessions de parts sociales ou d'actions entre époux entre époux, personnes liées par un pacte civil de solidarité, parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus, ainsi que les cessions entre associés ou actionnaires détenant, depuis au moins neuf ans, des titres sociaux.

La demande d'autorisation doit être présentée à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et instruite par cette dernière pour le compte du préfet de département. La SAFER est chargée de vérifier si l'opération est susceptible de porter atteinte aux objectifs du dispositif, à savoir à l'installation d'agriculteurs, à la consolidation d'exploitations agricoles et au renouvellement des générations agricoles. Si tel est le cas, la SAFER doit vérifier si l'opération contribue au développement du territoire ou à la diversité de ses systèmes de production en prenant notamment en compte les emplois créés et les performances économiques, sociales et environnementales que l'opération présente.

La SAFER procède à une mise en balance entre les atteintes aux objectifs du dispositif et la contribution au développement du territoire ou à la diversité de ses systèmes de production. Si la SAFER estime que la contribution l'emporte sur les atteintes, elle

informe le préfet de département pour délivrer l'autorisation de l'opération. Dans le cas contraire, le préfet de département doit déterminer que l'atteinte l'emporte sur la contribution et doit informer le demandeur des motifs qui s'opposent à la réalisation de l'opération.

En cas de refus d'autorisation, le cessionnaire peut s'engager auprès du préfet de département à renoncer à des terres agricoles ou à vocation agricole. À ce titre, il peut proposer des mesures, afin de remédier aux motifs qui s'opposent à la réalisation de l'opération visant à vendre ou à donner à bail à long terme prioritairement, ou à libérer prioritairement, au profit d'un agriculteur réalisant une installation en bénéficiant des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, ou à défaut à un agriculteur réalisant une installation ou ayant besoin de consolider son exploitation sur une surface lui permettant d'atteindre le seuil de viabilité économique. Ces engagements doivent être accompagnés d'un cahier des charges.

Au terme de la procédure, le préfet peut soit autoriser sans condition le projet de cession de parts et actions de sociétés, soit l'autoriser à la condition de réaliser les engagements du cessionnaire, soit refuser l'autorisation. Ainsi, le préfet peut donc refuser un projet de cession de parts et actions de sociétés ou l'autoriser sous réserve pour faciliter l'installation de jeunes agriculteurs.

Un décret en Conseil d'État précise la procédure de délivrance de l'autorisation à la prise de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole¹⁴².

En cas de cession de parts et d'actions de sociétés en violation du dispositif, le préfet peut exercer une action en nullité et prononcer une amende d'un montant de 2 % maximum du montant de la transaction concernée.

Le dispositif mis en place par la loi permet d'assurer un certain niveau de transparence des investissements et de réguler la cession de terres agricoles par le biais de parts et actions de sociétés.

4.8 FRANCE : LES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL (SAFER)

La France a créé des entités spécifiques opérant dans les espaces ruraux et jouant un rôle dans l'aménagement de ces espaces, ainsi que dans la gestion et la régulation du marché foncier rural : les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Les SAFER sont régies par les [articles L141-1](#) et suivants et [R141-1](#) et suivants du Code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Les SAFER ont été créées en 1960 par la *Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole*. Il s'agit de sociétés commerciales sans but lucratif dotées de missions de services publics pour le compte de l'État¹⁴³. Elles sont placées sous la tutelle du ministère des Finances et du ministère de l'Agriculture et doivent être agréées par les ministres de ces deux ministères. Elles opèrent à l'échelle régionale ou interrégionale.

Les SAFER sont dotées de missions qui sont pour la plupart étroitement liées à la protection des terres et activités agricoles sur le territoire. Elles ont pour mission prioritaire de protéger les espaces agricoles, naturels et forestiers en favorisant l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières, et en promouvant la diversité des systèmes de production, en particulier ceux qui combinent les performances économiques, sociales et environnementales et ceux relevant de l'agriculture biologique. Elles sont également chargées de concourir à la protection des ressources naturelles, de contribuer au développement durable des territoires ruraux ou encore d'assurer la transparence du marché foncier rural.

