

**IV CONGRESO AMERICANO DE DERECHO AGRARIO :
«EL FUTURO DEL DERECHO AGRARIO EN AMÉRICA»
San José de Costa Rica, 12 a 14 de octubre de 2005**

**INTEGRACIÓN REGIONAL Y AGRICULTURA
Comisión de Trabajo: Derecho agrario comunitario**

Lecture du processus d'intégration de la PAC et de son effet sur le droit national français.

Interrogations à partir de la réforme à mi parcours de la PAC (2003)

Luc Bodiguel,
Chargé de recherche CNRS, CERP3E,
Chargé d'enseignement à la Faculté de Droit de Nantes, France
Luc.bodiguel@univ-nantes.fr

En participant à la fondation de la Communauté européenne et en adhérant à ses principes, La France a accepté de se placer sous le toit du droit communautaire. Comme les autres pays membres, la France n'a cependant pas abandonné tous ses pouvoirs législatifs et réglementaires à l'Europe. La soumission au droit communautaire est en effet encadré par le Traité de Rome (1957) qui fixe les compétences de la Communauté et limité par le principe de subsidiarité.

Dans le domaine agricole (art. 33 et s.), alimentaire et agro-environnemental, le champ de compétence de la Communauté est particulièrement étendu, ce qui pourrait parfois être perçu comme un intégration unilatérale et brutale du droit communautaire dans les systèmes juridiques nationaux des pays membres. La réalité est beaucoup plus nuancée. Dans certains cas, le droit communautaire vient en effet bousculer les systèmes nationaux ; dans d'autres situations, les Etats bénéficient d'une grande liberté, voire d'une liberté totale. De ce fait, il existe bien un processus d'intégration, impliquant une progressivité et une recherche de compromis. C'est en tout cas ce qui ressort de l'analyse de la politique agricole commune (PAC), politique la plus « intégrée » de la Communauté européenne.

La démarche scientifique choisie pour démontrer cette hypothèse n'est donc pas institutionnelle. Il ne s'agit pas de s'interroger sur les compétences théoriques des différents protagonistes. Au contraire, le raisonnement se veut pragmatique et déductif : partir d'une réalité – la PAC telle qu'elle résulte des règlements 1782/2003 et 1257/1999¹ – pour mettre en évidence les cas où l'intégration communautaire est synonyme de remise en cause ou de changement de pratique juridique (1) et pour déterminer le degré de liberté dont bénéficie les Etats dans la mise en œuvre de la PAC (2)

¹ **Premier pilier de la PAC** : Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (...), JO L. 270, 21/10/2003, pp.1-69 ; **Second pilier de la PAC** : Règlement (CE) n° 1783/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 modifiant le Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le FEOGA, JOCE, L. 270, 21 octobre 2003, pp. 70-77.

1. L'intégration synonyme de chocs ou de changements

1.1) Des changements : vers une soft law à « l'anglo-saxonne » ?

A l'image d'un étranger baigné dans une ambiance costaricaine qui découvrirait la « pura vidatica », le droit français s'ouvre à différentes traditions juridiques.

Suivant la tradition juridique française, et plus généralement latine, les règles de la politique agricole commune sont traduites dans un textes à valeur juridique - loi, décrets, arrêtés - en tenant compte de la hiérarchie de ces textes. Si l'administration utilise des textes à dont la valeur juridique peut être contestée, pour interpréter le droit ou notifier à ses services les priorités d'action (circulaires, instructions), cette pratique est connue depuis longtemps, fait partie des usages et est régulièrement l'objet d'attention des tribunaux administratifs.

Avec la dernière réforme de la PAC vient se profiler une nouvelle façon de faire la règle : la soft law. Afin de connaître comment le nouveau régime des droits à paiement unique va être mis en œuvre, les juristes et les professionnels devront désormais se référer à des lignes directrices², des « guidelines », fréquemment utilisées en Angleterre par exemple. Sous l'effet de la PAC, la France emprunte donc à la tradition anglo-saxonne. Cette tendance montre comment le développement du droit communautaire et son intégration dans les droits nationaux, conduisent à un mixage des cultures juridiques et des pratiques administratives, principalement entre la culture latine, plus formaliste, et la tradition anglo-saxonne, plus pragmatique.

