

REVUE DE DROIT RURAL

AGRICULTURE - AGRO-ALIMENTAIRE - ENVIRONNEMENT

N° 349

JANVIER 2007

SOUS LA DIRECTION DE :

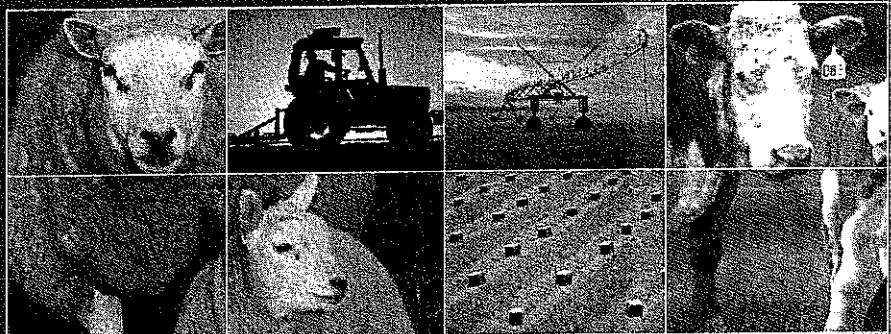
Samuel CREVEL, *magistrat*

Jacques FOYER, *professeur,*
université Paris II

Daniel GADBIN, *professeur,*
université Rennes I

Raymond LE GUIDE, *professeur,*
université de Nantes

Franck ROUSSEL, *coordinateur,*
Cridon Bordeaux-Toulouse



Repère 1 Alertes 1 à 26 Études 1 à 13

Les contours d'une agriculture nouvelle, au regard du droit communautaire et du droit français

XXIII^e congrès national de l'Association française de droit rural (p. 13)

Actualités

PAC

L'agriculture française et les deux piliers de la PAC (p. 14)

par Jacques Foyer

DPU

Le régime de paiement unique : traits caractéristiques et réflexions sur sa mise en œuvre nationale (p. 18)

par Jean-Baptiste Millard

DPU

Regard critique sur l'institution et le fonctionnement des DPU (p. 23)

par Bernard Mandeville

Sécurité alimentaire

Les règles de sécurité alimentaire : de l'influence de la réglementation sanitaire sur les productions alimentaires et animales (p. 37)

par Christine Petit

Exploitations agricoles

Le fonds agricole (p. 53)

par Micheline Cotessat

Droit social

Les facteurs humains dans le secteur rural (p. 55)

par Philippe Coursier

4 Regard critique sur l'institution et le fonctionnement des droits à paiement unique

Bernard MANDEVILLE,
avocat au barreau de Paris,
spécialiste en droit rural

Les droits à paiement unique constituent la clé de voûte de la nouvelle politique agricole commune telle qu'elle résulte de la réforme de 2003. Ce nouvel instrument d'aide à l'agriculture a déjà fait l'objet de nombreux développements concernant notamment sa nature juridique ou ces modes de cession ou de détention. L'objet de cette étude n'est pas de revenir sur ces questions mais de porter un regard critique sur les divers contentieux que cette institution européenne et sa version française ne manqueront pas d'occasionner notamment car elle touche au revenu de l'agriculteur et qu'elle ne correspond pas à notre tradition d'agriculture productiviste.

1 - « Il est des gens qui sont fous de droit, ou que le droit rend fous. La chose est singulière, mais constatée » ; cette citation du professeur Jean Carbonnier¹ pourrait assurément s'appliquer aux différents auteurs (Conseil européen, Commission,...) de la réforme de la politique agricole commune (PAC) relative aux droits à paiement unique (DPU) tant ce nouveau système de rémunération des agriculteurs est complexe, confus, véritable imbroglio et source probable de contentieux.

2 - Les DPU constituent la clé de voûte de la nouvelle PAC résultant des accords de Luxembourg signés le 26 juin 2003 par les ministres de l'Agriculture de l'Union européenne.

