

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
Pologne**

**Prof. Dr habilité Teresa Kurowska,
Dr Dorota Łobos-Kotowska
Université de Silésie, Pologne**

**XXVI° CONGRES ET COLLOQUE EUROPEEN DE DROIT RURAL
CASERTA/NAPOLI
26 -29 septembre 2007**

Commission III

“La mise en naplication du Paimenet Unique par les Administrations et les Tribunaux nationaux”

INTRODUCTION

Dans leTraité d’Adhésion du 16 avril 2003 élargissant l’Union Européenne les Etats adhérents se sont réservé l’accès aux paiements directs. Le Traité a prévu le niveau varié de paiement pour « la Quinzaine » et pour les nouveaux Etats-membres aussi bien qu’une période transitoire de 10 ans permettant d’accéder au niveau complet de paiements directs.¹

Les Etats adhérents accordent aux agriculteurs des paiements sur la base d’un modèle de paiement unique fondé sur la superficie de terres agricoles possédées. Il s’agit donc d’un régime de soutien simplifié, restant en rapport avec le modèle régional – SAPS (l’art. 158 du règlement (CE) du Conseil du 29 septembre 2003 no 1782/2003 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 agriculteurs²). Dans le cadre de ce régime de paiement les agriculteurs se voient octroyer un soutien accordé à partir du budget communautaire en fonction de la superficie des terres agricoles maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Toutefois, il n’est pas nécessaire qu’une production quelconque soit réalisée sur les terres agricoles couvertes par les paiements. Il est de notoriété que les montants de paiements directs augmentent chaque année.³ Le régime de paiements directs simplifié prend en considération des éléments de soutien supplémentaires. Les paiements de base peuvent être complétés, avec consentement de la Commission, jusqu’à 30% du plafond de soutien adapté dans les Etats membres de « l’ancienne Union » au 30 avril 2004. En vertu de l’art. 143 al. 2 du règlement (CE) no 1782/2003 du Conseil les nouveaux Etats membres peuvent, et ceci à partir des moyens nationaux, financer certaines activités permettant de réaliser les éléments essentiels de la politique nationale à condition qu’elles soient conformes aux dispositions communautaires.

Le montant de paiements directs versés dans les nouveaux Etats membres ne peut pas dépasser le plafond fixé à l’Annexe VIII a du règlement (CE) no 1782/2003.

Le système simplifié est conforme aux directives de la réforme de la politique agricole commune de 2003 de Luxembourg, et particulièrement à la règle d’introduction des paiements qui ne sont pas liés à la production. Chaque nouvel Etat

¹ Plus largement au sujet de paiements directs – Cf. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E.Tomkiewicz « Wspólna Polityka Rolna » (*Politique Agricole Commune*), Varsovie 2006, p. 190 et suiv.

² J.O. CE 2003 L 270/1

³ En tant que pourcentage du plafond de paiements appliqués dans les années respectives en Union au 30 avril 2004 : 25% en 2004 ; 30% en 2005, 35% en 2006, 40% en 2007, 50% en 2008, 60% en 2009, 70% en 2010, 80% en 2011, 90% en 2012, 100% en 2013.

membre peut librement définir le moment de transition au modèle de paiement unique à la surface. Toutefois, conformément à l'art. 12 a du règlement (CE) du Conseil no 1782/2003 les régulations relatives à la modulation des paiements directs entreront en vigueur dans les nouveaux Etats membres au début de l'année civile au cours de laquelle le plafond de paiements directs reçus par les agriculteurs dans ces Etats aura acquis le niveau de paiements directs reçus par les agriculteurs dans les Etats membres de « l'ancienne Union » le 30 avril 2004. Les règles de la discipline financière prévues au règlement (CE) no 1782/2003 relatives aux paiements directs seront appliquées au moment où les paiements directs dans tous les Etats membres auront atteint le même niveau⁴.

La Pologne a adopté la loi du 18 décembre 2003 relative aux paiements directs aux terres agricoles et au paiement distinct au sucre⁵ encore avant son accès à l'Union Européenne. Afin d'inclure les dispositions des règlements en vigueur à l'époque au système juridique national, la teneur de celles-ci a été partiellement reprise dans la loi susmentionnée. Après l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne, étant donné que la reproduction des dispositions communautaires dans le régime juridique national n'est pas conforme à la règle d'obligation directe dans l'Etat membre, la modification de ladite loi s'est avérée indispensable.

