



Commission économique pour l'Europe**Comité du logement et de l'aménagement du territoire****Groupe de travail de l'administration des biens fonciers****Onzième session**

Genève, 27 et 28 février 2019

Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire

Examen du programme de travail pour 2018-2019 :**Études sur des questions liées à l'aménagement du territoire
et à l'administration des biens fonciers****Cadre juridique du remembrement des terres****Note du Bureau du Groupe de travail de l'administration
des biens fonciers***Résumé*

La présente note a pour objet de présenter les résultats de l'étude sur la mise en place d'un cadre juridique pour l'élaboration des lois sur le remembrement des terres. Il s'appuie sur les résultats et les recommandations d'un projet de recherche mené par la FAO avec le soutien de LANDNET et du Groupe de travail de l'administration des biens fonciers. À partir de plusieurs études de cas provenant de 10 pays européens, on a analysé les meilleures pratiques et formulé 27 recommandations clefs pour un cadre juridique. Ces recommandations couvrent bon nombre d'aspects du remembrement des terres dont les caractéristiques principales et les objectifs de celui-ci, les questions institutionnelles, et les questions financières, mais abordent aussi des questions de mise en œuvre comme la planification de la redistribution, l'évaluation des biens, les levés cadastraux et la constitution de réserves foncières.

Le présent document récapitule des résultats de l'étude. Il rend compte des 4 recommandations principales formulées dans l'étude, qui définissent les conditions nécessaires aux projets de remembrement des terres, mais n'aborde pas expressément les 23 autres recommandations, qui portent sur l'exécution des projets. L'étude servira de base à un guide sur le cadre juridique du remembrement des terres, dont l'élaboration est en cours.

Le Groupe de travail est invité à prendre note de l'état d'avancement de l'étude et à demander à son Bureau de finaliser le guide et de présenter celui-ci à la quatre-vingtième session du Comité du logement et de l'aménagement du territoire en octobre 2019.



I. Introduction

A. Généralités

1. Le remembrement des terres est l'un des outils de gestion des terres les plus efficaces, qui permet d'améliorer la structure des exploitations agricoles, ce qui accroît l'efficacité économique et sociale nationale du pays et procure des avantages aussi bien aux titulaires de droits privés qu'à la société en général. Le remembrement des terres est un instrument complexe, qui nécessite une réglementation aboutie, qui soit intégrée dans le cadre juridique national.

2. Les recommandations figurant dans le présent document constituent un résumé d'une étude sur les cadres juridiques et portent spécifiquement sur le remembrement des terres agricoles. Elles donnent des orientations plus précises sur l'application 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 nationale¹ (les Directives volontaires) ainsi que sur l'utilisation des bonnes pratiques en Europe. Si certains pays ont une longue expérience du remembrement des terres, cet instrument de gestion des terres revêt comparativement un caractère de nouveauté pour d'autres pays comme la Lituanie et l'ex-République yougoslave de Macédoine.

B. Objectifs de l'étude sur les cadres juridiques

3. L'objectif principal de l'étude conjointe dont il est question dans la présente note est de faciliter la création de cadres juridiques pour le remembrement des terres en Europe et en Asie centrale et/ou le développement de ces cadres, par la promotion de bonnes pratiques réglementaires européennes dans le domaine du remembrement des terres. Le document vise aussi à faciliter l'application des Directives volontaires dans le domaine du remembrement des terres en offrant des recommandations plus précises et plus concrètes.

4. Le guide favorise l'échange de bonnes pratiques entre les différents pays disposant de cadres juridiques aboutis pour le remembrement des terres. Il s'adresse aux pays qui n'ont pas encore adopté de cadre juridique spécifique pour le remembrement des terres ainsi qu'aux pays où l'instrument pertinent est encore récent ou est en cours de développement.

5. Le guide n'a pas pour objet d'apporter des solutions législatives valables partout. Il vise à présenter les aspects principaux du remembrement des terres et les solutions juridiques que les différents pays ont respectivement adoptées, ainsi qu'à proposer des recommandations qu'il convient d'adapter en fonction du contexte local et des spécificités du cadre juridique national.