Parallèlement à ces changements, on peut percevoir des chocs entre le droit communautaire et les droits nationaux...

1.2. Des chocs : remise en cause des catégories juridiques nationales ?

Cette question se pose à deux niveaux au moins : la qualification des « Droit à paiement unique » (DPU)³ ; la définition juridique de l'agriculture.⁴

1.2.1) Les DPU orphelins de toute catégorie juridique ?

Le règlement 1782/2003 modifie radicalement le système d'aide publique en réunissant progressivement toutes les anciennes aides directes à l'agriculture, au sein d'un même ensemble, le DPU et, surtout en disposant de la **cessibilité** de ces droits (art. 46, Règlement.). Cette « marchandisation » des aides directes interroge directement le droit commun, puisque, pour connaître le régime applicable, il faut préalablement qualifier. Or l'opération est particulièrement difficile...

Comment alors qualifier les DPU et le droit qui les lie aux exploitants ? La question taraude tous les juristes, universitaires ou praticiens, sans qu'aucun ne puisse s'engager clairement et fermement. Pourtant, il ne manque pas de spécialistes et de compétences... Serait-ce alors que les droits à produire, DPU compris, ne sont que les révélateurs d'une recomposition du patrimoine et des catégories juridiques que le droit propose ? de la confusion entre les biens et les droits sur les biens, ou entre les différentes catégories de droits

² Ministère de l'agriculture et de la pêche, gestion des droits à paiement unique (DPU) Déclinaisons nationales, Juillet 2005.

³ BODIGUEL, L., *Réflexions sur la réforme de la politique agricole commune et les droits à paiement unique*, Gazette du Palais, 10-11 août 2005, pp. 2-9

⁴ BODIGUEL, L., CARDWELL, M., *Évolution de la définition de l'agriculture pour une agriculture évoluée (Approche comparative Union européenne / Grande Bretagne / France)*, Revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 490, juillet-août 2005, pp. 456-466.

sur les biens (droits réels, droit de créance) ? des transgressions de la théorie classique du fait de la patrimonialisation des autorisations administratives ?

Lançons quelques pistes au risque d'en dire trop ou trop peu...

Au préalable, il faut bien avoir conscience que le Conseil européen n'a pas souhaité donner une qualification précise. Son choix se comprend aisément vu le nombre de pays et de systèmes juridiques concernés. Sous réserve des grandes lignes tracées par le règlement communautaire, la nature juridique des DPU et le régime de transferts ressortent donc de la compétence de chaque État. Pourtant, c'est bien le droit communautaire agricole et son intégration dans les droits nationaux, qui vient heurter les catégories juridiques nationales.

Dans ce contexte national, une première question se pose : les DPU sont-ils des biens susceptibles d'appropriation privée ? À l'image des quotas de gaz à effet de serre⁵, les DPU sont enfantés par décision administrative et tombent immédiatement après leur naissance dans le patrimoine des exploitations agricoles puisque le règlement communautaire reconnaît explicitement leur patrimonialité (reconnaissance de la valeur économique des DPU et cessibilité). Il s'agit donc de droits incorporels cessibles.⁶ Le réflexe privatiste pourrait conduire à qualifier les DPU de **biens incorporels supportant un droit réel** sans trop s'interroger sur d'autres catégories juridiques. Pourtant, dans ce contexte, rien n'empêche de considérer qu'il s'agit **d'autorisations administratives réelles**⁷ dès lors que les DPU s'analysent comme des privilèges et que leur cessibilité est reconnue.⁸ L'enjeu est d'importance : dès lors que l'on accepte la qualification d'autorisation administrative, le « fait du prince » sera permis ; en revanche, si les DPU sont des biens incorporels susceptibles d'appropriation privée, l'intervention étatique, hors des cadres spéciaux autorisés par le règlement communautaire, sera source d'action contre l'État.

