

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIV. European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Caserta (Naples) – 26-29 September 2007**

**XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural –
Caserta (Naples) – 26-29 septembre 2007**

**XXIV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
–Caserta (Neapel) – 26.-29. September 2007**

Commission III

National Report – Rapport national – Landesbericht
France

Bernard PEIGNOT

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation
Professeur à l'IHEDREA, Secrétaire général de l'AFDR

Jean-Baptiste MILLARD

Avocat à la Cour, Chargé d'enseignement à l'IHEDREA

**XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural –
Caserta (Naples) – 26-29 septembre 2007**

Commission III

**La mise en oeuvre du paiement unique par l'Administration
et les Juridictions Nationales**

Bernard PEIGNOT

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation

Professeur à l'IHEDREA

Secrétaire général de l'AFDR

Et Jean-Baptiste MILLARD

Avocat à la Cour

Chargé d'enseignement à l'IHEDREA

INTRODUCTION

Le 26 juin 2003 à LUXEMBOURG, les ministres de l'Agriculture d'une Union européenne encore composée de 15 Etats, ont adopté une nouvelle réforme de la Politique agricole commune (PAC).

La réforme de 2003, s'inscrivant dans le prolongement de celles de 1992 et de 1999, ne devait être qu'une simple évolution à mi-parcours (mid-term review). En réalité elle a fait évoluer les modalités de soutien à l'agriculture en imposant le passage du « soutien de la production au soutien du producteur en introduisant un système découplé d'aide au revenu pour chaque exploitation agricole »¹.

Face à cette réforme en profondeur, la mise en œuvre du régime de paiement unique en France aura été longue à se dessiner tant il remettait en cause une grande partie des outils juridiques qui ont façonné le modèle agricole français².

Ainsi la définition de l'activité agricole posée par l'article 2 du règlement 1782/2003 du Conseil apparaît beaucoup plus large que celle donnée par l'article L. 311-1 du Code rural. En faisant relever d'une telle activité l'entretien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, sans exiger la maîtrise et l'exploitation d'un cycle biologique³, elle remet en cause la fonction même de l'agriculteur dans notre société, désormais capable d'exister sans produire.

Par ailleurs, le caractère cessible et marchand des DPU s'oppose au traitement traditionnellement réservé aux droits à produire dans notre droit national, où un lien étroit a depuis longtemps été établi entre ceux-ci et le foncier. Ce lien était d'ailleurs maintenu avec la bienveillance du législateur communautaire qui, jusque là, ne l'avait pas remis en cause.

En outre, force est de constater que le nouveau dispositif communautaire ne fait que peu de cas du bail rural comme mode d'accès et de transfert des droits au paiement alors que la France demeure le seul Etat de l'Union européenne à disposer d'un ensemble de règles aussi strictes et proclamées d'ordre public⁴.

De même, les instruments français de la politique des structures foncières que sont le contrôle des structures et les SAFER, qui ne sont pas évoqués par la réglementation communautaire, ont trouvé difficilement à s'insérer dans ce nouveau régime d'aide⁵.

Dès lors, la mise en application du régime de paiement unique plaçait la France face à un choix très délicat : ou profiter de cette nouvelle donne européenne pour réformer en profondeur le droit rural français, en libéralisant son secteur agricole, au risque toutefois de voir ses agriculteurs perdre leurs derniers repères, ou adapter et faire évoluer en douceur son modèle agricole.

C'est cette seconde option qui a été retenue par les pouvoirs publics français. Elle s'est tout d'abord manifestée dans les grands choix laissés à la discrétion des Etats membres par le règlement 1782/2003 pour mettre en œuvre le régime de paiement unique (PARTIE I).

En définitive la France a opté pour une mise en œuvre du régime beaucoup moins bureaucratique qu'initialement prévu en offrant la possibilité aux exploitants agricoles de corriger, par la signature de « clauses », les difficultés rencontrées pour reconstituer leur niveau d'aide avant . La réglementation française n'en affiche pas moins un certain interventionnisme dans le cadre des transferts de DPU soumis à prélèvements au profit de la réserve et dans le cadre des différentes dotations complémentaires accordées aux exploitants agricoles (PARTIE II).

Le régime de paiement unique est trop récent pour avoir permis aux juridictions nationales de régler de manière précise les différends nés entre agriculteurs ou entre l'administration et ces derniers. Il n'en demeure pas moins que les premières décisions juridictionnelles ont été rendues. Incontestablement, le juge, qu'il soit judiciaire ou administratif, jouera un rôle de premier plan pour préciser la réglementation nationale de mise en œuvre du régime de paiement unique et pour déterminer, le cas échéant, la légalité de la réglementation française au regard des textes communautaires (PARTIE III).

PREMIERE PARTIE - Les choix français et la difficile mise en œuvre du régime de paiement unique

A – Les options de l'Etat français, ou le spectre de la déprise agricole

Au titre de la subsidiarité, les Etats membres disposaient de plusieurs options pour faire appliquer le régime de paiement unique sur leur territoire. En France, c'est au cours du Conseil des ministres du 18 février 2004 que l'Etat Français a arrêté les grandes orientations de sa mise en œuvre, qui sont au nombre de quatre.

1- Le choix du découplage partiel

Afin d'éviter la déprise agricole et le risque d'un abandon de productions moins porteuses dans certaines zones, notamment les plus défavorisées, et craignant par ailleurs la réaction négative des agriculteurs à cette réforme en profondeur permettant de délier totalement la production des aides agricoles versées, la FRANCE a opté alors pour un découplage partiel des aides et retenu les taux de « recouplage » maximum autorisés par les articles 64 et suivants du règlement 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

Il a donc été décidé que le taux de recouplage des aides communautaires serait de 25 % pour les grandes cultures, 100 % pour la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), 100 % pour la prime d'abattage du veau, 40 % pour les autres primes d'abattage des animaux de l'espèce bovine et 50 % pour les primes à la brebis et à la chèvre (PBC), à l'exception du complément flexibilité découplé à 100 %.

En revanche, ont été découplées à 100 %, la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM), les aides à la culture du riz ou de la luzerne déshydratée.

Au total, on estime ainsi à 30 % le recouplage moyen des aides agricoles opéré par la France.

2 - L'option d'une longue période transitoire

Souhaitant se donner le temps de la réflexion pour mettre en place le meilleur système possible – ou le moins mauvais – mais au risque cependant d'accroître les problèmes d'accès au régime des agriculteurs ayant connu des transferts de fonciers depuis 1er janvier 2000, l'Etat français a décidé de mettre en œuvre le régime de paiement unique à compter de l'année 2006 et de considérer la période du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2005 comme une période transitoire, au sens de l'article 71 du règlement 1782/2003 .

L'année 2005 a notamment constitué une période de simulation de la réforme mise en place par le Ministère de l'agriculture, avec une notification des droits historiques attribués aux exploitants à partir de 2006 au 1er décembre 2006.

3 – Des références historiques individuelles

La FRANCE a retenu une approche individuelle historique des droits à paiement unique. Les autorités publiques françaises ont donc refusé d'user de la faculté offerte par les articles 58 et 59 du règlement 1782/2003 pour procéder à une régionalisation des aides aux vertus redistributives incontestables, mais remettant en cause la compétitivité de certaines exploitations agricoles fortement engagées dans des productions à haut niveau d'aides et ne correspondant pas par ailleurs à l'individualisme des exploitants agricoles français.

4 – Un encadrement strict du marché des DPU

Dans le cadre de cette nouvelle réforme, la FRANCE a insisté pour que les Etats membres puissent mettre en place des outils d'encadrement du marché des DPU, afin d'éviter les comportements spéculatifs et favoriser l'installation.

L'article 46 § 3 du règlement a ainsi permis aux Etats membres de décider qu'une partie des droits au paiement vendus pourraient être reversés à une réserve nationale ou que leur valeur unitaire pourrait être réduite en faveur de cette réserve.

Définie aux articles 42 et 45 du règlement 1782/2003 et aux articles 4 à 11 du règlement d'application 795/2004 de la Commission, la réserve nationale constitue l'unique outil permettant une intervention étatique dans le cadre de la nouvelle PAC au service d'une politique nationale dans le respect des textes communautaires.

La France a également sollicité et obtenu de la part de la Commission des outils d'encadrements pour la gestion tant de la période transitoire que de la période de croisière. Ainsi qu'il sera développé, la France a notamment décidé de taxer les cessions de droit sans terres à hauteur de 50 % les trois premières années d'application du régime, ainsi que lui autorisait l'article 9 du règlement 795/2004.

L'Etat français avait envisagé un temps un prélèvement de 90 % pour les transferts de droits sans terre, mais la Commission européenne a opposé à cette demande une fin de non recevoir. Une telle mesure eût été en effet de nature à paralyser la mise en place d'un marché des droits et à contrevenir au principe clairement posé par le règlement 1782/2003 selon lequel ces droits sont marchands et cessibles indépendamment ou parallèlement au foncier.