6. Le guide aborde les principaux aspects du remembrement des terres ; il est structuré de manière à suivre de près les principales étapes d'un projet typique de remembrement des terres. Outre les aspects principaux du remembrement, le guide traite aussi de questions proches du sujet, envisagées selon leurs liens avec le remembrement des terres, telles que la constitution de réserves foncières, l'expropriation, la fiscalité, etc.

III. Résultats de l'étude

7. L'analyse des pays² a montré qu'il n'existe pas de forme commune de loi sur le remembrement des terres. Certains pays (Allemagne et Danemark, par exemple) ont adopté

¹ 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, <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/vggt/fr/>.

² Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Lituanie, Pays-Bas, Serbie, Turquie.

une législation spécifique. Dans d'autres pays, des dispositions sur le remembrement des terres figurent dans des lois d'application plus générale (comme la loi sur les biens fonciers en Lituanie, ou la loi sur la composition des biens immobiliers en Finlande). Il arrive aussi que plusieurs lois traitent du remembrement des terres selon le type de projet (à titre d'exemple, la loi sur la composition des biens immobiliers et la loi relative aux autoroutes, en Finlande, ou la loi sur la réforme agricole dans les zones d'irrigation pour l'aménagement foncier et la loi sur la conservation des sols et l'utilisation des terres, en Turquie). En outre, des dispositions réglementaires sur le remembrement des terres peuvent être prévues pour les actes juridiques de l'État ou les actes juridiques dont l'objet concerne l'État (c'est notamment le cas en Allemagne ou en Espagne).

8. Même si l'analyse comparative de la pratique nationale n'a pas discerné de forme prédominante d'actes juridiques régissant le remembrement des terres, la pratique concrète des actes juridiques de différents pays milite clairement en faveur de l'adoption d'une législation ou d'un chapitre de loi distincts, qui soient consacrés exclusivement au remembrement des terres. Le remembrement des terres est un instrument particulièrement complexe et veiller à ce qu'il puisse être aisément compris et appliqué fait partie des clefs du succès. Concentrer les dispositions relatives au remembrement des terres en un seul texte est donc de nature à en faciliter la compréhension pour toutes les parties concernées.

9. Une législation distincte concernant le remembrement des terres peut aussi avoir l'avantage de faciliter des modifications éventuelles de la loi. Modifier un code ou une loi d'application plus générale demande davantage de travail législatif que de modifier une loi spécifique.

10. Selon les besoins de la société qui a recours au remembrement des terres, l'adoption de cet instrument peut viser différents objectifs. Longtemps, le développement agricole a été l'objectif principal du remembrement des terres, conçu alors pour remédier à la fragmentation des terres et améliorer l'efficacité économique des exploitations. Au cours des dernières décennies, on a cependant assisté à une nette évolution de la pratique des pays d'Europe de l'Ouest, où le remembrement des terres a cessé d'avoir un but unique pour viser des buts multiples. Dans la plupart des pays, les objectifs de développement agricole sont intégrés à l'heure actuelle dans le cadre du développement des infrastructures, des objectifs environnementaux, etc.

11. Le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers et la FAO encouragent fortement un remembrement polyvalent des terres et une définition claire de ses objectifs dans les actes juridiques nationaux. Une démarche polyvalente est de nature, d'une part, à faire en sorte que l'instrument de remembrement des terres soit utilisé de la manière la plus bénéfique possible, dans la mesure où un ensemble plus large d'objectifs peut être atteint. D'autre part, ce peut être un moyen de faire en sorte qu'une démarche intégrée soit suivie pour atteindre les différents objectifs. Ainsi, les objectifs agricoles devraient être harmonisés avec les objectifs environnementaux et sociaux et le remembrement des terres ne devrait pas promouvoir une agriculture de monoculture, laquelle est fortement tributaire des produits chimiques.

12. Il convient de noter qu'au moment d'entreprendre une nouvelle législation sur le remembrement des terres, les objectifs doivent être clairement énoncés et être assortis de moyens d'application bien adaptés, faute de quoi la législation est susceptible de rester purement déclaratoire. Qui plus est, un texte de loi mal appliqué peut faire manquer l'occasion de remembrer des terres, car il est peu probable que la même zone fasse souvent l'objet d'un remembrement.