La loi du 26 janvier 2007 relative aux paiements pour terres agricoles et au paiement au sucre⁶ règle les problèmes concernant les paiements, laissés à être résolus par les Etats membres et les questions non-réglées par le règlement no 1782/2003 ni par les règlements exécutifs soit le règlement (CE) de la Commission no 796/2004 du 21 avril 2004 établissant des règles détaillées de la mise en oeuvre de la conditionnalité, de la modulation et du régime administratif et de contrôle intégré prévue par le règlement (CE) du Conseil no 1782/2003⁷ et le règlement (CE) no 1973/2004 de la Commission du 29 octobre 2004 établissant les règles détaillées de l'application du règlement (CE) du Conseil no 1782/2003 en matière des régimes de soutien prévus aux titres IV et IV a du règlement susmentionné et l'exploitation des terres réservées à la production des matières premières⁸.

1.1 Aspects institutionnels liés au DPU

En Pologne, l'Agence de Restructuration et de Modernisation de l'Agriculture⁹ est une agence de paiement accréditée en vertu des dispositions de la loi du 22 septembre 2006 relative à la mise en oeuvre des moyens provenant du budget de l'UE destinés au financement de la Politique Agricole Commune¹⁰. L'Agence est gérée et représentée à l'extérieur par son Président nommé par le Président du

⁴ Plus largement quant aux règles relatives à la modulation – cf. D. Milanowska « Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich » (*Instrument de modulation dans le nouveau système de paiements directs*) Studia Iuridica Agraria, Białystok 2007, p. 71 et suiv.

⁵ J. des L. de 2004 no 6, texte 40 avec modif. ultér.

⁶ J. des L. no 35, texte 217

⁷ J. O. CE 2004, L 345/1

⁸ J. O. CE 2004, L 345/1

⁹ Créée en vertu de la loi du 29 décembre 1993 relative à la création de l'Agence de Restructuration et de Modernisation de l'Agriculture. Texte intégral. J. des L. J. 2005, no 31, texte 264 avec modif.

¹⁰ J. des L. no 187, texte 1381

Conseil des Ministres à la demande du Ministre de l'Agriculture et du Développement de la Campagne et du Ministre des Finances. Le Président dirige l'activité de l'Agence, soutenu par son appareil construit à trois niveaux : à l'échelon central, à l'échelon des départements régionaux (voïvodaux) et à celui des bureaux locaux (ceux de poviats). Les départements régionaux sont dirigés par les directeurs nommés par le Président de l'Agence et les bureaux locaux – par leurs chefs.

En octroyant des moyens financiers l'Union a demandé d'indiquer ce que l'on appelle l'unité de paiement qui soit responsable de la reprise des moyens affectés par l'Union et du bilan financier de leur exploitation. Le gouvernement polonais, soucieux de ne pas multiplier le nombre de structures nationales, a confié cette tâche à l'ARMA. L'Agence est une personne morale nationale ayant son siège à Varsovie. Il s'agit donc d'un sujet juridique distinct par rapport au Fisc , n'encourant aucune responsabilité à titre des obligations de ce dernier, qui , réciproquement, n'est aucunement responsable des obligations de l'Agence. En Pologne, les compétences dans ce domaine n'ont pas été donc partagées entre les organes de l'administration gouvernementale et celle de l'autonomie locale.

L'Agence est accréditée par le Ministre chargé des finances publiques qui est également chargé de surveillance permanente de l'Agence (l'art. 2 de la loi sur la mise en oeuvre des moyens provenant du budget de l'UE destinés au financement de DPU, en vertu du règlement (CE) no 885/2006 de la Commission).¹¹ Avant de l'accréditer , le Ministre chargé des finances publiques peut, en voie de règlement, définir les critères d'accréditation supplémentaires ou bien confier à d'autres sujets la vérification si telle ou telle unité remplit les critères d'accréditation (lesdits sujets étant autorisés à l'audit externe). En outre, dans le cadre de surveillance le Ministre des Finances peut vérifier le respect par l'Agence des règles détaillées de gestion des moyens provenant des fonds communautaires (et de ces moyens nationaux qui sont attribués aux fins de cofinancement des tâches financées par l'Union) et contrôler et reviser les projets financiers de l'Agence dans ce domaine. Dans le cadre de surveillance le Ministre des Finances dispose des mesures disciplinaires à l'égard de l'Agence, entre autres il a la faculté d'arrêter ou suspendre la possibilité de versement des fonds par l'Agence.