Les SAFER interviennent de plusieurs façons pour pouvoir assurer leurs missions. Elles peuvent notamment acquérir des terres ou des actions ou parts de sociétés à l'amiable ou par préemption dans le but de les rétrocéder en fonction de leurs missions.

Elles sont habilitées à acquérir « *des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières* » dans le but de les rétrocéder, à acquérir des actions ou parts de sociétés détenant des biens immobiliers agricoles ou à vocation agricole ou détenant des droits sur ces sociétés, ainsi qu'à se substituer à des tiers pour réaliser une cession de tout ou partie des droits conférés sur des terres ou sur des actions ou parts de sociétés. Les SAFER peuvent attribuer les biens susmentionnés à des agriculteurs pour leur permettre de se maintenir ou de s'installer.

Pour que les SAFER puissent exercer leurs missions, le législateur français a créé une obligation d'information. En vertu de celle-ci, les SAFER doivent être informées de toute cession, à titre onéreux ou gratuit, des biens et droits mobiliers (actions ou parts de sociétés) précédemment mentionnés qui sont situés dans leur ressort. L'obligation d'information s'applique également pour les opérations qui modifient la répartition du capital social ou des droits de vote et qui aboutissent à transférer le contrôle d'une société détenant des biens immobiliers agricoles ou à vocation agricole ou détenant des droits sur ces sociétés.

Les SAFER sont titulaires d'un droit de préemption qui permet de se substituer à un acquéreur pour acquérir des biens immobiliers agricoles ou des terrains à vocation agricole dans le but de les rétrocéder¹⁴⁴. Il peut être exercé pour plusieurs raisons, notamment pour : installer, réinstaller et maintenir des agriculteurs ; consolider des exploitations agricoles ; sauvegarder le caractère familial de l'exploitation ; lutter contre la spéculation foncière ; conserver les exploitations viables ; protéger l'environnement ; ou encore de protéger et mettre en œuvre les espaces agricoles et naturels périurbains. Il peut également être exercé sur la vente de la totalité des parts ou actions d'une société qui a pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, s'il a pour vocation l'installation d'un agriculteur. La SAFER peut également demander la révision du prix de vente si elle l'estime trop élevé. Le droit de préemption est un outil à la disposition des SAFER pour intervenir afin de réguler le prix des terres agricoles, assurer le maintien des exploitations agricoles et favoriser l'accès à la terre pour les jeunes agriculteurs.

Par ailleurs, pour assurer leur mission de transparence du marché foncier rural local, les SAFER ont le droit de communiquer aux autorités publiques les informations relatives au prix, à la surface, ou encore à la nature des biens concernés par les cessions, ainsi que des analyses sur celles-ci. Elles ont pour obligation de communiquer à l'État les informations sur l'évolution des prix et sur les changements de destination des terres agricoles, ainsi que sur leur ampleur.

143 Le conseil d'administration des SAFER doit inclure des représentants des organisations syndicales agricoles, des chambres régionales d'agriculteurs, des collectivités territoriales, de l'État, des actionnaires, ainsi que des représentants d'associations de protection de l'environnement et des fédérations des chasseurs.

144 Le droit de préemption pour les SAFER a été reconnu par la *Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole*.

4.9 FRANCE : L'AIDE À L'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS (PRÊTS À MOYEN TERME SPÉCIAUX)

La France a mis en place des prêts spécifiques destinés à aider les jeunes agriculteurs de moins de 40 ans à s'installer et à constituer des groupements ou sociétés agricoles. Ces prêts, appelés « prêts à moyen terme spéciaux », bénéficient de taux privilégiés. Ils sont prévus aux articles [D343-13](#) à [D343-16](#) du Code rural et de la pêche maritime¹⁴⁵.