13. Plusieurs grands types d'objectifs nationaux de remembrement des terres ont pu être identifiés à partir de la pratique nationale :

- a) Le remembrement des terres comme instrument de développement agricole ;
- b) Le remembrement des terres conçu dans le cadre plus large du développement rural local, y compris les besoins de modernisation des infrastructures agricoles ;
- c) Le remembrement des terres comme outil destiné à des projets environnementaux ;

d) Le remembrement des terres comme outil destiné à de grands projets d'infrastructure.

14. Les principes du remembrement des terres servent à orienter tous les cadres pertinents, qui vont de la législation sur le remembrement des terres à la réglementation et aux manuels en vigueur à l'échelon le plus bas. Ces principes peuvent émaner du droit national, mais aussi de documents internationaux, tels que les Directives volontaires et d'autres documents. Compte tenu de l'expérience nationale et internationale, plusieurs grands principes de remembrement des terres ont pu être identifiés. La liste ci-dessous n'est pas exhaustive et est susceptible d'évoluer. Les principes ci-après sont identifiés et analysés dans le présent document :

- a) Principe de la « situation au moins aussi bonne » ;
- b) Durabilité et protection de l'environnement ;
- c) Démarche participative ;
- d) Égalité entre les sexes ;
- e) Transparence.

15. Outre les principes du remembrement des terres susmentionnés, on notera que la législation sur le remembrement des terres devrait prévoir des mécanismes propres à garantir que les droits légitimes de toutes les parties prenantes du remembrement sont pris en compte et respectés.

IV. Recommandations

16. À l'issue de l'étude, 27 recommandations, dont la liste figure à l'annexe, ont été formulées. Les 27 thèmes couvrent bon nombre d'aspects du remembrement des terres dont les caractéristiques principales et les objectifs de celui-ci, les questions institutionnelles, et les questions financières, ainsi que des sujets concernant la mise en œuvre du remembrement des terres dont la planification de la redistribution, l'évaluation des biens, les levés cadastraux et la constitution de réserves foncières. La section de recommandations ci-après est centrée sur quatre ensembles de recommandations clefs qui définissent les conditions préalables auxquelles doivent répondre les projets de remembrement des terres.

a) **Recommandations clefs 1 : Principales caractéristiques de la réglementation du remembrement des terres**

- La législation sur le remembrement des terres devrait être respectueuse des droits fondamentaux de l'homme, établis dans des actes et documents juridiques internationaux, supranationaux ou nationaux ;
- La législation sur le remembrement des terres devrait contribuer à la réalisation du Programme 2030 et des objectifs de développement durable (ODD) ;
- La législation sur le remembrement des terres devrait être pleinement conforme aux principes généraux 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, et appliquer les orientations spécifiques prévues dans ces directives pour le remembrement des terres ;
- La législation sur le remembrement des terres devrait prévoir des mécanismes appropriés pour garantir que les droits légitimes de toutes les parties prenantes du remembrement des terres sont pris en compte et respectés ;
- La législation sur le remembrement des terres devrait être rédigée de manière simple et complète, en évitant l'excès de réglementation. Elle devrait aussi être accompagnée par des textes d'application ainsi que des documents techniques (tels que principes directeurs, instructions, manuels d'application, modèles et normes, etc.) pour fournir des instructions plus précises ;

- Un cadre juridique pour le remembrement des terres devrait partir d'une conception stratégique alignée sur de grands objectifs nationaux et internationaux de portée plus générale. Cette conception stratégique doit être intégrée dans le cadre de politique générale soit en élaborant une stratégie nationale de remembrement des terres distincte, soit en insérant cette stratégie dans d'autres documents stratégiques de portée plus générale ;
- L'adoption d'un instrument de remembrement des terres dans le pays devrait aussi être accompagnée en adoptant les changements nécessaires dans d'autres textes de loi sur des questions telles que l'enregistrement des propriétés, le cadastre et les hypothèques ;
- La législation sur le remembrement des terres devrait préciser si le remembrement est un processus fondé sur le consentement de tous ou sur une décision majoritaire (ou si l'une et l'autre options sont possibles) ;
- Si le système juridique considéré le permet, on recommande que le cadre juridique national garantisse l'inclusion de dispositions relatives à l'intérêt public dans l'instrument de remembrement des terres. C'est un aspect particulièrement important dans le cas du remembrement fondé sur une décision majoritaire ;
- Le processus d'adoption du remembrement des terres dans le pays et l'élaboration de la législation dans ce domaine devraient prévoir de larges consultations avec les parties prenantes potentielles, notamment avec les organisations de la société civile représentant les intérêts des propriétaires et des agriculteurs et de défense de la nature, de l'environnement, etc.