Les pouvoirs publics français n'ont toutefois pas fait application des dispositions de l'article 69 du règlement 1782/2003 qui offrait la possibilité de prélever jusqu'à 10 % des plafonds nationaux de paiement unique pour procéder à des paiements supplémentaires à des type particulier d'agriculture « importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricole ».

Ayant opéré ses choix stratégiques, il s'agissait ensuite pour la France d'entrer dans le détail de l'application du régime de paiement unique. Le premier système envisagé en 2004 était très administré et a été abandonné, à la faveur d'un changement de ministre de l'agriculture, au profit d'un dispositif plus pragmatique pour la mise en place duquel les exploitants agricoles ont joué un rôle déterminant.

B – De la tentative infructueuse d'un régime très administré à la « déclinaison nationale » sans texte réglementaire.

1 – L'abandon d'un premier dispositif trop administré

Les droits à paiement unique étant calculés à partir des aides perçues par les agriculteurs présents au cours de la période de référence 2000 à 2002, il convenait nécessairement de prendre en considération les mouvements de foncier intervenus depuis le 1er janvier 2000 faute de quoi on aurait assisté, dès le 15 mai 2006, à des décalages importants entre le nombre de droits et les superficies exploitées, « ce qui eut été préjudiciable pour la ferme "FRANCE", des droits retenus par d'anciens exploitants ne pouvant être activés sur des hectares admissibles, et des hectares admissibles ne pouvant bénéficier de droits au préjudice d'exploitants dépourvus »⁶.

Aussi, dès la séance du CSO du 18 mai 2004, le Ministère et les organisations professionnelles agricoles ont envisagé de diviser la phase de transition comprise entre le 1er janvier 2000 et le 15 mai 2006 en deux périodes. Au cours de la première période comprise entre le 1er janvier 2000 et le 15 mai 2004, la réserve devait être alimentée par les droits des agriculteurs arrêtant l'activité agricole d'une part et par une récupération systématique de 90 % des droits afférents aux terres vendues et de 65 % des droits afférents à des terres données à bail d'autre part.

Dans ces deux derniers cas le montant de référence restant (10 % ou 35 %) devait augmenter la valeur des droits du cédant. A partir du 15 mai 2004, le lien au foncier devait être assuré par des clauses contractuelles préfigurant le régime de croisière⁷.

Mais très vite, cette gestion très administrée de la période transitoire est apparue difficile à mettre en œuvre, chaque jour apportant son lot de cas nécessitant un traitement spécial.

Sur le terrain la grogne montait, tant du côté des exploitants, ne souhaitant pas que le passage d'un régime à l'autre entraîne une baisse significative de leurs aides et donc de leurs revenus, que du côté des propriétaires bailleurs, constatant amèrement que leur situation n'était absolument pas prise en compte par la réglementation communautaire, les droits à paiement unique étant attribués aux seuls exploitants ayant bénéficié d'aides PAC au cours des années 2000-2001-2002.

Soucieux de simplifier la mise en œuvre du régime de paiement unique, et afin de régler l'ensemble des problèmes soulevés par la phase de transition, le Ministre de l'agriculture s'est alors adressé au Conseil d'Etat le 24 mai 2006, en lui demandant s'il était possible de considérer qu'une disposition législative, en application de laquelle les contrats de vente ou de bail de terres agricoles conclus avant l'instauration des droits à paiement unique seraient considérées comme incluant également la vente ou la location de ces derniers, pouvait être conforme au règlement 1782/2003 et à son règlement d'application.

Mais lors de sa séance du 28 juin 2005, le Conseil d'Etat a rendu un avis défavorable aux termes duquel il relevait qu'une telle disposition serait contraire aux objectifs du règlement dont la volonté est de ne pas lier transfert de terre et transfert de DPU, et porterait de surcroît une atteinte excessive à la liberté contractuelle en réputant écrite une stipulation de vente des DPU qui ne peut être présumée. En définitive, le Conseil d'Etat a considéré que la conformité de la disposition envisagée à la constitution paraissait aussi contestable que sa conformité au règlement 1782/2003⁸.

2 – Une déclinaison nationale sans texte

Pressentant une réponse négative de la part de la Haute juridiction, le Ministre de l'agriculture a présenté lors du Conseil supérieur de l'orientation agricole qui s'est tenu le 28 juin

2005, un document d'une vingtaine de pages intitulé « Déclinaison nationale » - rendu public en juillet 2005 - qui confirmait les grandes orientations arrêtées en 2004 pour mettre en œuvre sur le territoire français, les principales dispositions issues des Règlements communautaires, mais actait l'abandon d'une reconstitution administrative de la référence d'exploitation à sa situation au 15 mai 2004.

Ce document, mis en ligne sur le site Internet du Ministère⁹, a apporté un certain nombre de données pratiques consacrées à l'établissement des droits en 2006, à leur transfert et à l'utilisation de la Réserve Nationale. Il incitait notamment à la conclusion de clauses de transfert de D.P.U. entre cédants et repreneurs du foncier, afin d'atténuer les conséquences du choix national d'une référence historique reposant sur la période 2000-2002 de l'exploitation considérée.

Et cette déclinaison nationale a été rapidement suivie par la mise en ligne d'un certain nombre de modèles de clauses en vue de permettre aux exploitants présents en 2006 de récupérer les D.P.U. correspondant aux terres exploitées pour tenir compte des transferts fonciers réalisés entre le 1er janvier 2000 et le 15 mai 2006.

Mais quelle valeur juridique pouvait-on accorder à ce dispositif, faute de revêtir une nature réglementaire catégorique, celle-ci ne pouvant résulter, en droit français, que d'un acte administratif émanant soit du Premier Ministre auquel peut être associé un ou plusieurs ministres - il s'agit le plus souvent de décrets - soit d'un département ministériel particulier - il s'agit alors d'un arrêté ?

Pourtant, malgré les interrogations des professionnels - en particulier des notaires¹⁰ - sur la sécurité juridique attachée aux « montages » proposés par voie électronique par le Ministère de l'Agriculture, ce dernier, pendant de nombreux mois, n'a pas hésité à inciter, en les favorisant et en les encourageant par une absence de prélèvement, les agriculteurs désireux de cesser leur activité, avant la mise en place du régime au 15 mai 2006, à céder gratuitement leurs droits en signant des clauses avec les nouveaux exploitants.

Dans des documents diffusés sur le très officiel site internet, le Ministre de l'Agriculture a écrit à sa façon la règle de droit en proclamant, en forme de pétition de principe que « les DPU sans terre ne rapportent rien » et en proférant des menaces à l'endroit des exploitants qui, désireux de cesser leur activité, s'interrogeaient cependant sur la question du devenir de leurs droits à paiement unique.

« Si vous conservez les droits pour des terres que vous avez déjà cédées, vous ne pourrez ni les activer, ni les vendre. Ils seront définitivement perdus pour « la Ferme France » si vous ne signez pas de clause avec le repreneur de ces terres ». Telle était, à la fin de l'été 2005, la menace qui pesait sur les exploitants en âge de faire valoir leur droit à la retraite.

Et le Ministère de l'Agriculture d'accentuer encore sa menace en ces termes : « c'est pourquoi l'administration aura instruction de considérer comme chasseur de primes toute personne qui aura voulu contourner les objectifs de la PAC. Refuser délibérément de signer une clause sera passible de cette qualification »!

Mieux encore, au plan du régime juridique, en diffusant pour les campagnes 2006 et 2007 des modèles de clauses et formulaires de transfert des droits, le Ministère de l'Agriculture s'est largement immiscé dans les relations de droit privé existant entre l'agriculteur cédant et l'agriculteur cessionnaire.

Rapidement il est apparu que si, sur le plan des principes, le contenu des clauses de transfert des droits au paiement relevait, en droit civil, du principe de l'autonomie de la volonté, cependant seuls les renseignements et signatures des modèles administratifs adéquats devaient permettre la pleine efficacité technique et pratique du transfert convenu et sa prise en compte pour le paiement de l'aide au revenu correspondant.

Autrement dit, les formulaires utilisés se sont imposés insidieusement « ad validitatem » : autant dire que ce faisant, le Ministère de l'Agriculture a mis en place un véritable

formalisme, conçu comme instrument essentiel de normes publiques spécifiques, l'administration exerçant ainsi un contrôle sur certains types de relations économiques et sociales¹¹.

Et bien qu'elles n'avaient aucune assise légale ou réglementaire, ces formalités se sont imposées sans que fût précisé ni leur régime juridique ni leurs sanctions.