Les prêts peuvent être accordés à un jeune agriculteur qui s'installe à titre individuel ou qui s'établit dans le cadre d'une société agricole. La demande de prêts à moyen terme spéciaux s'effectue dans le cadre de la demande d'aides à l'installation.

Les prêts à moyen terme spéciaux sont destinés à financer les dépenses liées aux activités agricoles, notamment celles liées à la première installation, qu'il s'agisse d'une reprise totale ou partielle de l'exploitation, de sa mise en état ou de son adaptation. Plus précisément, ces prêts visent à financer le besoin en fonds de roulement pour la première année d'installation, la reprise, la mise en état et l'adaptation du capital mobilier et immobilier (hors foncier) nécessaire à l'installation, ainsi qu'à l'acquisition

de parts ou d'actions d'un groupement agricole d'exploitation en commun agréé, d'un groupement foncier agricole, d'un groupement foncier rural, d'un groupement forestier ou de toute autre société agricole. Ils visent également à financer l'acquisition de terres lorsqu'elles améliorent la viabilité de l'exploitation.

Les prêts à moyen terme spéciaux peuvent être sollicités pendant quatre ans à compter de l'installation du jeune agriculteur ou de la société au sein de laquelle il s'établit. Ils sont accordés après l'accord du préfet, par les établissements de crédit et les sociétés de financement ayant passé une convention avec les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie. Ils peuvent être consentis pour une durée maximale de 15 ans.

L'arrêté du 22 août 2016 relatif aux prêts à moyen terme spéciaux définit les conditions financières des prêts à moyen terme spéciaux. Plus précisément, il fixe les durées de bonification et de différé d'amortissement, le taux d'intérêt ainsi que les plafonds de réalisation et de montant d'aide dont peut bénéficier le demandeur sous forme de prêts.

4.10 POLOGNE : LES ACQUISITIONS DES TERRES AGRICOLES

En Pologne, la Loi sur le développement du système Agricole (*Act on agricultural system development*)¹⁴⁶ a été adoptée en 2003 en vue de renforcer la protection et le développement des exploitations familiales, d'assurer une bonne gestion des terres agricoles, de garantir la sécurité alimentaire des citoyens et de promouvoir une agriculture durable¹⁴⁷.

Plusieurs modifications de la loi ont été introduites, en particulier avec l'adoption d'un amendement relatif aux transactions foncières en 2015 visant à limiter l'accapement des terres et protéger l'agriculture familiale.

La législation vise à protéger les terres agricoles des grands investisseurs étrangers ou nationaux qui souhaiteraient implanter des entreprises agroalimentaires au détriment de l'agriculture familiale. Par ailleurs, elle met en place des voies de recours permettant aux particuliers de contester une procédure administrative lorsque le droit d'acheter des terres agricoles leur a été injustement refusé.

Elle définit les principes de l'organisation de l'agriculture de l'État, à savoir, entre autres, l'amélioration de la structure des surfaces des exploitations agricoles, la lutte contre la concentration excessive des terres agricoles, la garantie d'une qualification des agriculteurs, le soutien du développement des zones rurales.

¹⁴⁵ Ce dispositif a été modifié par le Décret n° 2016-1141 du 22 août 2016 relatif aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs.

¹⁴⁶ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pol114765.pdf>

¹⁴⁷ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pol114765.pdf>

4.11 KENYA (COMTÉ DE NAIROBI) : LA PROMOTION DE L'AGRICULTURE URBAINE

Au Kenya, le comté de Nairobi a adopté une législation spécifique relative à la promotion de l'agriculture urbaine, nommée la *Loi sur la promotion et la réglementation de l'agriculture urbaine dans le comté de Nairobi (Nairobi City County Urban Agriculture Promotion and Regulation Act (No. 4 of 2015), 2015)*¹⁴⁸. Cette législation établit un cadre réglementaire pour soutenir l'agriculture urbaine sur le territoire du comté et crée le Conseil consultatif de promotion de l'agriculture urbaine du comté de Nairobi (Nairobi City County Urban Agriculture Promotion Advisory Board)¹⁴⁹. Elle précise les rôles et les responsabilités des organes qui sont impliqués dans la promotion de l'agriculture urbaine dans le comté de Nairobi.