1.2 Instruction des demandes des DPU et attribution des DPU

1.2.1 Les DPU « normaux »

Les paiements accessibles à l'agriculteur incluent les paiements uniques à la surface pour la superficie des terres agricoles admissibles et un paiement national direct supplémentaire à la superficie des cultures déterminées. Le montant supplémentaire à la superficie de la culture peut être accordé à l'agriculteur, si celle-ci est admissible à l'octroi du paiement direct :

Le paiement est octroyé à l'agriculteur qui satisfait simultanément aux exigences ci-dessous :

¹¹ Le Ministre chargé des finances publiques peut également octroyer une accréditation provisoire ou une accréditation spéciale pour une unité coordinante

- il possède les parcelles agricoles de superficie totale égale à 1 ha au moins (superficie définie pour la Pologne dans l'Annexe XX du règlement (CE) no 1973/2004 ;
- il maintient toutes les parcelles conformément aux normes prescrites, c'est-à-dire dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (règlement du Ministre de l'Agriculture et du Développement de la Campagne du 12 mars 2007 relatif aux normes minimales¹²).
- il s'est vu attribuer un numéro d'identification conformément aux dispositions relatives au système national d'identification des producteurs, au registre des exploitations agricoles et au registre des demandes d'aide.

En cas d'introduction de plusieurs demandes d'aide portant sur la même parcelle agricole par plus d'un seul agriculteur, pour éviter toute ambiguïté à l'interprétation de cette question la loi du 26 janvier 2007 relative aux paiements pour terres agricoles et au paiement au sucre a statué qu'au cours d'une année le paiement pour une parcelle donnée ne peut être octroyé qu'une seule fois (l'art. 7 al. 5). A été onc exclue la possibilité qu'au cours d'une seule année pour la même parcelle de terre agricole le paiement soit versé à plusieurs personnes et plus d'une seule fois.

Il a été également réglé le problème de cumul des titres autorisant l'introduction de la demande d'aide (l'art. 7 al. 6-8). Si la parcelle est l'objet de possession originaire et dérivée, le paiement est attribué au possesseur dérivé, c'est-à-dire à l'agriculteur qui s'occupe effectivement de la culture des terres agricoles enregistrées et admises au paiement et qui est responsable du respect des normes (bonnes conditions agricoles et environnementales). La teneur actuelle de cette disposition protège les intérêts du possesseur dérivé au cas où le possesseur originaire introduirait, lui aussi, une demande d'aide. Aucune disposition juridique ne prévoit la possession d'un titre juridique à la terre en tant que condition requise. En octroyant le paiement, l'ARMA ne doit donc pas statuer sur « le droit à la terre », sa tâche étant réduite à vérifier si le demandeur possède effectivement les terres agricoles couvertes par la demande et si dans leur exploitation il respecte les normes requises.

En outre, en vue de protection des copossesseurs d'une parcelle agricole, le législateur polonais a introduit à la loi du 26 janvier 2007 relative aux paiements pour les terres agricoles et au paiement au sucre la condition requise de joindre à la demande d'aide un consentement écrit des copossesseurs approuvant la personne qui a accès au paiement.

Le montant de paiement est calculé en tant que produit de la superficie déclarée par l'agriculteur admise au bénéfice de l'aide, compte tenu des réductions résultant des irrégularités observées et des plafonds de paiement pour 1 ha de cette superficie.

⁶ J. des L. no 46, texte 306

1.2.2. Les droits à paiements « spéciaux »

L'agriculteur qui a droit au bénéfice d'un paiement unique pour la terre peut bénéficier des paiements supplémentaires pour les superficies des cultures mentionnées ci-dessous :

- chanvre ;
- plantes fourragères (cultivées sur les herbages permanents)
- autres végétaux (cultures de base telles que céréales y compris le maïs)
- mélange des céréales, oléagineux, légumineux, papilionacés à petites graines ;
- oléagineux : colza, navette, tournesol, soja ;
- protéagineux : fève, févéroles, lupins doux, pois pour l'ensemencement ;
- légumineux : vesces pour l'ensemencement, lentilles, pois chiches ;
- légumineux fourragers ;
- noix, noisettes ;
- lin oléagineux ;
- plantes potagères fourragères, excepté les pommes de terre fourragères ;
- mélanges de plantes papilionacées avec les herbes ;
- herbes sur les herbages permanents destinées au fourrage sec ;
- plantes destinées à l'ensemencement d'élite et qualifié ;
- lin destiné à la production de fibres ;
- chanvre destiné à la production de fibres.

Le Ministre de l'Agriculture et du Développement de la Campagne jouit de la faculté d'adapter la valeur du plafond du paiement au profil de la production promu par le gouvernement polonais, réalisé dans les exploitations agricoles, en accordant entre autres aux agriculteurs un soutien dans les secteurs de production agricole défaillants. Le Ministre de l'Agriculture et du Développement de la Campagne est donc autorisé à différencier le montant des plafonds des paiements susmentionnés en fonction du nombre d'animaux d'une seule espèce incombant à 1 ha de terres agricoles d'une espèce donnée, liées à la production animale (paiement pour les végétaux destinés au fourrage, cultivés sur les herbages permanents). La réalisation de l'objectif ci-dessus est également possible grâce à la directive adressée au Ministre de l'Agriculture et du Développement de la Campagne, l'obligeant à préciser dans le règlement définissant les espèces végétales admises aux paiements supplémentaires que les espèces végétales déterminées seront admises au paiement en fonction du nombre d'animaux d'une espèce déterminée incombant à 1 ha de terres agricoles d'une espèce donnée, constituant l'exploitation agricole concernée. La différenciation du plafond de paiements en fonction du nombre d'animaux possédés n'est possible qu'après l'acquisition du consentement de la Commission Européenne (l'art. 143 al. 6 du règlement (CE) du Conseil no 1782/2003).