Cette réforme, au terme de laquelle les subventions perçues par les agriculteurs de l'Union européenne ne doivent désormais plus être liées à l'acte de production, mais à la détention de DPU cessibles correspondant à des références historiques de production (des années 2000, 2001, et 2002), marque un bouleversement de l'économie générale de la PAC de l'Union européenne, une rupture par rapport au modèle productiviste initial.

Le revenu des agriculteurs va dépendre à compter de la fin de l'année 2006 (date de l'entrée en vigueur effective de cette réforme) de « l'activation » (terme utilisé par l'administration agricole française) des DPU qui procureront un revenu dissocié de la production, le nombre de DPU bénéficiant à chaque agriculteur ayant récemment été notifié aux intéressés par les différentes directions départementales de l'Agriculture.

Les agriculteurs devraient ainsi, sous certaines conditions tendant à l'exercice d'une activité agricole minimale dans des conditions définies par décret, pouvoir percevoir une rente annuelle fixée sur la base de ces DPU, au moins jusqu'à l'année 2013, date à laquelle la PAC européenne sera renégociée.

Les DPU pourraient en définitive n'avoir qu'une durée de vie de huit ans, ce qui constitue une période pour le moins brève eu égard aux diverses difficultés qui accompagnent leur mise en place actuelle².

Les DPU ont déjà donné lieu à la publication d'une multitude d'articles, consacrés aux conditions de mise en œuvre de la réforme en France, à la nature juridique incertaine du DPU, à leur valorisation, à leur mode de détention et de cession, etc.

3 - Nous ne visons donc ici qu'à porter un regard critique sur les divers contentieux que cette institution européenne et sa version française ne manqueront pas d'occasionner.

Nous pensons en effet que les procès viendront inévitablement, tout d'abord parce que la réforme touche au revenu de l'agriculteur, et que le procès suit systématiquement l'intérêt financier. Et encore parce que la réforme ne correspond pas à notre tradition d'agriculture productiviste, celle de la France, « grenier à blé » de l'Europe, et paraît particulièrement mal comprise, pis encore, rejetée par les agriculteurs français.

Lors d'une récente visite dans le Finistère (à Quimper), l'un des candidats probables à l'élection présidentielle de 2007 (Nicolas Sarkozy), souhaitant faire connaître sa position sur la politique européenne actuelle en matière agricole, affirmait ainsi dans le contexte actuel ne pas être « d'accord avec une politique qui fait que moins on produit, plus les subventions augmentent », et déclarait aussi avoir « la conviction que les agriculteurs ne veulent pas être des assistés (...) Ils ne veulent pas être des fonctionnaires (...) ils ne veulent pas qu'on les considère comme des jardiniers ou des cantonniers du territoire »³.

De même à l'autre bout de l'échiquier politique, M^{me} Ségolène Royal faisait part de son opposition à la réforme à l'occasion de la Fête de la rose à Guingamp, par la formule suivante : « Qui peut accepter aujourd'hui que les jachères donnent accès à des primes alors qu'on a besoin de terres pour installer les jeunes ? »⁴.

Depuis l'origine, la réforme est subie par la France et ses agriculteurs⁵.

communautaire qui promettait une réglementation simple et compréhensible par tous, loin du système de modification sans pitié caractérisant la législation de la PAC, ne pouvait soupçonner l'énorme embarras qu'elle lui causerait, mais aussi surtout dans lequel il mettait des millions d'agriculteurs européens ».