Encore plus qu'une question de droit, la qualification des DPU pose donc une question d'ordre politique tenant au pouvoir d'État face à la propriété privée. Cette problématique est primordiale pour comprendre le lien qui unit l'exploitant et les DPU. Afin de l'éclaircir, il est possible de s'appuyer sur quelques éléments tenant au régime juridique.⁹ Conformément à la logique des autorisations administratives réelles, le bénéficiaire des DPU détient un droit d'usage limité au moins par le droit à l'information dont bénéficie l'État en cas de transfert des droits. Au delà, il est difficile de consolider la thèse des autorisations administratives puisqu'il existe plusieurs régimes différents dont les critères ne sont pas toujours homogènes (licences de taxi, agrément pour l'exploitation d'auto-école...). Les règles applicables aux DPU ressortent-elles alors plus du droit de propriété privée ? Rien n'est moins sûr car si l'*usus* et le *fructus* (percevoir les aides) sont facilement identifiables, le droit de disposer apparaît comme discutable ou limité : le temps de la propriété est en effet compté, le pouvoir de détruire le DPU est relatif puisque son abandon vient renforcer la réserve... La qualification par le régime risque donc de s'avérer aléatoire et peu opératoire ; il faudra pourtant prolonger cette phase exploratoire, quitte à accepter l'idée d'une nouvelle catégorie de droit patrimonial...

⁵ ROUSSEAU, S., *Les quotas de gaz à effets de serre : une nouvelle catégorie de ressources rares*, à paraître 2005.

⁶ COLLART DUTILLEUL, F., *La nature juridique des droits à paiement unique*, RD rur., à paraître 2005.

⁷ BERNARD, A., *L'autorisation administrative et le contrat de droit privé*, Rev. trim. Droit com., 40 (1), janv.-mars 1987, pp. 1-38, v. p. 3.

⁸ GOURDOU, J., *Droits à produire et problématique générale de la cessibilité des autorisations administratives*, RD rur. n° 270, févr. 1999, pp. 9497.

⁹ Ici, il s'agit juste de lancer des pistes. Pour une interrogation plus avancée sur le régime, v. COLLART DUTILLEUL, F., *op.cit.*

Une dernière interrogation mérite d'être soulevée. S'il n'existe ni autorisation administrative, ni droit incorporel susceptible d'appropriation privée, ne peut-on pas considérer que les DPU constituent des droits de créance contre l'État ? En effet, ils permettent à leurs titulaires de bénéficier d'une aide publique. Même si l'on peut discuter de l'obligation réelle des États de mettre en œuvre le système d'aides directes et donc de sa qualité de créancier, les exploitants référencés sont titulaires d'une créance contre l'État, d'un véritable droit à exiger les paiements directs. Cependant, cette créance reste partiellement incertaine et conditionnée. (art. 33 et 2 combinés du Règlement 1782/2003). D'une part, cette créance est grevée d'un terme : le système communautaire n'est à ce jour prévu que jusqu'en 2012-2013. D'autre part, elle doit répondre à des conditions de détention d'hectares admissibles aux DPU (art. 36 et 44, Règlement 1782/2003). Les droits octroyés sont aussi limités par des plafonds nationaux qui, s'ils sont dépassés, exigent une réduction linéaire des aides (art. 41, Règlement 1782/2003). Enfin, pendant la période transitoire, le montant total des DPU et le montant exact des aides en découlant n'est pas connu. À l'analyse, ces différents éléments n'empêchent pas la cessibilité, même pendant la période transitoire. En effet, les juges français acceptent la cession de créances éventuelles ou futures dès lors qu'elles sont fondées en leur principe¹⁰. Or, le règlement communautaire 1782/2003 est suffisamment explicite pour fonder juridiquement les DPU ; il prévoit aussi les modalités de calcul et les conditions d'octroi ; il est à ce titre précisé par les règlements 795/2004 du 21 avril 2004 et 2237/2003 du 23 décembre 2003¹¹ et on peut penser que des textes nationaux viendront prochainement détailler les mécanismes.