Les paiements sont octroyés à la demande. L'agriculteur dépose la demande d'aide dans une période du 15 mars au 15 mai. Cette période a été fixée par la Pologne conformément à l'art. 11 al. 2 du règlement no 796/2004. En vertu du consentement de la Commission Européenne délivrée conf. à l'art. 144 al. 2 du règlement no 1782/2003 le Ministre de l'Agriculture et du Développement de la Campagne peut prolonger le délai d'introduction des demandes d'aide.

Conformément à l'art.18 al. 3 de la loi relative aux paiements pour terres agricoles et au paiement au sucre, ce délai n'est pas susceptible de restitution. Cette disposition résulte de la teneur de l'art. 21 al. 1^{er} du règlement no 796/2004 conformément à laquelle l'introduction de la demande après l'expiration du délai final (pour la Pologne – après le 15 mai) entraîne la perte de 1% du montant de paiement par chaque jour ouvrable, par rapport au montant initial à la perception duquel l'agriculteur serait autorisé en cas d'introduction de sa demande dans les délais prévus. Après l'écoulement de 25 jours suivant la date finale d'introduction des demandes, celles-ci ne sont plus traitées. Etant donné un nombre important de demandes (1,4 mln) et la nécessité de l'établissement du rapport final de distribution des moyens financiers destinés aux paiements, la disposition adoptée par la Pologne établissant l'impossibilité de restitution du délai en question est absolument bien fondée. La réunion rapide des demandes et la réalisation des paiements exigent également une discipline de la part des bénéficiaires.

L'agriculteur introduisant sa demande pour la 1^{ère} fois remplit un formulaire préimprimé conçu et remis à sa disposition par l'ARMA, tandis que l'agriculteur réintroduisant sa demande doit le faire sur un formulaire déjà partiellement rempli (personnalisé), en y joignant les annexes graphiques (plans des parcelles sur lesquels sont marquées schématiquement les limites des parcelles agricoles). L'agriculteur est tenu de déclarer à la demande toutes les terres agricoles qu'il possède, indépendamment du fait s'il sollicite le paiement exactement pour ces terres (l'art. 14 al. 1^{er} du règlement no 796/2004).

Le paiement est réalisé après le contrôle de demandes effectué par l'ARMA.

1.2.3. L'administration face au DPU

Le législateur polonais a défini le mode de procédure suivie par les organes de l'agence de paiement en cas de transfert de l'exploitation agricole (l'art. 7 al. 1^{er} lettre a du règlement (CE) no 796/2004) et de transfert des terres agricoles possédées en voie de succession dans une période comprise entre la date d'introduction de la demande d'aide et le jour de versement de l'aide, une telle situation ayant été omise par le législateur communautaire. Conformément à l'art. 74 al. 1^{er} lettre a du règlement (CE) no 796/2004 par le transfert d'une exploitation on entend une opération de vente ou de location ou tout type de transaction semblable ayant pour l'objet les unités de production concernées. Hormis donc les actes juridiques de disposition visant au transfert – et ceci en faveur de l'agriculteur repreneur – des droits dont jouissait précédemment le cédant, tels que vente, donation, usufruit, apport d'une exploitation agricole au titre de participation dans la société civile ou sociétés de droit commercial, il faut également prendre en considération des actes dont résulte exclusivement le changement du sujet gérant, avant tout - la location. En matière de définition du transfert de l'exploitation agricole la législation communautaire crée donc une construction assez incohérente par rapport aux notions fonctionnant dans le système juridique polonais. Par « le transfert » on entend en principe le transfert de la possession de l'exploitation agricole après l'introduction de la demande d'aide et avant la délivrance de la décision administrative en matière de l'octroi de l'aide.

Le repreneur se substituera dans la procédure au cédant à condition d'introduire la demande d'aide au plus tard le jour de la délivrance de la décision relative à l'octroi de l'aide. Le délai fixé pour l'introduction de la demande d'aide dans ce cas-là revêt les caractéristiques de terme de droit civil, l'institution processuelle de restitution d'un délai ne s'y applique donc pas.¹³ En cas d'introduction de la demande d'aide avant la délivrance de la décision relative au paiement, le repreneur se substitue au cédant dans la procédure en cours. Il se substitue donc dans tous les droits et obligations de la partie à cette procédure¹⁴.