A vrai dire, le dispositif diffusé en juillet 2005 sous la forme d'une « déclinaison nationale », s'il est apparu opérationnel, laissait cependant bien des points dans l'ombre, du moins au plan juridique parmi lesquels émergeaient la question de la hiérarchie des normes, la force obligatoire des clauses contractuelles et des avenants au contrat, notamment au regard du principe de la prééminence du droit communautaire sur le droit interne, rappelé, à plusieurs reprises, par la Cour de justice des Communautés européennes¹².

Aussi est-ce avec une impatience non dissimulée que tous les acteurs du monde rural ont attendu la mise en place d'un véritable dispositif réglementaire cohérent, apportant aux intéressés les garanties juridiques qu'ils étaient en droit d'attendre, les pouvoirs publics français ayant renoncé contrairement aux souhaits de la profession à profiter des débats qui s'ouvraient sur le vote de la future loi d'orientation agricole (votée le 5 janvier 2006) pour saisir le parlement d'un texte fixant de manière démocratique le cadre juridique de la mise en œuvre en France des DPU.

DEUXIEME PARTIE : LE REGIME JURIDIQUE DES DPU

Analyser le régime juridique des droits à paiement unique, au regard du Droit français, conduit inévitablement à s'interroger, en premier lieu, sur les sources réglementaires qui les organisent, en second lieu, sur le contrôle du respect des conditions posées pour en bénéficier, en troisième lieu, sur leur nature juridique, à la lumière des principes dégagés par la jurisprudence française en matière de droits de produire auxquels ils sont souvent comparés, et, enfin, sur la manière de les transférer et de les comptabiliser.

A - Le cadre réglementaire français

1°) Les textes réglementaires important pour la mise en œuvre du régime

Il aura fallu près d'un an après la diffusion de la déclinaison nationale pour que les premiers textes réglementaires soient rédigés et publiés. C'est chose faite depuis le milieu de l'année passée, avec l'intervention de décrets importants.

Le premier, intervenu le 19 juin 2006¹³, relatif à la mise en œuvre de l'aide au revenu prévu par le Règlement du Conseil du 29 septembre 2003 apporte une première série de précisions concernant le calcul et le régime juridique des droits à paiement unique et crée au chapitre V du Titre 1er du Livre VI du Code rural une section 5 intitulée « Régime de paiement unique ». Et quatre mois plus tard l'article 2 du décret du 31 octobre 2006 (D. 615-62 à D. 665-74 du C. rur.) divisera cette section en trois nouvelles.

Le deuxième texte, en date du 31 octobre 2006¹⁴, définissant les prélèvements appliqués sur les transferts de droit à paiement unique, a confirmé, en grande partie, les solutions annoncées par voie de notes et de notices ministérielles diffusées par le Ministère de l'Agriculture sur son site.

Un troisième texte, le décret du 24 novembre 2006¹⁵, est venu préciser les conditions dans lesquelles les agriculteurs dont la référence historique ne correspondrait pas à la réalité de leur exploitation peuvent se voir attribuer des DPU supplémentaires par la réserve.

Enfin, un décret du 21 février 2007¹⁶, déjà modifié par un décret du 24 avril de la même année, a procédé à la mise en place du programme transversal complémentaire d'attribution des droits à paiement unique.

Désormais il existe une réglementation codifiée qui trouve ses sources dans des décrets, accessibles à tous, et adapte au territoire national le dispositif communautaire. Il convient d'en dégager les dispositions les plus pertinentes.

2) Les spécificités françaises de l'accès au régime de paiement unique

Le décret n° 2006-710 du 19 juin 2006, dont une partie est codifiée aux articles D 615-62 et suivants du Code rural a officialisé certaines grandes orientations déjà connues et apporté certaines précisions concernant le calcul et le régime juridique des droits à paiement unique¹⁷.

Sont ainsi déterminés les différents taux de découplage suivant le type de production animale et végétale, les circonstances exceptionnelles visées à l'article 40 § 1 et 2 du règlement 1782/2003 à prendre en compte pour le calcul des droits à paiement unique en excluant les années de référence, ainsi que l'utilisation et le transfert des DPU au niveau départemental.

Il est par ailleurs précisé que l'aide directe laitière et l'aide directe aux betteraves à sucre sont intégrées dans le régime de paiement unique à compter du 1er janvier 2006.

Ainsi ce décret est venu confirmer les taux de découplage mis en œuvre par la France et qui conduisent à intégrer tout ou partie des aides animales et végétales au sein des DPU¹⁸.

En outre, ont été arrêtées deux circonstances exceptionnelles permettant à un agriculteur de transférer ses droits au paiement sans terre sans avoir à activer au moins 80 % de ses droits pendant au moins une année civile.

Il peut s'agir tout d'abord de la fin, avant le 15 mai 2006, d'un bail applicable pendant tout ou partie de la période de référence à la condition que le preneur concerné n'ait transféré ses DPU que dans la limite d'un nombre correspondant au nombre d'hectares pour lesquels le bail a pris fin. C'est le cas du preneur sortant qui transfère ses droits au preneur entrant.

Sera également considéré comme circonstance exceptionnelle à ce titre la cession définitive, avant le 15 mai 2006, par un propriétaire exploitant de tout ou partie des terres qu'il exploitait pendant tout ou partie de la période de référence au profit d'un repreneur n'ayant pas la qualité d'agriculteur, à condition, une nouvelle fois, que le propriétaire concerné n'ait pas transféré plus de droits que le nombre d'hectares cédés. C'est ici le cas du propriétaire exploitant qui vend ses terrains à un investisseur et qui transfère ses DPU à l'exploitant preneur entrant choisi par ce dernier.

Ce dispositif réglementaire conforte le système de transfert par clause mis en place par le Ministère de l'agriculture en permettant aux personnes qui auraient dû être attributaires des DPU de procéder, sans prélèvement, à un transfert définitif des droits sans terre au profit d'un nouvel exploitant.

Enfin, le décret précise que pour accéder au nouveau régime, la période minimale de détention d'une surface admissible doit être de dix mois et doit débuter à une date choisie par l'agriculteur entre le 1er septembre de l'année civile précédent le dépôt de la demande de participation au régime de paiement unique et le 30 avril de l'année civile du dépôt de la demande.

Sans pouvoir attendre ce décret, et sur la base des informations contenues dans la « déclinaison nationale », tous les agriculteurs susceptibles de bénéficier d'aides communautaires ont rempli un dossier en précisant les événements intervenus sur leur exploitation depuis le début de la période de référence, soit l'année 2000, comme les transferts de foncier, les fusions ou les scissions des sociétés, les changements de structure juridique.

Ceux ayant acquis du foncier depuis le 1er janvier 2000, en propriété, ou en jouissance, se sont mis à la recherche de l'ancien exploitant, vivement incités par le Ministère de l'Agriculture, comme il l'a été rappelé, à le convaincre qu'il n'avait pas d'intérêt à conserver ses droits sans terre, ne pouvant les activer, et les vouant à la péremption avec retour automatique à la réserve.

Par le jeu des clauses contractuelles de transfert, auquel se sont prêtés, bon an mal an, la plupart des agriculteurs, les D.P.U. dormants (qui ne peuvent être payés faute d'hectares admissibles) ont été limités.

En outre, dans la mesure où au cours de la période de référence, des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 40 du Règlement Communautaire¹⁹ ont pu gravement affecter la production de leur exploitation, les agriculteurs concernés ont pu obtenir de l'administration, conformément à l'article 1er du décret du 19 juin 2006 ci-dessus visé, que leurs droits soient calculés sur la base d'une moyenne excluant, pour la ou les aides affectées, les années gravement touchées, mais à la condition que l'événement n'ait pas déjà été invoqué et pris en considération lors de l'instruction de la demande d'aide au cours de la période de référence.

Mais les clauses n'ont pas toujours suffi à permettre à certains agriculteurs désavantagés, d'atteindre les niveaux d'aide qui étaient le leur au cours de la période transitoire ou qu'ils étaient en droit d'espérer.

Aussi, conformément à l'article 42 du règlement 1782/2003, le Ministère de l'Agriculture a-t-il accordé des dotations supplémentaires issues de la réserve nationale pour les installations intervenues entre le 1er janvier 2000 et le 15 mai 2006, et mis en place des programmes spécifiques visant à compenser dans certains cas précis certains agriculteurs désavantagés par les règles de la nouvelle PAC.

Ces programmes font l'objet du décret susvisé du 24 novembre 2006, relatif à l'octroi de dotations et de droits à paiement unique supplémentaires issus de la réserve nationale au titre de la période transitoire.

S'agissant des installations aidées intervenues entre le 1er janvier 2000 et le 1er septembre 2005, les agriculteurs ayant bénéficié des aides à l'installation pouvaient demander une dotation supplémentaire pour atteindre le montant de leurs aides aux productions animales pour la campagne 2004 et celles aux productions végétales pour la campagne 2005.