b) Recommandations clefs 2 : Objectifs du remembrement des terres

- Il est recommandé que la législation définisse des objectifs larges de portée générale pour le remembrement des terres, qui procèdent d'une démarche durable et polyvalente et soient conçus en fonction de la situation particulière du pays. Il est donc recommandé de définir des objectifs plus ambitieux que la seule réduction de la fragmentation des terres ;
- Les objectifs devraient concerner non seulement l'agriculture mais d'autres questions, liées notamment aux infrastructures, à la gestion de l'environnement et au développement socioéconomique ;
- Les priorités stratégiques du remembrement des terres ne devraient pas être détaillées dans la législation, mais dans des textes d'application concrets ou d'autres types de documents qui pourront faire l'objet d'un examen périodique sans passer par des procédures législatives complexe ;
- La législation sur le remembrement des terres devrait prévoir des dispositions soulignant que le remembrement des terres contribue au développement agricole et rural par la réduction de la fragmentation des terres et l'agrandissement des exploitations et des parcelles de sorte qu'elles deviennent économiquement viables et durable ;
- La législation sur le remembrement des terres devrait aussi faire en sorte que les autorités compétentes soient en mesure d'appliquer le remembrement des terres à des projets publics à grande échelle, d'infrastructure (routes ou voies ferrées, à titre d'exemple), de restauration écologique, ou d'atténuation des changements climatiques et/ou d'adaptation à ces changements, et d'indemniser les propriétaires fonciers et les agriculteurs en terres plutôt que financièrement, en utilisant le remembrement des terres comme mesure de substitution à l'expropriation.

c) Recommandations clefs 3 : Principes du remembrement des terres

- La législation sur le remembrement des terres devrait garantir l'application du principe de la « situation au moins aussi bonne »³ ;
- Le remembrement des terres devrait contribuer au développement durable. Des mécanismes et des garanties écoresponsables garantissant des pratiques durables devraient figurer dans tous les projets de remembrement ;
- La législation sur le remembrement des terres devrait offrir la possibilité d'intégrer le remembrement des terres parmi les besoins plus généraux de développement local, par une planification globale du développement local menée selon un processus participatif et inclusif ;
- Les procédures de remembrement des terres devraient rester opérationnelles une fois appliquées et garantir la réalisation des divers types de programmes ou de projets de remembrement des terres ;
- La transparence, l'inclusivité et la participation active d'un grand nombre de parties prenantes devraient être garanties dans les projets de remembrement des terres, sans se limiter aux propriétaires fonciers ou aux détenteurs de droits formels. Ainsi, les habitants, les associations d'agriculteurs, les organisations de femmes, les autorités locales et d'autres acteurs devraient être associés au processus de façon à parvenir au résultat le plus efficace et le plus équilibré possible dans le cadre du remembrement des terres ;
- L'égalité entre les sexes devrait constituer un des principes directeurs de la mise en œuvre des programmes et des projets de remembrement des terres.

d) Recommandations clefs 4 : Cadre institutionnel

- La législation sur le remembrement des terres devrait définir quelle est l'institution ou l'entité nationale ou régionale chargée d'approuver les plans de remembrement des terres dans le cadre des projets. Les membres de cette institution ou de cette entité pourront être des représentants des parties prenantes institutionnelles et non institutionnelles du remembrement des terres concernées au niveau national, régional et/ou local ;
- Il est recommandé aux Gouvernements de créer ou de désigner une institution publique chef de file pour le remembrement des terres, qui aura la responsabilité générale de l'exécution du programme de remembrement des terres et des projets correspondants. Il est recommandé que l'organisme chef de file soit compétent pour mener des objectifs multiples en matière de remembrement des terres et assure les conditions voulues pour les atteindre, y compris du point de vue des responsabilités nationales et de l'action publique, et joue un rôle consultatif et de coordination pour l'exécution des projets sur le terrain ;
- La répartition des tâches et des mandats entre les différents acteurs publics chargés du remembrement des terres devrait être fixée et réglementée dans le souci de garantir la réalisation des objectifs de remembrement des terres et le respect de ses principes ;
- L'institution publique associée à l'exécution des projets de remembrement des terres devrait être chargée de mener toutes les étapes de ces projets, y compris les travaux sur le terrain ;