Le législateur polonais a également réglé une autre question omise par les dispositions communautaires, à savoir celle relative au décès de l'agriculteur, survenu dans une période comprise entre le jour d'introduction de la demande d'aide et le jour de notification de la décision en la matière. Conformément à l'interprétation fonctionnant dans la doctrine il a été admis que la clôture de la procédure a lieu le jour de notification de la décision et non le jour de délivrance de celle-ci. Ayant rempli les exigences légales requises, le successeur peut recevoir le paiement sollicité par le testateur. Si de la décision du tribunal relative à la déclaration de l'acquisition de la succession résulte qu'il y a plusieurs ayants droit à la succession, l'accédant à la procédure est tenu de joindre à la demande d'aide une déclaration des héritiers restants consentant à l'accès de ce successeur à la procédure et au versement entre les mains de celui-ci du paiement sollicité. L'adoption de cette solution vise à la protection des intérêts de tous les héritiers. La clôture de la procédure en matière d'octroi des paiements dépend de la clôture de la procédure relative à la constatation de l'acquisition de la succession. Dans le système juridique polonais il s'agit d'une procédure relativement simple, ne traînant pas en longueur, le tribunal se limitant à déterminer les héritiers.

1.3. Contrôles et sanctions

1.3.1. Contrôles du respect des exigences liées à l'octroi du DPU

En Pologne le contrôle relatif aux paiements directs pour les terres agricoles fait partie du Système Intégré de Gestion et de Contrôle (ZSZiK) créé en vertu du règlement du Conseil (CE) no 1782/2003. Tous les éléments et fonctions de ce système relèvent de la compétence de l'Agence de Restructuration et de Modernisation de l'Agriculture. Pour la majorité des éléments requis du Système (ZSZiK) les dispositions de la loi du 18 décembre 2003 portant sur le système d'identification des producteurs, d'identification des exploitations agricoles et d'enregistrement des demandes d'aide sont applicables¹⁵.

¹³ Un tel avis a été exprimé par le Tribunal Administratif de Voïvodie à Białystok -, code du dossier : II S.A./Bk 1034/05, II S.A./Bk 58/06, II S.A. Bk 234/06.

¹³ Sur le fond de la loi étant précédemment en vigueur relative aux paiements directs pour les terres agricoles cette règle n'était pas expressis verbis exprimée dans les dispositions, bien qu'un tel avis ait été exprimé par la jurisprudence – entre autres la décision du Tribunal Administratif de Voïvodie à Białystok (code du dossier S.A./Bk 58/06).

¹⁵ J. des L. de 2004 , no 10, texte 76 avec modif.

Dans la législation polonaise les questions relatives au contrôle sont régies par les dispositions des articles 30-40 de la loi du 26 janvier 2007 portant sur les paiements pour terres agricoles et paiement au sucre. Le contrôle constitue un élément inhérent du système de gestion.

Par rapport à la loi précédente du 18 décembre 2003 relative aux paiements directs pour les terres agricoles régissant uniquement le contrôle effectué sur place¹⁶ la loi en vigueur du 26 janvier 2007 relative aux paiements directs pour les terres agricoles et au paiement au sucre règle aussi bien la question de contrôle administratif que celle de contrôle effectué sur place. Les deux types de contrôle sont effectués par l'Agence ou par une unité organisationnelle¹⁷ autorisée conformément aux dispositions du règlement (CE) du Conseil no 1782/2003, du règlement (CE) de la Commission no 796/2004 et du règlement (CE) de la Commission no 1973/2004.

Conformément à l'art. 35 de la loi susmentionnée les dispositions relatives au contrôle administratif et au contrôle sur place sont applicables respectivement quant au : 1) contrôle de la superficie des cultures déclarée par l'agriculteur dans la demande d'aide et 2) respect des conditions requises à l'octroi d'un paiement supplémentaire.

L'agriculteur est tenu de joindre à sa demande d'aide une fiche de vérification de la demande de paiement direct pour les terres agricoles. La fiche est vérifiée par le chef du bureau local de l'ARMA au niveau de powiat dans le cadre de contrôle effectué, suite auquel on dresse un Rapport de contrôle administratif de demande de paiement à la surface. En cas de constatation des irrégularités (surdéclaration) au niveau de superficie des cultures déclarée on effectue un contrôle sur place (visite domiciliaire) dont on rédige le Rapport du contrôle sur place. Les actes de contrôle effectués dans le cadre de contrôle sur place sont exécutés par les personnes munies d'autorisations nominatives délivrées par le Président de l'Agence, en présence de l'agriculteur ou en son absence, avec toutefois un préavis prévu à l'article 25 al. 1^{er} du règlement (CE) no 796/2004.