S'agissant des installations opérées entre le 1er septembre 2005 et le 15 mai 2006, les agriculteurs ayant bénéficié des aides à l'installation et n'ayant pu bénéficier d'un transfert de droits pour des motifs précisément prévus par le décret, pouvaient demander des DPU supplémentaires d'un niveau égal au nombre d'hectares de terres agricoles pour lesquels ils n'ont pu bénéficier d'un transfert de droits et pour une valeur égale à la valeur unitaire moyenne départementales des DPU, voire sous certaines conditions pour la valeur unitaire indiquée dans leurs projets d'installation.

En ce qui concerne les dotations au titres de programmes spécifiques, sans pouvoir tous les citer compte tenu de leur nombre important²⁰, figurent notamment les situations particulières suivantes :

- La réalisation d'investissements après le 1^{er} janvier 2000 et au plus tard le 15 mai 2004 portant sur un bâtiment d'élevage bovin d'un montant supérieur à 18000 € ;
- les surfaces retirées temporairement suite à une déclaration d'utilité publique entre 2000-2002 et remises en culture en 2006 ;
- le redressement judiciaire d'un agriculteur entre 1999 et 2002 ;
- une reconversion subie entre le 15 mai 2000 et le 15 mai 2006 ;
- ou bien encore la reprise du foncier par le propriétaire entre le 16 mai 2004 et le 15 mai 2006.

Ces programmes devaient donc permettre d'obtenir des DPU supplémentaires de la part de la réserve nationale, laquelle est abondée d'abord par le prélèvement linéaire dont le taux prévu par l'article D 615-68 du Code rural, a été fixé à 2,2 % par un arrêté du Ministre de l'Agriculture en date du 31 octobre 2006²¹ (au lieu du taux plafond de 3 % autorisé par la Commission Européenne), ensuite par les prélèvements lors des transferts de DPU.

Les demandes de paiement et d'attribution de droits à paiement unique complémentaires ont été instruites par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt du siège de l'exploitation du demandeur conformément aux dispositions de l'article 7 du décret du 19 juin 2006 (D 615-62 et suiv. du Code rural).

Les droits à paiement unique sont en effet rattachés géographiquement au département où sont situées les terres déclarées dans la demande de paiement introduite par l'agriculteur au titre de la première année d'application du régime de paiement unique.

Toutefois et par dérogation à ce principe, les DPU qui n'ont pas donné lieu, au titre de l'année 2006, au versement de l'aide au revenu sont géographiquement rattachés au département du siège de l'exploitation de leur détenteur, et ceux qui ont été obtenus par clause contractuelle demeurent rattachés géographiquement au département des terres ayant fait l'objet du contrat dans lequel la clause a été insérée.

C'est donc sur ces bases que les Directions Départementales de l'agriculture et de la forêt ont notifié aux agriculteurs leurs droits à paiement unique définitifs à la fin du mois de novembre 2006, pour qu'ils les activent sur des hectares admissibles.

Toutefois, compte tenu des disponibilités de la réserve, le Ministre a décidé de mettre en place un ultime programme transversal complémentaire d'attributions de DPU. C'est l'objet du décret susvisé du 21 février 2007.

Il a concerné plus de 43.000 agriculteurs pour lesquels une baisse des aides en 2006 par rapport aux années précédentes persistait du fait de la mise en œuvre du régime de paiement unique malgré les différents dispositifs nationaux évoqués.

Selon ce dernier dispositif, les agriculteurs pouvaient bénéficier d'une dotation issue de la réserve nationale à la triple condition que :

- le montant de leurs aides découplées 2006 eut été inférieur d'au moins 10 % au montant des aides découplées 2004-2005 ;
- le montant unitaire des aides découplées 2006 eut été inférieur d'au moins 10 % au montant unitaire des aides découplées 2004-2005
- aucune des demandes déposées au titre d'un régime d'aides au cours de l'une des campagnes 2000-2001-2002 n'eut été rejeté en raison du refus qui aurait été opposé à un contrôle sur place.

Quant aux montants des dotations, ils résultent d'un savant calcul qui fait intervenir les aides découplées 2004-2005, le montant des aides 2006, un taux de compensation et un coefficient d'ajustement de périmètre.

Ces dotations ont fait l'objet d'une nouvelle notification définitive, se substituant, pour les agriculteurs concernés, à celle envoyée à la fin de l'année 2006.

Rappelons enfin que les D.P.U. non activés, dits « dormants », peuvent être conservés pendant trois ans, et les sommes correspondantes peuvent être gelées jusqu'en 2009, date à laquelle les droits remonteront à la réserve nationale s'ils demeurent en sommeil lors cette campagne : aussi leurs détenteurs ont-ils tout intérêt à les transmettre dès maintenant à la réserve ou à les céder à un agriculteur avec ou sans terre, dans les conditions ci-dessous exposées.

A ce jour, il paraît admis que la grande majorité des agriculteurs a retrouvé le niveau d'aides des années 2004-2005, déduction faite cependant du prélèvement linéaire au profit de la réserve de 2,2 %, de la modulation appliquée au taux de 4 % en 2006 et de 5 % depuis la campagne 2007, et des baisses au titre des sanctions diverses.

Désormais, les exploitants ne devraient plus avoir à se soucier que des prélèvements effectués sur la valeur des D.P.U. lors de leurs transferts, mais également des contrôles qui peuvent déboucher sur une réduction des aides communautaires.

3°) Le contrôle et les sanctions de la conditionnalité des aides

a – la méthode de contrôle

Il ne s'agit pas ici d'évoquer les contrôles liés à la régularité de la déclaration de surfaces et des demandes d'aides liées à ces surfaces, qui correspondent à celles existantes sous l'empire de l'ancienne PAC, mais de préciser ceux résultant du non respect des exigences réglementaire en matière de gestion des bonnes conditions agricoles et environnementales.

En effet, l'article 6 du règlement 1782/2003 et son règlement d'application 796/2004 ont imposé que l'octroi des aides agricoles européennes versées sous la forme de DPU soit conditionné au respect d'un certain nombre de normes communautaires en matière de gestion

dans les domaines de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, de l'environnement et du bien être animal ainsi que des obligations tenant au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, encore appelée BCAE.

Aussi les paiements peuvent-ils être réduits ou supprimés en fonction de la gravité, de l'étendue, ou du caractère répété ou intentionnel des anomalies constatées.

Dans un premier temps, en décembre 2004, une grille nationale des anomalies a été transmise à chaque exploitant agricole sous forme de livrets relatifs à la conditionnalité des aides. Ensuite cette grille a été reprise par une circulaire du 15 février 2005.

Ce dispositif a fait depuis l'objet d'un décret du 11 février 2005²², modifié et complété par un décret du 7 septembre 2005²³, lui-même modifié par un décret du 31 juillet 2006²⁴, et codifiés aux articles D 615-52 et s. du Code rural.

L'article D 615-57 prévoit notamment qu'un arrêté du ministre chargé de l'agriculture classe par domaines et, le cas échéant, par sous domaines, l'ensemble des cas de non-conformité relatifs au respect des exigences réglementaires ou de bonnes conditions agricoles et environnementales. Pour l'année 2006, c'est l'arrêté du 18 octobre 2006 (JO du 29 octobre) qui fournit cette classification.

Sans entrer dans les détails, les anomalies sont classées en quatre catégories - mineures, moyennes, majeures, intentionnelles. A chaque anomalie constatée par domaines de conditionnalité correspond un nombre de points en fonction de la gravité de l'anomalie. Et selon le nombre de points, la réduction des aides varie de 1 % à 3 %, mais peut aller jusqu'à trois fois le taux de réduction calculé lors des constats précédents en cas de répétition d'anomalies et jusqu'à 15 % de réduction en cas d'anomalie intentionnelle. Le refus de se soumettre à un contrôle relatif à la conditionnalité des aides entraîne la suppression de la totalité des aides de l'année.

b- L'organisation du contrôle

Prévues aux articles D 615-52 et suivants du Code rural, les contrôles s'organisent autour des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) qui assurent la coordination des contrôles en tant qu'autorités de coordination des contrôles (ACC). Ainsi le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt calcule la taille des échantillons de contrôles. Il veille à la coordination dans le temps des contrôles « de manière à ce que le nombre de missions de contrôle sur une même exploitation soit aussi limité que possible » (article D 615-56). Il assure le suivi des contrôles, calcule et notifie les taux de réduction des aides et recueille le cas échéant les recours gracieux.

Les DDAF sont plus particulièrement spécialisées pour procéder aux contrôles dans le domaine « environnement ». La Direction départementale des services vétérinaires (DDSV) est chargée des contrôles relatifs à l'identification et à l'enregistrement des animaux, à la santé publique, à la santé des animaux et à la notification des maladies. Les Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) assurent les contrôles en matière de santé des végétaux. L'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) est pour sa part chargé du contrôle des bonnes conditions agricoles et environnementales des terres et du maintien des pâturages permanents.