1. J. Carbonnier, *Flexible droit* : LGD, Paris, 1988.
2. Dans une récente communication faite à Rennes le 8 septembre 2006, un juriste espagnol, le Dr Emilio Vieira Jimenez-Ontivero déclarait ainsi : « Aucun d'entre nous, qui avions commencé aux alentours du printemps 2003 à étudier celle que l'on appela réforme intermédiaire de la PAC, ne pouvait imaginer le problème colossal qui allait se présenter quelques mois plus tard lorsque nous allions devoir analyser un système extrêmement complexe de soutiens publics à l'agriculture et à l'élevage communautaire qui n'avait plus rien à voir avec tout ce que nous avions connu jusqu'alors. Probablement même pas le législateur
3. Nicolas Sarkozy se lance à la conquête du monde rural : *Le Figaro*, 7 oct. 2006.
4. *Ouest France*, 2 oct. 2006.
5. *Écho des régions*, 25 sept. 2006, communiqué de la Région Bretagne : « Avec la réforme de la PAC, le Gouvernement français a choisi de fixer le montant des aides européennes 2006-2013 à chaque agriculteur en fonction du montant des aides qu'il a acquies en moyenne en 2000, 2001 et 2002. Le résultat aboutira à une nouvelle aide fondée sur un dispositif de droits à paiement unique (DPU).

À l'occasion des négociations préalables à la signature des accords de Luxembourg, M. Hervé Gaymard, alors ministre de l'Agriculture, déclarait ainsi au sujet du découplage (des aides et de la production) : « nous avons sur cette proposition de fortes réserves. Si elle devait être adoptée, elle créerait les conditions d'un abandon ou d'une très forte réduction de la production dans les régions et les secteurs fragiles (...). Cette proposition nous priverait en outre de tout instrument de régulation des marchés, nous laissant démunis en cas de crise comme nous en avons connu de nombreuses ces dernières années. Elle fragiliserait la légitimité des aides et la solidarité communautaire ⁶ ».

Et pourtant, en dépit de cette opposition claire de la France, la réforme est aujourd'hui entrée en application. Ne cachons pas que son vote témoigne d'une perte notable d'influence de notre nation dans le processus d'intégration communautaire.

Enfin, les procès surgiront parce que le DPU paraît être une institution juridique neuve, un « OVNI juridique », ne se classant pas aisément dans les catégories classiques du droit français, et dès lors source de confusion.

Sur la nature juridique, les différents auteurs s'étant risqués à l'analyse hésitent tour à tour, après s'être cependant accordés sur la catégorie générale de droit incorporel, entre la « rente foncière » ou la « pension retraite » (M. le professeur Collart Dutilleul) ⁷, une « autorisation administrative réelle » ou un « bien incorporel supportant un droit réel » (M. Luc Bodiguel) ⁸, enfin un « droit mobilier incorporel » ou une « simple autorisation administrative » (M^e Bernard Peignot) ⁹.

Cette incertitude explique en partie le désarroi du Gouvernement français. Le retard pris dans l'élaboration des normes françaises d'application se révèle source d'insécurité juridique ¹⁰.

Le juge, appelé à statuer sur les DPU et leur régime juridique, devra donc exercer son office sur une matière pour le moins mouvante, où sa principale tâche consistera à apprécier la conformité de la *Déclinaison nationale* ¹¹ desdits DPU et du décret n° 2006-710 du 19 juin 2006 ¹² par rapport au droit communautaire, dont il est ici inutile de rappeler la prééminence maintes fois affirmée par la Cour de justice des communautés européennes ¹³.

À partir des considérations générales ci-dessus, il nous paraît intéressant de décrire quelques occasions de contentieux qui vont se révéler au sujet des DPU, lors de leur attribution par l'autorité administrative (I), ainsi que dans le cadre de la jouissance relative à ces droits (II).

Ce choix pour établir les critères des DPU accroît les inégalités entre agriculteurs et décourage les partisans d'une production diversifiée. En effet, le 1^{er} décembre 2006, le choc sera grand pour les centaines d'agriculteurs bretons qui se sont engagés dans un système "herbager" ou "bio" avant et pendant la période de référence des DPU (2000-2002). La première part du paiement des nouvelles aides sera inférieure de moitié à celle des autres éleveurs ».