Les irrégularités les plus fréquentes consistaient en non-conformité (surdéclaration) de la superficie totale des parcelles agricoles déclarées avec la superficie effectivement constatée sur place due au fait que les terres mises en jachère se trouvant dans de mauvaises conditions agricoles ont été déclarées en tant qu'herbages/herbages permanents, ce qui a été sanctionné par le refus d'octroi du paiement accompagné d'une sanction pécuniaire déduite du montant de l'aide octroyée au cours de 3 années civiles suivant l'année civile concernée. Une autre irrégularité constatée résultait des conflits croisés dus à la situation où aussi bien le propriétaire (possesseur originaire) que l'usager (possesseur dérivé) ont sollicité l'octroi des paiements pour les mêmes terres agricoles. Les irrégularités les moins fréquentes

¹⁶ En réalité l'ARMA a soumis 100% des demandes d'aide introduites au contrôle administratif et au contrôle de leur intégralité.

¹⁷ Les exigences requises pour une telle unité sont définies dans le règlement du Ministre de l'Agriculture et du Développement de la Campagne du 14 mars 2007 relatif aux conditions requises pour les unités organisationnelles susceptibles d'effectuer le contrôle en matière des paiements directs pour les terres agricoles et du paiement au sucre et aux cultures énergétiques destinées aux fins énergétiques . J. des L. no 57, texte 383

concernaient les affaires relatives à la succession et c'est dans ce cas-là que la procédure de recours a été la plus longue.

1.3.2. Sanctions pour violation des exigences liées à l'octroi de DPU.

Des sanctions pécuniaires sont le plus souvent frappés les possesseurs originaires (propriétaires) des terres agricoles qui ont introduit leurs demande d'aide pour les mêmes terres (parcelles agricoles) que leurs possesseurs dérivés (preneurs à bail, usagers) se trouvant en ce que l'on appelle « conflit croisé ».

Les dispositions de la loi du 26 janvier 2007 prévoient les sanctions suivantes :

1. le refus d'octroi du paiement avec l'application de la sanction pécuniaire, déduite du montant de l'aide au cours de 3 années civiles suivant l'année civile concernée.
2. l'amende au cas où l'agriculteur sans consentement requis du chef du bureau local (au niveau de powiat) de l'Agence modifie le mode de l'exploitation des herbages permanents ou leur partie déclarés dans la demande d'aide ; dans ce cas-là les dispositions de la loi sur les contraventions sont applicables (l'art. 44) ;

La première des sanctions susmentionnées, la plus fréquente et appliquée en cas de déclaration des terres se trouvant dans de mauvaises conditions agricoles et environnementales (jachère) et de surdéclaration de la superficie des parcelles agricoles, semble être la plus douloureuse.

2. Sur les interventions juridictionnelles dans les contentieux de DPU

La nouvelle régulation juridique introduisant à l'agriculture polonaise un instrument juridique et financier sous forme de paiements directs a fait surgir de nombreux problèmes relatifs à l'interprétation des dispositions des règlements du Conseil et de la Commission CE et des actes de l'ordre juridique national. Les ambiguïtés au niveau d'interprétation au cours de l'application de la loi sont tranchées aussi bien par les organes administratifs que par les tribunaux administratifs.

Les paiements directs, supplémentaires et au sucre sont octroyés à l'agriculteur sur sa demande en voie d'une décision administrative prise par le chef du bureau local de l'Agence(au niveau de powiat) , compétent territorialement en raison du domicile ou siège du demandeur. La décision relative au paiement de l'aide est susceptible de recours introduit auprès du directeur du département régional de l'Agence.

2.1. Les juridictions concernées au DPU

Dans les procédures suivies en vertu des dispositions de la loi portant sur les paiements dans les affaires individuelles tranchées en voie de décision administrative, les dispositions du code de procédure administrative sont applicables, à moins que les dispositions de la loi ne statuent autrement. Vu le nombre important de demandes introduites, on a inclu dans la loi portant sur les paiements pour les

terres agricoles et sur le paiement au sucre des mesures importantes spécifiques simplifiant et accélérant la procédure et en diminuant les frais (l'art. 3 al. 2 et 3 de la loi).