A propos des Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales (BCAE), il n'est pas inutile de rappeler que le découplage des aides agricoles signifie également la permission de ne pas produire à condition de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, conformément aux articles 2 et 5 du règlement 1782/2003.

On aurait pu envisager une application souple de cette notion. Mais pour éviter les rentes de situations, la France a mis en place un dispositif réglementaire obligeant l'exploitant à mettre en œuvre certaines pratiques culturales a minima, qui demeurent contraignantes.

Ce dispositif est assuré par le décret n° 2004-1429 du 23 décembre 2004 relatif aux exigences réglementaires en matière de gestion des exploitations et aux bonnes conditions agricoles et environnementales²⁵, codifié aux articles D 615-45 et suivants du Code rural, Cette réglementation doit à présent être complétée par des arrêtés préfectoraux qui définiront localement et pour chaque catégorie de terres les règles d'entretien des surfaces.

C'est le respect de ces prescriptions, dont la mesure phare est l'obligation des agriculteurs de mettre en place une surface consacrée au couvert environnemental égal à 3 % de la surface de leur exploitation (article D 615-46), que contrôle l'ONIGC.

Il convient enfin de relever que malgré le caractère réglementairement inopiné des contrôles, le guide des contrôles PAC, édicté par le Ministère de l'agriculture et disponible sur son site internet, prévoit qu' « il est préférable que l'exploitant soit prévenu au maximum 48 heures auparavant, dans la mesure où cet avertissement ne nuit pas à l'efficacité du contrôle ».

4 - La nature juridique des droits à paiement unique

Rapidement la question de la nature juridique des droits à paiement unique s'est posée et a suscité l'analyse curieuse autant que critique de la doctrine.

Comme les droits de produire avec lesquels ils cohabitent, mais dont ils diffèrent quant à leur objet et quant à leur nature (les premiers sont attachés à l'exploitation, c'est-à-dire en cas de faire-valoir indirect, au fonds donné à bail, tandis que les seconds, par l'effet du découplage, vont pouvoir être perçus indépendamment de toute activité agricole) les droits à paiement unique devraient pouvoir être considérés comme des droits mobiliers incorporels, cessibles dont la valeur patrimoniale apparaît certaine, du moins en l'état de la réglementation européenne.

Ces droits ont naturellement vocation à rejoindre le fonds agricole mis en place par l'article 1er de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

Un tel fonds doit en effet réunir tout ce qui est indispensable à son exploitation : aussi les droits à paiement unique, qui ne font pas intrinsèquement corps avec le foncier ne sauraient-ils donc être exclus, du fonds. Car même si le législateur n'a pas expressément énoncé les éléments faisant partie de ce fonds, et s'est borné à préciser ceux d'entre eux qui pouvaient être nantis, il ne fait aucun doute que les D.P.U. en constituent l'un des éléments. Et les travaux parlementaires ne laissent à cet égard planer aucune équivoque. En particulier dans le rapport fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, Monsieur Gérard CESAR a visé dans les éléments constitutifs du fonds agricole « les droits à paiement unique dans le domaine des aides agricoles »²⁶.

Ces droits pourraient-ils être considérés comme de simples autorisations administratives dont la valeur serait sans grande incidence sur le résultat du marché foncier, conférant seulement à ceux qui les déterminent le droit à une rémunération au titre de leur activité agricole ? La question mérite d'être posée.

S'agissant enfin du lien entre les droits à paiement unique et le foncier, si la réglementation européenne a pris le parti de les détacher des terres mises en valeur, en revanche, les Pouvoirs Publics français ont renforcé le lien entre les D.P.U. et le foncier en dissuadant fortement les opérations de cession de droit qui ne seraient pas accompagnées d'un transfert corrélatif du foncier.

5°) Les mouvements de D.P.U.

Depuis la fin de l'année 2006, les exploitants concernés peuvent transférer leurs droits à paiement unique, soit par vente ou toute autre cession définitive, soit par bail ou toute

transaction similaire, soit enfin par l'intermédiaire de la S.A.F.E.R. La cession par vente de D.P.U. peut être réalisée avec ou sans terres, tandis que le bail (location de D.P.U.) est autorisé à condition que le transfert des D.P.U. s'accompagne du transfert d'un nombre équivalent des hectares admissibles au bénéfice des droits à paiement.

Ces droits concernés sont des « droits définitifs » constitués des droits historiques, revalorisés, le cas échéant, par des dotations complémentaires issues de la réserve nationale (au titre d'un investissement, d'une installation ou d'un programme spécifique) mais diminués du montant du prélèvement linéaire fixé, on l'a vu, à 2,2 % par l'arrêté ministériel du 31 octobre 2006.

Il faut cependant préciser que « les DPU Réserve » attribués à partir de la Réserve nationale, ne peuvent être transférés durant les cinq premières années de leur attribution.

a) La vente des terres et des D.P.U.²⁷

Depuis l'entrée en vigueur du régime mis en place en France (15 mai 2006), la vente des D.P.U. peut être effectuée avec ou sans terre.

Ainsi, en pratique, un exploitant titulaire de D.P.U. peut céder ses droits tout en poursuivant la mise en valeur du foncier à partir duquel les D.P.U. cédés étaient activés.

La cession des D.P.U. sans terres peut porter sur des terres en propriété ou des terres en fermage.

Parallèlement, un exploitant titulaire d'hectares admissibles pour lesquels aucun D.P.U. n'était activé peut acquérir des droits au paiement sans acquérir le foncier à partir duquel ces derniers ont été attribués

Dans ces conditions, il y a tout lieu de penser qu'un marché de D.P.U. va pouvoir se développer, indépendamment du marché foncier, même si le prélèvement par la réserve des droits cédés, notamment sans les terres correspondantes, est important²⁸

b) Les prélèvements appliqués aux transferts de D.P.U.

Conformément à l'article 46-3 du Règlement du Conseil du 29 septembre 2003, qui avait laissé aux Etats membres une grande latitude pour opérer un prélèvement au profit de la réserve nationale à l'occasion des ventes de droits au paiement avec ou sans terre, le décret du 31 octobre 2006 (article 615-69 et suiv.) détermine les conditions dans lesquelles sont appliqués des prélèvements sur les transferts définitifs des D.P.U.

Comme on l'a justement indiqué²⁹, le décret du 31 octobre 2006 vient très largement confirmer les solutions annoncées et proposées par voie de note et de notice ministérielle sur le site internet du Ministère de l'Agriculture.

Il convient de distinguer selon que les transferts de droits à paiement unique se font avec ou sans terres.

- S'agissant des transferts de DPU avec terres à l'occasion d'une vente de terres agricoles, visés à l'article D 615-69 nouveau du Code rural, le prélèvement définitif sur la valeur unitaire de chacun des droits transférés est de 3 %.

Cependant, ce prélèvement est porté à 10 % si l'acquisition foncière conduit l'exploitant de l'acquéreur à dépasser le seuil d'agrandissement fixé par le Préfet après avis de la Commission départementale de l'agriculture.

Ce seuil, exprimé en nombre d'unités de référence, telles que définies en application de l'article L 312-5 du Code rural, devrait être fixé entre 0,5 et 2 UR.

Le texte précise les modalités du prélèvement de 10 % : les DPU correspondant aux hectares acquis au-dessous du seuil, classés par ordre décroissant de valeur restent prélevés au taux de 3 %, tandis que les autres sont prélevés à 10 %.

En outre, des dérogations sont prévues dans certaines hypothèses limitativement énoncées : ainsi aucun prélèvement n'est effectué sur les droits transférés au profit du conjoint,

du cédant, ou d'une personne ayant avec le cédant un lien de parenté jusqu'au second degré inclus³⁰ au profit d'un nouvel installé³¹ d'un nouvel exploitant³², ainsi que sur les droits préemptés par une SAFER en application de l'article L 143-1 du Code rural dans sa rédaction issue de la loi du 5 janvier 2006, et sur ceux transférés à l'occasion d'un changement de statut ou de dénomination juridique de l'exploitation.

Lorsque les DPU sont cédés en même temps que le transfert de l'intégralité de l'exploitation du cédant, un prélèvement de 3 % est appliqué sur l'ensemble des droits, même si le seuil d'agrandissement est franchi (art. D 615-72), ce qui confirme la position prise par le Ministre de l'Agriculture dans la notice diffusée sur le site internet.

Et ici encore, aucun prélèvement n'est effectué si le transfert est effectué au profit du conjoint, d'un proche parent ou d'un nouvel installé.

Enfin, il a été décidé (art. D 615-70) qu'aucun prélèvement ne serait rétroactivement appliqué aux cas de transferts de droits intervenus à l'occasion d'opérations de cession de terres avec droit réalisés avant la date limite d'introduction d'une demande au titre du régime de paiement unique (15 mai 2006).