6. Extrait de l'intervention de Hervé Gaymard, ministre de l'Agriculture, sur les propositions de la Commission relatives à la réforme de la PAC (Bruxelles, 27 janv. 2003).
7. F. Collart Dutilleul, *La nature juridique des droits à paiement unique* : *RD rur.* 2005, étude 11.
8. L. Bodiguel, *Réflexions sur la réforme de la politique agricole commune et les droits à paiement unique* : *Gaz. Pal.* 2005, 2, doctr. p. 2535.
9. B. Peignot, *Une nouvelle donne pour l'agriculture* : *Le Trait d'Union*, juin 2006, p. 26 à 31.
10. Dans un commentaire récent sur le décret du 19 juin 2006 (*D. n° 2006-710* : *JO 20 juin 2006*, p. 9220), M. Franck Roussel déclarait ainsi que ce texte censé mettre en œuvre la version française de l'aide au revenu des agriculteurs issue de la réforme « suscitera sans doute un sentiment de déception. Il faut dire que l'attente était forte en cette matière tant les questions sont nombreuses et les enjeux économiques et financiers importants » : *RD rur.* 2006, comm. 198.
11. Cette expression résulte du titre de l'un des documents sans valeur juridique publiés par le ministère de l'Agriculture pour définir les modalités d'application de la réforme en France, *Min. Agr., Gestion des droits à paiement unique. Déclinaison nationale*, juill. 2005 : www.agriculture.gouv.fr.
12. *D. n° 2006-710*, 19 juin 2006 : *JO 20 juin 2006*, p. 9220.
13. *CJCE*, 15 juill. 1964, aff. 6/64, *Costa c/ Enel* : *Rec. CJCE* 1964, p. 1141 ; *JCP C* 1964, 1, 1863.

1. Litiges résultant de l'attribution des DPU

4 - Les DPU présentent désormais un intérêt essentiel pour les agriculteurs puisqu'ils seront à compter du 1^{er} décembre 2006 (date théorique du premier paiement de l'aide découplée aux agriculteurs) une de leurs principales, sinon leur principale source de revenus.

On conçoit dès lors que les agriculteurs aient été particulièrement attentifs lors de la notification administrative générale de leurs DPU intervenue en mai / juin 2006, et qu'ils souhaiteront obtenir le plus grand nombre de DPU possible auprès de la réserve nationale, organisme central chargé de distribuer aux agriculteurs des DPU complémentaires. Cette « caisse » nationale est elle-même alimentée par différents prélèvements de DPU.

Ainsi les premiers procès devraient se présenter très prochainement à l'occasion de contestations d'agriculteurs portant sur le nombre des DPU qui leur ont été attribués.

A. - Situation des agriculteurs ayant subi un retrait de leurs aides PAC en 2000, 2001 ou 2002

5 - Une situation particulière, qui pourrait concerner un nombre non négligeable d'agriculteurs, nous paraît devoir être abordée. C'est celle des exploitants ayant subi, au cours des années 2000 à 2002, un contrôle administratif de l'une des administrations chargées de ce type de mission (offices agricoles), ayant eu pour effet d'entraîner le retrait de tout ou partie de leurs aides PAC.

Le retrait des aides PAC constitue déjà une sanction financière dissuasive particulièrement redoutée des agriculteurs, dont le revenu moyen est constitué à plus de 50 % par le montant de ces aides.

Mais si l'on considère les dispositions du règlement communautaire ¹⁴ instituant la réforme, particulièrement son article 33, 1, a, il paraît en ressortir que cette sanction initiale (le retrait des aides en 2000, 2001, ou 2002) pourrait avoir un effet non prévu par la sanction elle-même : l'exclusion pure et simple du bénéfice des DPU au prorata des aides retirées !

L'article cité (*art. 33, 1, a*) prévoit en effet que les agriculteurs qui ont accès au régime de paiement unique sont ceux qui se sont vus « octroyer un paiement au cours de la période de référence visée à l'article 38 au titre d'au moins un des régimes de soutien visés à l'annexe VI (...) ». En conséquence, et *a contrario*, en l'absence de paiement pendant la période de référence, l'agriculteur est exclu du bénéfice des DPU.