Dans l'art. 3 le législateur polonais a prévu une régulation différente par rapport à celle prévue à l'art. 7 du code de procédure administrative, en s'écartant ainsi du principe de la vérité absolue et en activant les parties de cette procédure. La loi impose aux parties et à d'autres personnes participant à la procédure relative au paiement direct supplémentaire et au sucre le devoir de remise des preuves et de fourniture des explications quant aux tenants et aboutissants de l'affaire, conformément à la vérité et sans en dissimuler quoi que ce soit. La charge de la preuve incombe donc sur la personne qui en déduit des effets juridiques. La procédure relative à l'octroi du paiement est suivie à la demande du possesseur (exploitant en réalité les terres). C'est sa tâche donc de remettre toutes les preuves indispensables à l'élucidation complète de l'état des faits et au règlement de l'affaire. Dans ce cas-là alors la procédure probatoire est basée, et ceci à un degré important, sur les preuves communiquées par la partie au cours de la procédure, la charge de preuve étant alors transférée à la personne qui en déduit des effets juridiques.

Le législateur polonais s'est également écarté du principe de procédure probatoire prévue à l'art. 77 du c.p.a., celui-ci obligeant l'organe de l'administration publique à rassembler et apprécier dûment tout le corps des preuves. L'art. 3 al. 2 p. 2 limite cette obligation au seul devoir d'apprécier l'ensemble des preuves réunies.

Conformément à l'art. 3 al. 2 p. 3 et 4 l'organe de l'administration est tenu d'assurer aux parties, mais ceci uniquement sur leur demande, la participation active à chaque étape de la procédure et doit fournir aux parties, à leur demande, des instructions nécessaires relatives aux circonstances de fait et juridiques susceptibles d'influencer la détermination de leurs droits et obligations faisant l'objet de la procédure. L'application des articles 9 et 10 du c.p.a. limitée aux cas où les parties en cause demandent la participation active à la procédure ou la fourniture des explications ne devrait pas détériorer la situation de la partie en cause. En pratique les régulations susmentionnées seront appliquées dans les situations litigieuses, entre autres au cas où deux demandeurs introduisent les demandes d'aide pour la même parcelle. En absence d'une telle situation litigieuse le chef du bureau local (au niveau du powiat) de l'Agence délivre une décision relative au paiement en se basant sur la déclaration du demandeur incluse dans la demande précisant que celui-ci satisfait aux exigences requises à l'octroi de l'aide (il est possesseur de la parcelle agricole et la culture y est maintenue dans de bonnes conditions agricoles et environnementales).

L'article 19 al. 3 fixe le délai prévu à examiner les recours introduits en matière d'octroi des paiements à 2 mois à compter de la date de notification de la décision. Avant l'entrée en vigueur de ladite loi, les dispositions du c.p.a. fixant le délai nécessaire à régler l'affaire à un mois étaient applicables. Cette modification permettra de réduire les frais de procédure (frais relatifs à la communication aux parties en cause des informations concernant la prolongation du délai nécessaire à trancher l'affaire).

Le législateur a inclus dans l'article 39 de la loi une modification importante par rapport aux dispositions de l'article 122 du c.p.a. En vertu de l'article susmentionné l'organe supérieur est autorisé à modifier la décision définitive, et ceci également sans consentement de la partie en cause, si cela ne limite pas les droits acquis par cette dernière. La disposition précitée vise à accélérer la procédure d'octroi des paiements et elle est extrêmement importante puisque les dispositions communautaires obligent les Etats membres à effectuer les paiements au titre des régimes de soutien dans les délais prévus (jusqu'au 30 juin de l'année civile qui suit l'année civile au cours de laquelle la demande a été introduite). La modification de la décision qui ne limitera pas les droits acquis par la partie en cause peut consister en augmentation du montant des paiements attribués à la partie.

L'article 40 est une disposition qui simplifiera la procédure en matière de l'octroi des paiements pour les terres agricoles. Ledit article prévoit l'abandon de l'obligation de déterminer le montant indûment perçu ou du trop-perçu si celui-ci est inférieur ou égal à l'équivalent de 10 euros.

En Pologne le contrôle de l'activité de l'administration publique en Pologne est effectué par les tribunaux administratifs en vertu de la loi du 30 août 2002 – la loi sur la procédure menée par-devant les tribunaux administratifs. Les tribunaux susvisés sont compétents en matière des plaintes introduites contre les décisions administratives. Les juridictions administratives en Pologne sont basées sur le système de deux instances. La compétence territoriale du Tribunal Administratif de Voïvodie statuant en premier ressort est déterminée en fonction du siège du département régional de l'Agence, dont l'activité a été mise en cause. L'appel peut être interjeté après l'épuisement des moyens de recours dans la procédure menée par-devant les organes compétents en la matière, au moment alors où les décisions des bureaux locaux au niveau régional de l'ARMA sont devenues définitives. La plainte est introduite dans un délai de 30 jours à compter du jour de notification au requérant de la décision en la matière par l'intermédiaire du bureau régional de l'Agence dont l'activité a été mise en cause.