- S'agissant des transferts de DPU sans terres, le prélèvement définitif sur la valeur unitaire de chacun des droits transférés est de 50 % pendant les trois premières années d'application du régime de paiement unique ; ensuite le prélèvement sera ramené à 30 %.

Et il en va, en particulier ainsi, lorsque le cédant des droits entend conserver les terres auxquelles ces droits étaient attachés, en détachant les droits des terres, ou lorsqu'il met ces terres à disposition par voie de convention (bail) sans les droits.

Il s'agit ici de sanctionner celui qui entend, en réalité, dissocier les droits des terres.

Toutefois, le prélèvement n'est pas appliqué aux droits transférés au profit d'un nouvel exploitant (art. D. 615-71).

c - La location des terres et des D.P.U³³

Cette situation est expressément prévue par l'article 46-2 du Règlement du Conseil du 29 septembre 2003. En effet, ce texte autorise le transfert des droits à paiement unique par bail (ou toute transaction similaire) à la condition que le transfert des D.P.U. s'accompagne du transfert d'un nombre équivalent d'hectares admissibles au bénéfice de l'aide.

Ainsi, le propriétaire-bailleur, qui entend donner des terres à bail à un exploitant, a la faculté de prévoir dans le contrat une clause précisant les conditions de la location des droits.

Et l'article 27 du règlement de la Commission du 21 avril 2004 qualifie une telle clause de « location de DPU ».

Dans la mesure où dans le dispositif français aucune disposition réglementaire n'est prévue en la matière, il apparaît qu'une telle convention doit être considérée comme l'accessoire du bail principal, dont elle épousera la durée et de manière plus générale le régime juridique³⁴.

S'agissant du prix de la location, en l'absence, ici encore, de disposition à cet égard, faut-il en déduire qu'il peut être fixé librement ? Rien n'est moins sûr, tant le dispositif prévu par le statut des baux ruraux français, en matière de fixation du fermage, est rigide et encadré. Aussi rien ne permet d'affirmer que le bailleur pourrait, en donnant les D.P.U. à bail avec les terres auxquelles ils sont affectés, obtenir un supplément de fermage autorisant un dépassement de la valeur maximum prévue par l'arrêté préfectoral.

Il faut pourtant noter que la location de D.P.U. accessoirement à la location des terres présente un avantage : elle ne donne pas matière à prélèvement au profit de la réserve, car les prélèvements réglementaires ne s'appliquent que sur les transferts définitifs, ce qui ne saurait être le cas, en matière de location de D.P.U. en accompagnement d'un bail de foncier.

Enfin, il faut considérer la situation particulière du transfert des droits en fin de bail, lorsque le preneur sortant qui les a activés sur les terres louées, entend les céder au preneur entrant. Bien qu'il s'agisse d'une situation de transfert de D.P.U. définitifs sans terre, qui pourrait justifier un prélèvement pénalisant de 50 % la réglementation semble l'appréhender de manière favorable. En effet, dans cette hypothèse, c'est un prélèvement de 3 % seulement (ou de 10 % en cas d'agrandissement au-delà du seuil départemental) qui est opéré dans les conditions de l'article D 615-69. Et si le repreneur est un nouvel installé, aucun prélèvement n'est opéré.

Aussi, lorsque dans cette hypothèse les D.P.U. rejoignent le foncier, le transfert de ces droits sans foncier est assimilé à un transfert « avec foncier », en ce qui concerne le taux de prélèvement appliqué.

En outre, si le transfert de foncier (par bail) correspond au transfert de l'intégralité de l'exploitation, le transfert des droits bénéficiera du régime de faveur à l'article D 615-72 : le prélèvement de 3 % sera appliqué à l'ensemble des droits même si le seuil d'agrandissement est franchi.

d - L'intervention de la SAFER³⁵

La mise en place au 1er janvier 2006 des droits à paiement unique, résultant de la réforme des régimes de soutien direct et du découplage a rapidement posé le problème de l'exercice par les SAFER de leur droit de préemption sur les terrains agricoles et les éléments d'exploitation qui leur sont attachés.

En effet, dès lors que ces droits ne peuvent être considérés comme un simple accessoire du foncier susceptible de suivre le sort de ce dernier, la question de leur cession sans terres se posait avec acuité au regard de la réglementation nationale qui ne permet pas aux SAFER de préempter des biens mobiliers, comme de la réglementation européenne qui exclut la possibilité pour les SAFER qui n'ont pas la qualité d'agriculteur, d'acquérir des D.P.U.

Aussi, pour résoudre cette difficulté, le législateur (art. 38 de la loi d'orientation du 5 janv. 2006) a-t-il autorisé les SAFER à préempter l'ensemble constitué des D.P.U. et des terrains à vocation agricole à la condition expresse que les droits à paiement unique soient rétrocédés avec ce même foncier (art. L 143-1 du nouveau C. rur.).

Les modalités d'application de ce dispositif viennent d'être publiées.

En effet, dans le cadre et en application de ce dernier texte, un très récent décret n°2006-1824 du 23 décembre 2006 est venu apporter des précisions sur les conditions dans lesquelles les SAFER peuvent rétrocéder les D.P.U. acquis par voie de préemption à l'occasion d'une aliénation à titre onéreux de terrains à vocation agricole.

Le texte réglementaire détermine le mode de répartition des D.P.U. en cas de rétrocession en plusieurs lots de l'ensemble terre-D.P.U. préemptés, en cas de rétrocession à un investisseur s'engageant à louer les terres dans le cadre de l'article R 142-1 et en cas de bail consenti pendant la période transitoire précédant la rétrocession (art. L 142-4 du Code rural).

Le décret du 23 décembre 2006 prévoit également le retour des DPU vers la réserve nationale en cas de rétrocession par la SAFER de terrains ayant perdu leur usage agricole³⁶.

Enfin pour la mise en œuvre du mécanisme de rétrocession des droits à paiement unique préemptés, un arrêté du Ministre de l'Agriculture du 2 avril 2007 définit une série de critères permettant de caractériser les D.P.U. concernés . A ce titre trois séries de critères sont identifiées et concernent :

- la nature des D.P.U. , qui est déterminée par le type, le montant, l'origine, les départements de rattachement d'origine,
- le type de D.P.U. selon qu'il s'agit de droits ruraux, de droits jachères ou de droit spéciaux,

- l'origine des droits (en distinguant les droits historiques et ceux issues de la Réserve).

6°) Le régime comptable des D.P.U.

C'est un avis du Comité d'urgence du Conseil national de la comptabilité (C.N.C.) du 6 décembre 2005 qui a défini les grandes lignes de la comptabilisation des droits à paiement unique.

En premier lieu, les D.P.U. doivent être comptabilisés en tant qu'immobilisations incorporelles : les D.P.U. correspondent en effet à un droit susceptible de générer une ressource que l'exploitant contrôle du fait d'évènements passés et dont il attend des avantages économiques. Et ce droit peut être transféré avec ou sans terres.

En second lieu, lors de leur attribution, les D.P.U. ne peuvent être valorisés : à cette date, ils doivent seulement être comptabilisés en immobilisations incorporelles, à l'actif, pour la valeur symbolique de un euro.

Enfin, la comptabilisation des droits en cas de cession doit s'effectuer différemment selon qu'il s'agit du vendeur ou de l'acquéreur.

S'agissant du vendeur, une plus-value comptable sera constatée sur l'intégralité du prix de cession dès l'enregistrement de la première cession de tout ou partie des D.P.U.

S'agissant de l'acquéreur, l'exploitant qui acquiert des droits à paiement doit les comptabiliser à l'actif du bilan pour leur coût d'acquisition, en immobilisation corporelle.

Les D.P.U. acquis et comptabilisés à l'actif du bilan ne peuvent être amortis et doivent seulement faire l'objet de dépréciation dans les conditions précisées au plan comptable général.

Enfin, au plan fiscal, la cession à titre onéreux des D.P.U. constitue une opération relevant du champ d'application de la T.V.A. soumise au taux normal de 19,60 %. S'agissant des droits d'enregistrement, il n'est pas encore dit que la cession de D.P.U. soit soumise à l'application des droits d'enregistrement proportionnels. Aussi la cession de gré à gré de ces droits devrait-elle pouvoir être présentée volontairement à la formalité de l'enregistrement, et être soumise au paiement du droit fixe des actes innommés.

TROISIEME PARTIE – LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

Mesure phare de la réforme de la Politique Agricole Commune, la mise en place des D.P.U. par les nombreuses questions qu'elle suscite ne devrait pas manquer de déclencher des arbitrages juridictionnels.

A cet égard, il convient, au regard des premières décisions juridictionnelles rendues, de distinguer le contrôle de légalité, du contrôle de plein contentieux.