Les agriculteurs sanctionnés en 2000, 2001, et 2002 seraient ainsi condamnés, *a posteriori*, sans que le juge ait pu mesurer l'ampleur de la sanction, non pas à une « double peine », mais bien à une peine perpétuelle d'exclusion des DPU, ou au moins tant que ce régime de subvention persistera.

6 - Une telle sanction paraît démesurée, et le plaideur va naturellement tenter de se raccrocher aux « circonstances exceptionnelles » prévues à l'article 40 du règlement communautaire ¹⁵, qui permettent d'obtenir l'accès aux DPU nonobstant l'absence de paiement octroyé au cours de la période dite de référence.

L'article 40 est intéressant en ce qu'il vise expressément une série d'hypothèses où les circonstances exceptionnelles sont considérées comme acquises (cas de force majeure tels le décès de l'exploitant, la catastrophe naturelle, l'épizootie, ...), mais souligne qu'il ne s'agit que d'exemples, et laisse ainsi la porte ouverte à la discussion, et à l'interprétation du juge.

Les agriculteurs sanctionnés en 2000, 2001, et 2002 pourraient tenter de soutenir que les sanctions prononcées constituent une circonstance exceptionnelle les ayant empêchés d'obtenir le béné-

14. *Cons. UE*, régl. n° 1782/2003, 29 sept. 2003 : *JOUE* n° L 270, 21 oct. 2003.

15. *Cons. UE*, régl. n° 1782/2003, préc., art. 40.

ficie des aides, et qu'ils devraient donc pour l'avenir pouvoir obtenir le bénéfice du régime de paiement unique.

Cette interprétation de la notion de « *circonstances exceptionnelles* » peut paraître incertaine, mais elle est sans doute l'une des seules voies ouvertes pour empêcher l'imposition de sanctions démesurées à l'encontre d'agriculteurs ayant déjà, par les sanctions financières reçues en 2000, 2001, ou 2002, payé le prix de leurs fautes.

Mais la version française de la réforme résultant du décret du 19 juin 2006 exclut l'interprétation ci-dessus dès lors que l'article 1^{er} dudit décret, relatif à ces circonstances exceptionnelles, prévoit que « *pour l'application des 1 et 2 de l'article 40 du règlement du 29 septembre 2003 susvisé ne peuvent être pris en compte que les cas et circonstances exceptionnelles suivants (...)* » (suivent les cas de force majeure déjà cités). L'article 2 du décret prévoit en revanche deux cas de circonstances exceptionnelles qui ne sont nullement prévus par le règlement communautaire (cession des terres par un propriétaire exploitant et fin d'un bail).

Le décret du 19 juin nous paraît donc rentrer clairement en contradiction avec le règlement communautaire, en restreignant la portée des circonstances exceptionnelles à un certain nombre de cas limitatifs, alors que la norme européenne ne citait que des exemples, et laisser ainsi la place à une extension jurisprudentielle.

Enfin, si aucune possibilité de rémission n'était offerte pour les agriculteurs sanctionnés en 2000, 2001, et 2002, il faudrait poser *in fine* la question de la validité des sanctions prononcées (et de leurs conséquences en terme d'exclusion du régime des DPU) par rapport aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui pose en son article 7 le principe général selon lequel il n'y « *pas de peine sans loi* »¹⁶.

B. - Les conditions d'attributions complémentaires ou revalorisation de DPU par la réserve nationale

7 - La réserve nationale, sorte de banque ou caisse centrale des DPU français – le titre utilisé sonne comme un eldorado pour les agriculteurs soucieux d'améliorer leurs revenus –, permettra de distribuer des DPU ou de les revaloriser.

Mais précisons immédiatement que toute redistribution par la réserve nationale implique au préalable un prélèvement au détriment d'autres agriculteurs.