Ces quelques réflexions montrent combien l'élaboration d'une norme communautaire, a priori neutre et indifférente aux catégories juridiques, vient en fait directement interroger ces catégories, voire les bousculer lorsque la réponse est équivoque.

Le même constat découle de l'analyse de la définition de l'activité agricole visées dans le règlement 1782/2003...

1.2.2) Une définition de l'agriculture qui bouscule la définition nationale

Pour pouvoir bénéficier du paiement unique et des autres régimes communautaires de soutien direct à l'agriculture, le demandeur doit prouver « *qu'à la date d'application d'introduction de sa demande de droits au paiement, il est agriculteur* »¹², défini comme celui qui exerce une activité de « *production, d'élevage ou de culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales* » (article 2c), Règlement 1782.

En ce qu'elle qualifie d'activité agricole le « *maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales* » (BCAE), cette définition est contraire à l'article L. 311-1 du code rural qui suppose une « *intervention sur le cycle biologique de caractère animal ou végétal* ». Par conséquent, sauf à considérer que l'entretien des sols, des haies et talus ressort d'une intervention sur le cycle biologique végétal, la définition portée par le règlement 1782 peut poser des difficultés d'application dans les différents domaines du droit rural dont le champ d'application dépend de l'article L. 311-1 : règlement amiable agricole,

¹⁰ COLLART DUTILLEUL, F., DELEBECQUE, P., *Contrats civils et commerciaux*, 2004, Dalloz, n° 1278 ; AYNES, L., *Une discrète consécration de la cession de créances futures à titre de garantie*, Le Dalloz, 2001, Jurisprudence, pp. 3111-3112.

¹¹ Respectivement JOUE n° L 339, 24.12.2003, pp. 52-69 ; JOUE n° L 141, 30.04.2004, pp. 1-17.

¹² art. 12-5, Règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, n° L. 141 du 30 avr. 2004, pp. 1-17.

redressement et liquidation judiciaires des exploitations agricoles, bail rural, registre de l'agriculture, sociétés agricoles, contrôle des structures, contrat d'agriculture durable. De même les définitions sociales ou fiscales de l'agriculture ne comprennent pas le maintien des terres dans de BCAE.

Théoriquement, cette contradiction ne devrait pas avoir d'impact puisque les régimes agricoles français sont autonomes et que la définition du règlement 1782/2003 ne vaut que pour les aides directes à l'agriculture. Cependant, en pratique, dès lors qu'un agriculteur décidera de limiter son activité au maintien des terres dans de BCAE, il risquera de perdre le bénéfice des régimes précités.

Le bail rural illustre parfaitement ce problème dès lors que le maintien des terres dans de BCAE devient l'activité principale de l'exploitant. Dès la naissance du contrat, un problème se pose : suivant l'article L. 411-1 du code rural, la conclusion d'un bail rural suppose l'exercice d'une activité agricole telle que définie à l'article L. 311-1 du code rural. Par conséquent, aucun bail soumis au statut du fermage ne pourra être conclu s'il ne vise qu'à maintenir le sol dans de BCAE. De même, en cours de bail, un fermier peut encourir la résiliation du bail : en effet, si l'article L. 411-27 du code rural autorise désormais le développement des jachères et des mesures agri-environnementales sur des terres en fermage, il est difficile d'imaginer que ce texte suffise à autoriser un fermier à exercer pour seule activité le maintien de ses terres dans de BCAE.

La logique communautaire imposerait donc de faire évoluer les définitions françaises de l'activité agricole afin d'y inclure explicitement le maintien des terres dans de BCAE. Pour autant, l'Etat conserve sa liberté d'action, ce qui ressort d'une analyse plus générale de la PAC...

2. Le processus d'intégration : entre contrainte et liberté

Un rapide tour d'horizon de la PAC permet de montrer qu'au processus d'intégration communautaire correspond parfois une véritable contrainte unilatérale, parfois une liberté surveillée.

2.1) Intégration et contrainte : cas de la mise aux normes

Le développement du droit communautaire « sanitaire » ou « environnemental » a conduit à l'élaboration de normes contraignantes pour les exploitations agricoles.