En adoptant cette législation, le comté de Nairobi vise plusieurs objectifs, notamment : contribuer à la sécurité alimentaire par le développement de l'agriculture dans le comté par la responsabilisation de la population et des institutions en autorisant et facilitant les activités agricoles à des fins de subsistance et commerciales; soutenir et orienter le développement de l'agriculture urbaine; réglementer l'accès à la terre et à l'eau pour une utilisation dans l'agriculture urbaine; protéger la sécurité alimentaire, la santé publique et l'environnement; et faciliter la création d'emplois dans le comté par le biais de l'agriculture. Le membre du comité exécutif chargé de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche de l'Assemblée du comté de Nairobi est chargé de réaliser ces objectifs en élaborant et adoptant des règlements, des dispositions administratives, des programmes et des politiques.

Pour promouvoir l'agriculture urbaine, le membre du comité exécutif chargé de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche a la responsabilité de prendre les mesures pour encourager l'agriculture urbaine durable sur le territoire du comté. En outre, il doit s'assurer que l'agriculture urbaine est intégrée en tant qu'élément de la planification et de l'utilisation des terres, de la politique alimentaire, et de la commercialisation et de l'infrastructure

du marché, dans le but d'avoir une approche intégrée et cohérente entre les secteurs. Il est aussi chargé de préparer un plan stratégique pour les programmes d'agriculture urbaine¹⁵⁰, ainsi que d'identifier les zones d'expansion ou d'approfondissement des activités agricoles dans le comté.

Le membre du comité exécutif chargé de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche a la possibilité d'établir des règles pour la mise en œuvre et l'administration de l'agriculture urbaine. Plus spécifiquement, il peut également conclure un contrat avec un propriétaire foncier, afin de restreindre l'utilisation des terres soumises au contrat à des utilisations compatibles avec l'agriculture urbaine.

La législation précise les responsabilités générales du gouvernement du comté en ce qui concerne l'agriculture, notamment la formation et le renforcement des capacités des agriculteurs dans divers domaines, le contrôle et la réglementation de l'agriculture urbaine, l'assurance d'un financement adéquat pour les programmes d'agriculture urbaine, la collecte et la conservation des données sur les activités et la production agricole et le développement l'infrastructure de commercialisation pour l'agriculture urbaine.

Enfin, la législation crée un organe consultatif auprès du comté de Nairobi, le Conseil consultatif de promotion de l'agriculture urbaine du comté de Nairobi. Sa mission est de conseiller le membre du comité exécutif chargé de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche sur la promotion des activités agricoles dans le comté, ainsi que sur les programmes et objectifs de développement de l'agriculture urbaine. Cet organe consultatif est composé d'un président, qui doit être une personne expérimentée dans la promotion de l'agriculture, d'un secrétaire qui est le responsable en chef de l'agriculture, ainsi que de quatre autres membres possédant des compétences et expériences dans les domaines de l'urbanisme, de l'agriculture, de la santé publique et de l'économie.

148 Loi sur la promotion et la réglementation de l'agriculture urbaine dans le comté de Nairobi, en ligne : <http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/NairobiCityCountyUrbanAgriculturePromotionandRegulationAct2015.pdf>

149 Nairobi City County Urban Agriculture Promotion and Regulation Act (No. 4 of 2015), 2015.

150 Conformément aux articles 36(1)(f) et 40(i) de la Loi sur les zones et villes urbaines (*Urban Areas and Cities Act* (No. 13 of 2011)).