Il était essentiel de définir les conditions d'accès à cette richesse, et le règlement communautaire insiste à cet égard à trois reprises¹⁷ sur la nécessité pour les États membres d'établir des « *critères objectifs* » de manière à « *assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence* ».

C'est la réaffirmation par l'Union européenne, conformément à sa doctrine politique libérale, du principe d'égalité entre les opérateurs d'un même marché agricole, ce principe permettant le jeu de la concurrence.

L'article 34-2, alinéa 2 du traité CE prévoit que « *l'organisation commune des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté* ». Cette disposition garantit aux administrés l'égalité de traitement devant la réglementation de la Commission ou du Conseil dans le cadre de l'organisation de l'agriculture, et constitue une application particulière du principe général d'égalité, consacré par la Cour de

justice des communautés européennes comme un principe fondamental de droit communautaire¹⁸.

Le principe d'égalité a été maintes fois réaffirmé par la Cour de justice des communautés européennes et par le Tribunal de première instance des communautés européennes, dans les termes suivants¹⁹ : « *le principe d'égalité de traitement ou de non-discrimination est violé si sont traitées de façon différente des situations comparables, entraînant un désavantage pour certains opérateurs par rapport à d'autres, sans que cette différence de traitement soit justifiée par l'existence de différences objectives d'une certaine importance* ».

8 - Or, force est de constater qu'à ce jour la France ne dispose toujours pas des critères objectifs d'attribution de DPU par sa réserve nationale, aucun texte réglementaire n'ayant été édicté à ce sujet en dépit des multiples annonces du ministère de l'Agriculture.

En l'état actuel, les seuls critères objectifs d'attribution prévus par le règlement communautaire résultent d'une recommandation du Conseil supérieur d'orientation de l'agriculture du 18 mai 2004 et d'une sorte de circulaire réalisée par le ministère de l'Agriculture et baptisée *Déclinaison nationale*, dont chacun s'accorde à dire que la valeur juridique est nulle²⁰.

Il y a donc un vide juridique inquiétant de nature à faire douter de la validité des décisions d'octroi de DPU à partir de la réserve nationale.

En outre, le règlement communautaire fixe en son article 42, alinéas 3, 4, et 5²¹, des orientations très précises s'agissant des possibilités d'accès des agriculteurs à ces DPU complémentaires ou revalorisés. Les bénéficiaires de cette réserve nationale sont ainsi essentiellement les agriculteurs s'installant à compter de 2002 (*art. 42, 3*), ceux se trouvant en situation dite « *spéciale* » (relative à des investissements ayant entraîné une augmentation de la production avant le 15 mai 2004 – *art. 42, 4*), enfin les agriculteurs engagés dans des « *programmes spécifiques* » dans les zones de restructuration ou de développement agricole (*art. 42, 5*).

Pourtant la *Déclinaison nationale*, seule pièce dont nous disposons pour déterminer les conditions d'accès des agriculteurs français à la réserve nationale, paraît prévoir de multiples autres occasions d'obtention de DPU complémentaires auprès de cette réserve.

L'on trouve, pêle-mêle et sans que l'énumération qui va suivre soit exhaustive, les cas de reconversion totale d'agriculteurs intervenue au cours de la période de référence, celui des agriculteurs en difficulté, des terres utilisées temporairement pour la construction de grands ouvrages d'art pendant la période 2000-2002, les agriculteurs ayant cultivé pendant la période de référence des cultures non aidées, etc.

La réserve nationale est-elle un réservoir de richesse agricole si gigantesque qu'elle puisse offrir à chaque agriculteur les DPU qu'il sollicite ?

Cette longue énumération est illusoire quand on songe aux restrictions budgétaires que la majorité des pays membres de l'Union européenne, au premier rang desquels la Grande-Bretagne, tente d'imposer à la PAC.