³ Principe de la « situation au moins aussi bonne » : principe essentiel du remembrement des terres, énoncé dans les Directives volontaires, qui signifie que la situation de toute partie prenante du remembrement des terres ne peut pas être dégradée par suite d'un projet de remembrement.

- L'organisme chef de file devrait établir des programmes et des documents de formation pour toutes les étapes des projets de remembrement des terres, et certifier et/ou habilitier des prestataires de services pour la réalisation de ces projets. La loi devrait autoriser une certaine latitude dans les décisions concernant les travaux et les services à sous-traiter ;
- Les institutions publiques associées au processus de remembrement des terres devraient être habilitées à diriger le processus de clarification et à régler les problèmes liés à la propriété et à l'enregistrement des biens fonciers dans le cadre des projets de remembrement.

17. L'étude dont il est question dans la présente note doit servir de base à un guide sur le cadre juridique du remembrement des terres, dont l'élaboration est en cours. Ce guide aidera les pays à introduire des pratiques de remembrement des terres dans leur cadre juridique. Il devrait constituer un outil efficace au service des projets de remembrement actuels et futurs, dans une perspective de long terme, et offrir un moyen utile de comparer les cadres réglementaires en vigueur dans les pays où le remembrement des terres a déjà été développé, ce qui facilitera l'échange de bonnes pratiques entre les pays. Ce guide peut aussi présenter une utilité pour les acteurs publics et privés du processus de remembrement des terres et le public concerné. Il a été réalisé par le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers et la FAO avec le concours de LANDNET.

18. Le Groupe de travail est invité à prendre note de l'état d'avancement de l'étude et à demander à son Bureau de finaliser le guide et de présenter celui-ci à la quatre-vingtième session du Comité du logement et de l'aménagement du territoire.

Annexe I

Recommandations clefs

- Recommandations clefs 1 : Principales caractéristiques de la réglementation du remembrement des terres
- Recommandations clefs 2 : Objectifs du remembrement des terres
- Recommandations clefs 3 : Principes du remembrement des terres
- Recommandations clefs 4 : Cadre institutionnel
- Recommandations clefs 5 : Prestataires de services engagés comme sous-traitants
- Recommandations clefs 6 : Détenteurs de droits et autres parties prenantes du remembrement des terres
- Recommandations clefs 7 : Réunion des parties prenantes
- Recommandations clefs 8 : Organes représentatifs élus
- Recommandations clefs 9 : Sources de financement
- Recommandations clefs 10 : Spécificité de la budgétisation du remembrement des terres
- Recommandations clefs 11 : Commencement du projet de remembrement des terres
- Recommandations clefs 12 : Étude de faisabilité
- Recommandations clefs 13 : Identification des détenteurs de droits et des autres parties prenantes du projet
- Recommandations clefs 14 : Définition et adaptation du périmètre du projet
- Recommandations clefs 15 : Étude d'impact sur l'environnement *ex ante*
- Recommandations clefs 16 : Consultations avec les détenteurs de droits et les autres parties prenantes
- Recommandations clefs 17 : Évaluation des biens
- Recommandations clefs 18 : Planification de la redistribution
- Recommandations clefs 19 : Plan de remembrement des terres
- Recommandations clefs 20 : Levé cadastral et enregistrement des biens
- Recommandations clefs 21 : Règlements financiers
- Recommandations clefs 22 : Exécution des travaux de terrain
- Recommandations clefs 23 : Suivi et évaluation
- Recommandations clefs 24 : Recours juridiques et règlement des différends
- Recommandations clefs 25 : Constitution de réserves foncières
- Recommandations clefs 26 : La constitution de réserves foncières dans le contexte de l'expropriation et d'autres procédures contraignantes de transfert de biens fonciers
- Recommandations clefs 27 : Impôts et redevances
-