4.12 SUISSE : LES PLANS D'AFFECTATION DES TERRES AGRICOLES

La *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*¹⁵¹ de la Confédération suisse, adoptée en 1979, dispose qu'il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables¹⁵². En vertu de cette loi, les cantons suisses sont chargés d'élaborer des études de base dans lesquelles ils désignent les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture et décrivent à la fois l'état et le développement de ces terres agricoles, notamment¹⁵³. Les zones agricoles sont par la suite délimitées par des plans d'affectation qui tiennent compte, de façon adéquate, des différentes fonctions des zones agricoles¹⁵⁴.

Les zones agricoles comprennent ainsi les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et qui sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture, ainsi que les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture¹⁵⁵. Elles doivent servir à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique¹⁵⁶. Pour cela, elles doivent autant que possible être maintenues libres de toute construction¹⁵⁷.

Les constructions et installations permises sont celles qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice, les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées, ainsi que les constructions et installations qui dépassent ce cadre, mais sont nécessaires au développement interne de l'exploitation, déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées moyennant une procédure de planification¹⁵⁸. Des activités non agricoles accessoires peuvent également être autorisées lorsqu'une entreprise ne peut subsister sans un revenu complémentaire, lorsque ces activités sont étroitement liées à l'entreprise agricole, notamment¹⁵⁹.

Des zones d'affectation de caractère temporaire peuvent par ailleurs être délimitées lorsque des territoires particulièrement favorables à l'exploitation agricole, des paysages ou des sites particulièrement remarquables sont directement menacés et que des mesures de sauvegarde ne sont pas prises dans un délai convenu par le Conseil fédéral¹⁶⁰. À l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation¹⁶¹.

4.13 SUISSE : LA CAPACITÉ À EXPLOITER ET LES DROITS DE SUCCESSION DES TERRES AGRICOLES

La *Loi fédérale sur le droit foncier rural*¹⁶² de la Confédération suisse, adoptée en 1991, a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et en particulier de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive, orientée vers une exploitation durable du sol, ainsi que d'améliorer les structures ; de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles ; et de lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles¹⁶³.

Elle prévoit à cet égard des restrictions visant à assurer que les terres agricoles sont exploitées par des personnes ayant les aptitudes usuellement requises dans l'agriculture dans la Confé-

dération suisse, pour cultiver eux-mêmes les terres agricoles et diriger personnellement leur entreprise agricole¹⁶⁴. Elle prévoit notamment des restrictions de droit privé dans les rapports juridiques concernant les entreprises et les immeubles agricoles, en matière de partage successoral. Ainsi, notamment, lorsqu'il existe dans une succession une entreprise agricole, tout héritier qui entend l'exploiter lui-même et en paraît capable peut en demander l'attribution¹⁶⁵. De plus, si le défunt laisse comme héritiers des descendants mineurs, un sursis au partage successoral doit être déclaré et les héritiers doivent maintenir la communauté héréditaire tant qu'il n'est pas possible de déterminer si un descendant reprend l'entreprise agricole pour l'exploiter lui-même¹⁶⁶.

151 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1979, en ligne : https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1979/1573_1573_1573/fr

152 Art. 3, par. 2.a.

153 Art. 6, par. 2

154 Art. 13 et 14

155 Art. 16

156 Art. 16

157 Art. 16

158 Art. 16

159 Art. 24

160 Art. 37

161 Art. 37

162 Loi fédérale sur le droit foncier rural, 1991, en ligne : https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/1410_1410_1410/fr

163 Art. 1

164 Art. 9

165 Art. 11

166 Art. 12

4.14 SUISSE : LES MESURES ASSURANT LA SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE ET L'EXPLOITATION DES TERRES EN FRICHE

La *Loi fédérale sur l'agriculture*¹⁶⁷, adoptée en 1998, indique que la Confédération suisse doit veiller à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural, à l'occupation décentralisée du territoire et au bien-être des animaux. Elle prévoit l'octroi de contributions et des crédits d'investissement aux agriculteurs pour le paysage cultivé, pour la sécurité de l'approvisionnement et pour l'amélioration des structures, de même que des mesures d'exploitation obligatoire des terres en friche.