Les normes nitrates illustrent parfaitement ce processus (Directive n° 91/616/CEE). Leur objectif est la réduction du taux de nitrate des eaux du fait de l'activité agricole ((taux de nitrate supérieur à 170 unités par hectare) et impose la mise en place de programme d'action pour réduire la pollution par l'azote. Ce faisant, la directive nitrate impose l'élaboration d'un plan de fumure azotée et d'un cahier d'épandage ainsi que la couverture hivernale des sols sur les zones jugées vulnérables.

Du point de vue de l'agriculture, ce processus d'intégration correspond à l'édiction de règles unilatérales contraignantes et non négociables. Du point de vue de l'Etat, le cadre est tout aussi contraignant car il impose non seulement l'objectif mais la méthode et les moyens.

Toutefois, ce schéma doit être nuancé. Certes, la Communauté européenne édicte ces normes, mais elle propose une période d'adaptation aux exploitants en autorisant, via le règlement « développement rural », des aides à la mise aux normes. Ainsi, la France propose une aide financière partielle pour les exploitations situées en zone vulnérable dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions agricoles (P.M.P.O.A.) ; en outre, le système d'aides à la mise aux normes a été renforcé avec le règlement 1783/2003.

On voit ainsi comment le processus d'intégration communautaire peut parfois être synonyme de contrainte tant pour les professionnels que pour les Etats mais que, dans la mesure du possible, la Communauté essaie d'atténuer la portée de ces normes unilatérales.

2.2) Intégration et liberté surveillée : DPU et RDR

Le Règlement « développement rural » 1257/2003 et le règlement 1782/2003 relatif aux DPU offrent une vision particulièrement « ouverte » du processus d'intégration. Dans ces deux textes, sont proposés un régime d'aides qui, à la différence des normes « nitrates » par exemple, ne s'imposent pas aux Etats. Il faut dire que l'on se situe ici dans le cadre incitatif puisqu'il s'agit d'aides publiques. Ce sont les Etats qui décident de l'opportunité du cofinancement communautaire.

Ainsi, dans le règlement « développement rural », les Etats vont fixer les priorités sur la base des objectifs cadres du règlement et choisir parmi les mécanismes proposés : Inversiones ; Mejora de la transformación y de la comercialización de productos agrarios ; Desarrollo de la silvicultura ; Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales ; Instalación, Formación, Cesión anticipada ; Zonas desfavorecidas / compromisos medioambientales (territorio) y respeto de las normas (adaptación) ; Compromisos agro-ambientales (métodos de producción) y bienestar animal. Ainsi la France a orienté son Plan de développement national rural vers des objectifs sociaux et environnementaux alors que l'Angleterre a souhaité marquer son attachement au développement de marchés économiquement viables sans pour autant négliger les aspects environnementaux et sanitaires. De même, la France propose des aides à l'installation ou à la cessation anticipée alors que l'Angleterre n'a pas levé ces options.

On voit ainsi comment le « législateur communautaire » propose et comment l'Etat peut disposer.

Il en est de même pour le premier pilier de la PAC, même si le processus est plus rigide. Le principe reste le même puisque chaque Etat reste libre de ne pas demander le bénéfice des aides directes à l'agriculture. Toutefois, dès lors que l'Etat entre dans le système, il doit se plier à un cadre communautaire suffisamment strict qui permet d'éviter toute renationalisation importante de la PAC : ainsi, les conditions d'octroi et de demande des paiements, les cas de transferts, les seuils de prélèvement de la réserve (etc.) sont limitativement énumérés. Toutefois, les États peuvent adapter le droit communautaire en fonction de leurs spécificités et leur tradition : sur la base du principe de subsidiarité, ils bénéficient notamment de facultés d'action concernant le recouplage, la régionalisation des paiements, la régionalisation des transferts, l'adaptation des seuils de prélèvement, l'utilisation d'une période transitoire (etc.).

Les systèmes communautaires d'aides à l'agriculture sont donc avant tout des régimes de liberté. Toutefois, il faut noter que la liberté est beaucoup plus surveillée et encadrée dans le cadre du règlement 1782/2003