Nous sommes loin des orientations du règlement communautaire. Il faudra aussi justifier que ces traitements différenciés sont

16. Conv. EDH, art. 7 : « *Pas de peine sans loi.* »

1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

17. Cons. UE, règl. n° 1782/2003, préc., art. 42, al. 3, 4 et 5.

18. CJCE, 8 oct. 1980, aff. 810/79, *Überschär* : Rec. CJCE 1980, p. 2747.

19. TPICE, 20 janv. 2004, aff. T-195/02, *Briganti* : Rec. CJCE 2004, II, p. 1. – TPICE, 11 déc. 2003, aff. T-323/02, *Breton* : Rec. CJCE 2003, II, p. 1587. – TPICE, 7 juill. 1999, aff. T-106/96 : Rec. CJCE 1999, II, p. 2155.

20. V. notamment l'article de M^e B. Peignot, déjà cité (*Le Trait d'union*, juin 2006), où l'auteur rappelle qu'en cas de « *difficulté* » sur l'application de certaines dispositions de la *Déclinaison nationale*, dont la valeur juridique reste encore à définir, faute apparemment, de revêtir une nature réglementaire catégorique, les juridictions nationales ne se livrent à une ferme analyse des règlements communautaires pour en faire une application différente de celle proposée par la *Déclinaison nationale* ».

21. Cons. UE, règl. n° 1782/2003, préc., art. 42, al. 3, 4 et 5.

compatibles avec le nécessaire respect du principe d'égalité ci-dessus rappelé²².

La *Déclinaison nationale* ne donne par ailleurs aucun ordre de priorité entre les multiples bénéficiaires des DPU de la réserve nationale. Comment dès lors discriminer entre les différentes demandes sans risque d'arbitraire ?

Enfin la procédure d'attribution n'est nullement définie, et l'on ne sait pas finalement quelle sera l'autorité administrative chargée de distribuer les DPU de la réserve nationale (les demandes sont formulées auprès des directions départementales de l'Agriculture²³, mais l'autorité décisionnaire n'est pas désignée).

On voit donc que les occasions de contentieux à l'occasion de l'attribution des DPU seront légion.

2. Litiges nés de la jouissance des DPU

9 - Les différents auteurs ayant analysé la nature juridique des DPU s'accordent à dire qu'ils sont susceptibles d'appropriation sous réserve de leur péremption en cas de non utilisation pendant une durée de trois ans²⁴. Le propriétaire devrait dès lors logiquement disposer des attributs de la propriété, l'*usus* et l'*abusus*. C'est d'ailleurs le sens du règlement communautaire, qui prévoit, en son article 46²⁵, les modalités de transfert des DPU d'un agriculteur à un autre agriculteur, soit par cession, soit par location ou par « toute transaction similaire ». Le règlement communautaire définit lui-même les restrictions qui peuvent être apportées à ces transferts (interdiction possible des transferts hors région, faculté d'instituer un prélèvement administratif de DPU à l'occasion du transfert, etc.) de sorte que le droit communautaire s'avère précis et parfaitement opposable aux autorités administratives nationales.

10 - Or, nous devons constater que la création du « marché des DPU » est si mal acceptée en France²⁶ que le Gouvernement a multiplié les obstacles relatifs à leur transfert éventuel, notamment :

– **les transferts sont limités au département.** – Il faut rappeler que le règlement n° 795/2004²⁷ offre la possibilité à chaque État membre de délimiter « la région au niveau territorial approprié selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs (...) », et la France a choisi d'utiliser l'échelon départemental.

Même si la légalité de cette restriction géographique au regard de la réglementation européenne ne fait guère de doute, on peut regretter que la France ait choisi une limitation territoriale aussi importante. L'objectif du Gouvernement français est clairement de décourager les transferts.