Premièrement, des contributions au paysage cultivé sont octroyées dans le but de maintenir un paysage cultivé ouvert¹⁶⁸. Elles comprennent une contribution par hectare échelonnée selon la zone, visant à encourager l'exploitation dans les différentes zones; une contribution par hectare pour la difficulté d'exploitation des terrains en pente et en forte pente, échelonnée selon la pente du terrain et le mode d'utilisation des terres, visant à encourager l'exploitation dans des conditions topographiques difficiles; une contribution échelonnée selon la part de prairies de fauche en forte pente; une contribution par pâquier normal, visant à encourager les agriculteurs à placer les animaux dans une exploitation d'estivage et une contribution d'estivage échelonnée selon la catégorie d'animaux, par unité de gros bétail estivée ou par charge usuelle, visant à encourager l'exploitation et l'entretien des surfaces d'estivage, valables pour une charge admise en bétail et certaines catégories d'animaux¹⁶⁹.

Deuxièmement, des contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont octroyées dans le but d'assurer la sécurité de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires¹⁷⁰.

Elles comprennent une contribution de base par hectare, visant à maintenir la capacité de production; une contribution par hectare, visant à garantir une proportion appropriée de terres ouvertes et de surfaces affectées aux cultures pérennes; une contribution par hectare à la difficulté d'exploitation, échelonnée selon la zone, pour les surfaces situées dans la région de montagne et des collines, visant à maintenir la capacité de production dans des conditions climatiques difficiles¹⁷¹.

Troisièmement, des contributions et des crédits d'investissement peuvent être octroyés aux agriculteurs afin d'améliorer les bases d'exploitation de sorte à diminuer les frais de production; d'améliorer les conditions de vie et les conditions économiques du monde rural, notamment dans la région de montagne; de protéger les terres cultivées ainsi que les installations et les bâtiments ruraux contre la dévastation ou la destruction causées par des phénomènes naturels; de contribuer à la réalisation d'objectifs relevant de la protection de l'environnement, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire; et de promouvoir la remise de petits cours d'eau à un état proche des conditions naturelles¹⁷².

Par ailleurs, la Loi fédérale sur l'agriculture prévoit que les propriétaires fonciers doivent tolérer sans indemnité l'exploitation et l'entretien de leurs terres en friche lorsque l'intérêt public l'exige, notamment lorsque cela est nécessaire au maintien de l'agriculture, à la protection contre des dangers naturels ou à la sauvegarde d'espèces végétales ou animales¹⁷³. Cette obligation est valable au moins trois ans, à l'issue desquels le propriétaire peut exploiter lui-même ses terres ou les céder en fermage en informant l'exploitation au moins six mois en amont¹⁷⁴. Les cantons sont responsables de la mise en œuvre de ces dispositions¹⁷⁵.

167 Loi fédérale sur l'agriculture, 1998, en ligne : https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1998/3033_3033_3033-20230101-fr-pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1998-3033_3033_3033-20230101-fr-pdf-a-3.pdf

168 Art. 71

169 Art. 71

170 Art. 72

171 Art. 72

172 Art. 87

173 Art. 165

174 Art. 165

175 Art. 165

**Chaire de recherche en droit sur la diversité
et la sécurité alimentaires
(Chaire DDSA)**

Faculté de Droit, Université Laval
1030, av. des Sciences humaines
Pavillon Charles-De Koninck, Bureau 4249
Québec (QC) G1V 0G6
CANADA
418-656-2131, poste 408039
cddsa@fd.ulaval.ca

[Twitter](#) | [Facebook](#) | [LinkedIn](#)