A. - Le contrôle de légalité

Si, à ce jour, le juge n'a pas eu à s'interroger sur la nature juridique de la Déclinaison Nationale des D.P.U., ni davantage à en apprécier la conformité par rapport au droit communautaire, dont il n'est pas inutile de rappeler la prééminence, cependant rapidement s'est posée la question de savoir quel sort il convenait de réserver, en ce qui concerne les mouvements des droits, aux contrats de vente ou de bail de terres agricoles conclus avant l'instauration des D.P.U. par le Règlement du 29 septembre 2003.

Il est vrai, notamment, que les représentants des propriétaires s'étaient émus de la situation résultant de la mise en place d'une période historique et de l'attribution des D.P.U. aux agriculteurs exploitant des terres durant cette période, alors que ces droits n'ayant été créés qu'en 2003, les transactions antérieures ayant un effet sur la période de référence utilisée pour calculer le nombre et le montant des D.P.U. n'avaient pu les prendre en compte.

Aussi, les représentants des propriétaires avaient-ils souhaité qu'une disposition législative fût votée, à l'occasion des travaux parlementaires mis en oeuvre pour la loi d'orientation agricole, qui prévoirait que « les contrats de vente ou de bail de terres agricoles, conclus avant l'instauration par le règlement n° 1782-2003 le 29 septembre 2003 des droits à paiement unique, devraient être considérés comme incluant également la vente, ou la location de ces droits », mais ils s'étaient interrogés sur la conformité d'une telle disposition législative à venir à la réglementation européenne.

C'est la section des Travaux Publics du Conseil d'Etat, déjà évoquée, qui a été chargée de l'examen de cette question et l'a tranchée dans un sens négatif, par un Avis du 28 juin 2005³⁷.

Pour conclure au caractère illégal d'une telle disposition, si elle devait être votée, le Conseil d'Etat a rappelé plusieurs principes : d'une part « le règlement du 29 septembre 2003 a institué un droit à paiement unique lié à l'activité d'exploitants agricoles, indépendant de la nature des cultures et des droits sur les surfaces cultivées ».

En second lieu, pour le Conseil d'Etat, la situation, résultant de ce que les parties aux transactions antérieures à 2003 n'ont pu les faire porter sur les D.P.U. ne saurait constituer une anomalie due à ce que la période de référence choisie (2000 - 2001 - 2002) par le Règlement est antérieure à celui-ci.

- - D'une part, cette situation a bien été visée par les articles 33 et 42 du règlement du 29 septembre 2003.
- - D'autre part, la situation en cause ne saurait constituer une rupture illégale de principe d'égalité.

Enfin, la situation des parties à une transaction antérieure au règlement, ne saurait constituer une quelconque atteinte au droit de propriété : les D.P.U. ne sont pas un accessoire ou un démembrement du droit de propriété des terres agricoles ; en outre, la variation du prix des

terres selon qu'elles sont ou non assorties de D.P.U. fait partie des sujétions auxquelles les propriétaires peuvent être légalement soumis dans un but d'intérêt général.

Ainsi, et pour conclure sur ce thème, le Conseil d'Etat dans son avis du 28 juin 2005 a considéré que la mesure législative envisagée ci-dessus, en réputant écrite une stipulation de vente de D.P.U. qui ne peut être présumée porterait une atteinte excessive à la liberté contractuelle qu'aucun autre principe constitutionnel ne justifie.

La conformité d'un tel projet de texte à la Constitution française et au Règlement européen est donc apparue contestable au Conseil d'Etat.

Et à ce jour, aucun texte législatif n'a été voté sur cette question.

B. - Le contrôle de plein contentieux

Les premiers litiges nés de l'application de la réforme de la Politique Agricole Commune (P.A.C.) par le règlement horizontal du 29 septembre 2003 modifié ont permis aux juridictions de première instance et d'appel, de poser quelques principes en ce qui concerne les rapports bailleurs-preneurs.

Tout d'abord, c'est dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire qu'une ordonnance du juge-commissaire du Tribunal de grande instance du Mans³⁸ a pris position sur la nature des D.P.U. : répondant à une demande du propriétaire-bailleur qui avait introduit une requête en vue du transfert des droits à paiement unique au profit du nouvel exploitant devant succéder au preneur en liquidation dont le bail avait été résilié, le juge-commissaire a pris acte que « les preneurs des baux résiliés reconnaissaient que les futurs droits à paiement unique étaient attachés aux hectares admissibles qui les avaient générés au titre des campagnes 2000, 2001, 2002 et, qu'en application de la réglementation communautaire portant réforme de la PAC, les droits à paiement unique constituaient l'accessoire des baux résiliés ».

Une telle analyse des D.P.U. manquait certainement de rigueur juridique et devait être rapidement rectifiée par la position prise par un jugement du Tribunal de grande instance de QUIMPER rendu à l'occasion d'un litige portant sur les conséquences de la vente de terres agricoles à la SAFER et de leur rétrocession à des exploitants qui sollicitaient le transfert à leur profit des D.P.U.³⁹.

Le Tribunal s'est prononcé sur la nature des D.P.U. en ces termes : « Les droits à paiement unique, qui sont distincts des droits à produire, ne sont pas des droits attachés au foncier mais des droits incorporels attachés à l'agriculteur, c'est-à-dire à l'exploitant ».

Aussi, pour le Tribunal, seule la S.C.E.A. à la disposition de laquelle les terres prises à bail avaient été mises, avait la qualité d'exploitant et était titulaire des D.P.U. Aussi cette dernière avait seule « qualité pour céder les droits à paiement unique, avec ou sans les terres ». Aussi, pour le Tribunal, la demande dirigée contre les vendeurs des parcelles qui n'étaient pas titulaires des droits était mal dirigée.

Dans un tel litige, il resterait à s'interroger sur le rôle de la SAFER qui ne semble pas avoir pris les moyens nécessaires au transfert des D.P.U. au profit des rétrocessionnaires.

Plus récemment, c'est à l'occasion d'une procédure d'expropriation que la question de la valeur des D.P.U a été envisagée dans le cadre de la fixation de l'indemnité d'éviction réclamée par le locataire des parcelles frappées d'expropriation.

Alors que l'exploitant, qui avait été évincé sur 8 ha environ, avait sollicité au titre de l'indemnité d'éviction, le paiement d'une somme de 7 584 euros au seul titre de la perte des D.P.U. regardée comme un préjudice spécifique, le Tribunal de grande instance de RENNES a considéré que « les D.P.U. étaient intégrés dans les produits bruts d'exploitation pris en compte pour le calcul forfaitaire de l'indemnité d'exploitation, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de les retenir une seconde fois isolément »⁴⁰.

A l'évidence, ce jugement va dans le sens voulu par les Pouvoirs Publics qui ont toujours considéré que la mise en place des D.P.U. n'ajoutait pas de valeur au foncier et ne pouvait davantage constituer une source de renchérissement du coût des installations.

Enfin, la Cour d'appel de BORDEAUX a eu récemment à se prononcer sur une demande de restitution des D.P.U. présentée par un propriétaire-bailleur à la suite de la résiliation du bail le liant au preneur⁴¹.

Pour rejeter la demande du bailleur, la Cour d'appel s'est d'abord prononcée sur les conséquences du caractère patrimonial des droits à paiement, puis analysé les rapports de droit unissant le propriétaire-bailleur et le locataire à propos des D.P.U.

Ainsi la Cour d'appel a-t-elle d'abord relevé que les D.P.U. issus du règlement européen du 20 septembre 2003, contrairement aux anciens droits de produire, revêtaient un caractère patrimonial qui permet à son titulaire, qu'il s'agisse du bailleur ou du preneur, de les transférer sur une autre exploitation ou de les aliéner au profit d'un autre exploitant.

Après quoi, la Cour d'appel a retenu que le bailleur ne pouvait pas être lui-même titulaire de D.P.U., de sorte que sa demande de restitution manquait de fondement.

En effet, dans cette affaire, dès lors que le bail avait été conclu en 2000, seul le preneur exploitant, se trouvait attributaire des D.P.U., en sa qualité d'exploitant historique durant la période de référence, ce qui excluait que la demande en restitution des droits par le bailleur, comme conséquence de la résiliation du bail, pût aboutir, sauf à imaginer l'hypothèse d'un transfert conventionnel non évoquée en l'espèce.

C'est ainsi que se présentent, en France, les premières décisions connues rendues par les juridictions judiciaires à l'occasion des litiges nés de la jouissance des D.P.U.

Mais il y a fort à parier que d'autres types de litiges vont progressivement émerger, tant les mécanismes juridiques mis en place demeurent lourds, complexes, et incertains.

*

*

*

Quatre ans exactement après que les règles de la nouvelle Politique Agricole Commune réformée aient été posées, les agriculteurs devraient pouvoir s'échanger des D.P.U. sereinement.