Cette limitation constitue une entrave au principe de liberté de circulation des biens et des services au sein de l'Union européenne, alors par ailleurs que les exploitations sont toujours plus étendues et s'étendent sur plusieurs départements français ;

– **s'agissant des cessions de DPU, la France a opté pour la mise en place de plusieurs hypothèses de prélèvements** (de 3 à 50 %),

ayant pour objectif d'inciter au transfert des DPU « avec foncier » (c'est-à-dire avec le nombre d'hectares de terres correspondant à ces DPU). En cas de vente de DPU « avec foncier », le prélèvement ne serait que de 3 %. Mais, pour la même catégorie de transfert, ce pourcentage est cependant augmenté à 10 % dans l'hypothèse où l'exploitation agricole constituée à l'aide du transfert des DPU dépasse une certaine importance (fixée en nombre d'unités de référence, à l'instar du contrôle des concentrations agricoles).

Il s'agit donc d'un nouveau frein à l'élargissement des exploitations agricoles. Les agriculteurs pourraient être tentés de faire échec à ce prélèvement à taux renforcé en scindant leurs exploitations par le biais de structures sociétaires indépendantes.

S'agissant de la compatibilité de ce taux renforcé avec la règle européenne, il n'apparaît pas contestable qu'au terme de l'article 9, 2 du règlement n° 795/2004 de la Commission, l'État membre peut « (...) différencier les pourcentages à l'intérieur de chacun des cas (...) » (en l'espèce, il s'agit de la vente de DPU « avec foncier » prévue à l'article 9, 1, b du règlement de la Commission). Mais cette différenciation doit s'opérer, selon le même article, en fonction « de critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs ».

La différenciation opérée en fonction de la taille de l'exploitation répond-elle à un critère objectif assurant l'égalité de traitement entre agriculteurs ? Les juridictions appelées à se prononcer sur la légalité du taux de prélèvement renforcé de 10 % devront donc se prononcer sur sa conformité par rapport au principe d'égalité entre les producteurs de l'Union européenne.

11 - Enfin, rappelons que les contraintes ci-dessus ne résultent que de la « *déclinaison nationale* » du règlement communautaire, dont il a déjà été exposé qu'elle ne pouvait servir de fondement juridique à une décision administrative individuelle en l'absence de toute valeur réglementaire.

Il est donc urgent pour le gouvernement d'édicter des règles administratives ayant une valeur contraignante, sous peine d'invalidation de l'ensemble des décisions fondées sur la *Déclinaison nationale*.

12 - Ne surestimons pas l'importance de la réforme actuellement mise en œuvre. En bien des aspects elle ne constitue qu'une étape dans une démarche programmée vers l'abandon pur et simple du système des aides européennes à l'agriculture.

L'agriculteur, qui bénéficie de références « historiques » – le qualificatif laisse clairement entrevoir qu'il s'agit d'une gestion du passé – n'est plus payé pour produire, mais se voit assuré une rente temporaire, théoriquement garantie jusqu'à l'année 2013.

La rente est garantie, mais son montant sera progressivement diminué au gré de la « modulation des aides », – 3 % en 2005, – 4 % en 2006, puis – 5 % par an jusqu'en 2012, soit une baisse cumulée de 32 % en huit ans.

En 2013, il faut espérer que les exploitations agricoles françaises auront évolué pour supporter le choc prévisible de la fin de la politique agricole communautaire des aides. ■

Mots-Clés : XXIII^e congrès national de l'Association française de droit rural - Droits à paiement unique

Action sur les structures d'exploitation - Droits à paiement unique - Fonctionnement - Critiques

22. CJCE, 19 oct. 1977, aff. 117/76 et 16/77 : Rec. CJCE 1997, p. 1753.

23. C. rur., art. D. 615-66, issu D. n° 2006-710, 19 juin 2006, préc.

24. Cons. UE, règl. n° 1782/2003, préc., art. 45.

25. Cons. UE, règl. n° 1782/2003, préc., art. 46.

26. La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) définit les DPU comme « des biens cessibles sans valeur marchande ».

27. Comm. CE, règl. n° 795/2004, 21 avr. 2004, art. 26, 1 : JOUE n° L 141, 30 avr. 2004, p. 1.