Ils disposent, en effet, d'un ensemble de règles nationales codifiées interprétant les dispositions du droit communautaire, qui devraient leur permettre de déterminer, en pleine connaissance de cause et au mieux de leurs intérêts, les modalités des opérations concernant leurs exploitations.

Bien des questions restent cependant posées qui attendent de manière urgente des réponses précises, si l'on veut que la mise en place des D.P.U., « mesure phare de la réforme de la Politique Agricole Commune », contribue au développement des exploitations agricoles et incite les agriculteurs concernés à modifier leur comportement et à poursuivre une réelle démarche d'entreprise.

Bernard PEIGNOT
Avocat aux Conseils
Professeur à l'IHEDREA
Secrétaire Général de l'A.F.D.R.

Jean-Baptiste MILLARD
Avocat à la Cour
Chargé d'enseignement à l'IHEDREA

¹ Considérant n° 24 du 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 et modifiant les règlements.

² Sur cette problématique, Jean-Baptiste MILLARD, *Le régime de paiement unique, traits caractéristiques et réflexions sur sa mise en œuvre nationale*, intervention au Congrès national de l'AFDR organisé à Strasbourg les 18 et 19 oct. 2006 ; RD Rur, janvier 2007, p. 18.

³ Sur les éventuelles conséquences de cette distinction, cf. notamment C. LE PETIT LEBON, *Droits à paiement unique et contrôle des structures*, intervention au colloque organisé à POITIERS les 27 et 28 janvier 2005 par l'ILER et la Revue de droit rural ; RD rur, juin-juillet 2005, p. 58 ; et L. BODIGUEL, *Réflexions sur la réforme de la politique agricole commune et les droits à paiement unique*, Gaz. Pal. 2005, 2, doct., p. 2535.

⁴ B. PEIGNOT, *Bail rural et droits à paiement unique*, intervention au colloque organisé en janvier 2005 à POITIERS ; RD rur., juin-juillet 2005, p. 43.

⁵ Sur cette question, F ROUSSEL, *Droits à paiement unique et SAFER*, intervention au colloque organisé à POITIERS en janvier 2005 ; RD rur. Juin-juillet 2005, p. 61 et B. PEIGNOT, *Les effets de la PAC sur la politique foncière*, intervention au colloque « Quel cap pour la PAC ? », Rennes, 8 septembre 2006, organisé par l'Union des avocats européens et le Barreau de Rennes.

⁶ B. PEIGNOT, *DPU, Une nouvelle donne pour l'agriculture*, Le Trait d'Union, juin 2006, p. 28.

⁷ Recommandation du CSO 2004/R/1, p. 2, séance du 18 mai 2004

⁸ Conseil d'Etat, section des travaux publics, Avis n° 371.820, 28 juin 2005, publié au Rapport du Conseil d'Etat n° 57, 2006, p. 184.

⁹ Site du Ministère de l'Agriculture, www.agriculture.gouv.fr.

¹⁰ J.P. GILLES, notaire, droits à paiement unique : précisions pratiques, JCP éd. N-24 février 2006

¹¹ J.J. BARBIERI : vente et droits à paiement unique (visite d'un huron au royaume des imprimés) Rev. Droit rural décembre 2006 p. 17.

¹² C.J.C.E. 15 juillet 1964 - COSTA c/ ENEL, aff. 6/64, JCP -G 1964-1-1863.

¹³ Décret n° 2006-710 du 19 juin 2006 relatif à la mise en œuvre de l'aide au revenu prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 (J.O. du 20 juin 2006).

¹⁴ Décret n° 2006-1326 du 31 octobre 2006 portant application de l'article 46 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 modifié définissant les prélèvements appliqués sur les transferts de droits à paiement unique et de l'article 30 du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 modifié, et modifiant le code rural (J.O. du 1^{er} novembre 2006)

¹⁵ Décret n° 2006-1440 du 24 novembre 2006 relatif à l'octroi de dotations et de droits à paiement unique supplémentaires issus de la réserve nationale de la période transitoire et modifiant le Code rural (J.O. du 25 novembre 2006).

¹⁶ Décret n° 2007-231 du 21 février 2007 relatif à l'octroi de dotations et de droits à paiement unique complémentaires issus de la réserve nationale au titre de la période transitoire (J.O. du 22 février 2007).

¹⁷ A propos de ce décret, Dictionnaire permanent, Entr. Agri., Bulletin n° 388, p. 156 ; F ROUSSEL, RD Rur, août-sept 2006, p. 38

¹⁸ Article 7 du décret n° 2006-710 du 19 juin 2006 (article D 615-62-III nouveau du Code rural)

¹⁹ F. ROUSSEL, obs. sous le décret du 31 octobre 2006 - R.D.R. décembre 2006 p. 26.

²⁰ Pour une énumération exhaustive des programmes spécifiques, cf. Dictionnaire Permanent Entr. Agri., Bulletin n° 392, décembre 2006, p. 14.

²¹ Arrêté du 31 octobre 2006 fixant le taux de réduction linéaire prévu par l'article D 615-68 du Code rural (J.O. du 9 novembre 2006).

²² Décret n° 2005-114 du 11 février 2005 relatif au contrôle du respect des exigences réglementaires en matière de gestion des exploitations et des bonnes conditions agricoles et environnementales conditionnant la perception de certaines mesures de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant le code rural (J.O du 12 février 2005).

²³ Décret n° 2005-1154 du 7 septembre 2005 relatif aux suites des contrôles du respect des exigences réglementaires en matière de gestion des exploitations et des bonnes conditions agricoles et environnementales conditionnant la perception de certaines mesures de soutien en faveur des agriculteurs (J.O. du 1^{er} septembre 2005).

²⁴ Décret n° 2006-960 du 31 juillet 2006 modifiant le chapitre V du livre VI du Code rural (J.O. du 2 août 2006).

²⁵ J.O. du 16 février 2006, p. 2372. A noter également le décret n° 2005-1659 du 26 décembre 2005 relatif aux bonnes conditions agricoles et environnementales dans les départements d'outre mer conditionnant la perception de certaines mesures de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant le Code rural, JO du 16 février 2006, p. 2372.

²⁶ Sur cette question, cf. Luc BODIGUEL, *Réflexions sur la réforme de la politique commune et les Droits à paiement unique*, Gaz. Pal. 12 août 2005 ; C. CAMPELS, *Droits à paiement unique et fonds agricole*, Rev. Droit rural, décembre 2006 p. 22 - F. COLLART-DUTILLEUL, *La nature juridique des droits à paiement unique*, Rev. Droit Rural, juin-juillet 2005 p. 29).

²⁷ J.J. BARBIERI op. cit.

²⁸ E. LEMONNIER - Droits à paiement unique et ventes - Rev. Droit rural - Juin-Juillet 2005 p. 31 - T. LE MAIRE - La valeur du droit à paiement unique - Rev. Droit rural juin-juillet 2005 p. 28.

²⁹ F. ROUSSEL, Obs. sous le décret du 31 octobre 2006, R.D.R. décembre 2006 p. 26.

³⁰ article D 615-69-II. Il semble que le décret du 31 octobre 2006 ait oublié de viser le partenaire lié par un PACS, pourtant introduit dans le droit positif par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006

³¹ Le nouvel installé est celui qui commence à exercer une activité agricole au sens de l'article 2 K du règlement de la Commission du 21 avril 2004, justifie des conditions de capacité professionnelle et présente un projet d'installation viable au terme de la 3^{ème} année (D. 615-69).

³² Le nouvel exploitant est toute personne qui démarre une activité agricole alors qu'elle n'a pas exercé d'activité agricole en nom de Société exerçant une activité agricole dans les cinq ans qui précèdent.

³³ B. PEIGNOT, Détermination et Attribution des D.P.U. - Le Trait d'Union, mars 2007 -B. PEIGNOT, Bail rural et droits à paiement unique - R.D.R. Juillet 2005 p. 43.

³⁴ S. CREVEL, Droits à paiement unique et location, R.D.R. Décembre 2006 p. 26.

³⁵ L. BODIGUEL, Droits à paiement unique et droit de préemption des SAFER - J.P. GILLES, Droits à paiement unique et droits de préemption de la SAFER, JCP N 2005 n° 20.

³⁶ F. ROUSSEL - SAFER et Droits à paiement unique, JCP, Edit., N, 2007, n° 124.

³⁷ Avis n° 371.820 du Conseil d'Etat, *op cit.*

³⁸ T.G.I. du MANS, 10 février 2005, GUILLAIS c/ GESLIN.

³⁹ T.G.I. QUIMPER 4 juillet 2006 DINASQUET c/ SBAFER.

⁴⁰ T.G.I. RENNES 16 février 2007, Communautés des Communes c/ SCEA LA BRUYERE.

⁴¹ C.A. BORDEAUX, 19 octobre 2006, POURTOUT c/ GEORGES, Rev. Droit Rural mars 2007 p. 38.