Les jugements ou décisions clôturant la procédure rendus par le Tribunal Administratif de Voïvodie sont susceptibles d'un pourvoi en cassation devant la Haute Cour Administrative. Peut se pourvoir en cassation la partie en cause, le procureur ou Protecteur du Citoyen après avoir reçu une copie de la décision accompagnée de l'exposé des motifs. Le législateur a déterminé les fondements du pourvoi en cassation qui se présentent comme suit :

- violation du droit matériel par une interprétation erronée
- la violation des dispositions relatives à la procédure si cette violation était susceptible d'influencer d'une manière importante le résultat de l'affaire.

Le pourvoi en cassation doit être établi par un avocat ou conseiller juridique, sous réserve des exceptions prévues par la loi. Le pourvoi en cassation est introduit devant la Haute Cour Administrative qui a émis le jugement ou la décision frappés de pourvoi dans un délai de 30 jours à compter de la notification à la partie en cause d'une copie de la décision accompagnée de l'exposé des motifs.

Les tribunaux de droit commun ne sont pas compétents pour les affaires relatives à l'octroi de l'aide. Conformément aux dispositions légales nationales et aux règlements communautaires les paiements directs sont admissibles à l'agriculteur qui

possède des terres agricoles et les maintient dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. L'exigence portant sur le titre juridique des terres agricoles dont résulte la possession n'a été formulée ni dans les dispositions communautaires respectives ni dans l'ordre juridique national. En octroyant les paiements l'ARMA vérifie uniquement si le demandeur possède effectivement les terres concernées et s'il les maintient dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les tribunaux de droit commun appliquant les dispositions du code civil statueront en cas de litiges éventuels uniquement en cette matière.

La doctrine polonaise ne s'est pas pour le moment prononcée sur la nature juridique du paiement direct. Je suis persuadée que dans ce cas-là il s'agit d'un droit personnel proche du droit subjectif lié à la personne du possesseur gérant effectivement les terres agricoles dans une période à partir de l'introduction de la demande d'aide jusqu'à la délivrance de la décision relative à l'octroi d'un paiement. C'est un droit aliénable, ce qui n'empêche que pour que l'aliénation soit valable le consentement de l'organe administratif compétent (chef du bureau de l'ARMA au niveau de powiat) est requis.

2.2. Les domaines juridiques concernés au DPU

Il convient de partager les affaires tranchées par les tribunaux administratifs en vertu de la loi du 18 décembre 2003 relative aux paiements directs pour les terres et au paiement distinct au sucre en deux groupes fondamentaux. Le premier groupe est constitué des affaires où les plaintes ont été rejetées pour des raisons formelles en séance en chambre du conseil. Le deuxième groupe constituent les affaires dont le fond est examiné. Dans ce deuxième groupe il y a lieu d'indiquer les catégories suivantes :

- les plaintes des agriculteurs qui se sont vu refuser l'octroi du paiement en raison du non respect des exigences requises de la loi nationale, ceux-ci ayant surestimé la superficie déclarée dans la demande par rapport à la superficie effectivement autorisant au bénéfice du paiement direct. Les organes de l'administration publique ont alors refusé de leur octroyer le paiement et les ont frappés des sanctions pour une période de 3 années civiles, ce qui était suprenant pour les agriculteurs puisque le système de sanctions avait été omis dans la loi polonaise de 2003 relative aux paiements directs.¹⁸
- les plaintes introduites par les agriculteurs relatives aux résultats du transfert de la possession d'une exploitation agricole en faveur d'un autre agriculteur, après l'introduction de la demande d'aide et avant la délivrance de la décision en la matière. Dans les affaires examinées le tribunal a statué que le délai de 14 jours d'introduction de la demande d'aide pour l'acquéreur de l'exploitation agricole revêt

¹⁸ Les données obtenues du Tribunal Administratif de Voïvodie à Białystok - d'après St. Prutis « Instrumenty prawne wsparcia rozwoju rolnictwa ze środków UE » (« Instruments juridiques de soutien au développement de l'agriculture à partir des fonds communautaires ») (à la lumière de la jurisprudence du Tribunal Administratif de Voïvodie à Białystok, Studia Iuridica Agraria, Białystok 2007, p. 39 et suiv.

les caractéristiques d'un délai de droit matériel , il n'est donc pas susceptible de restitution.¹⁹

- les plaintes introduites contre le refus d'octroi du paiement direct pour les terres agricoles suite à l'acquisition des droits à la pension structurelle.²⁰

L'analyse de ces droits permet d'avancer les conclusions d'ordre général :

- dans les dispositions de la loi polonaise le législateur a inclu plusieurs définitions et instruments juridiques qui ne sont pas adéquats et cohérents ni au système juridique polonais ni à la législation communautaire (entre autres la notion de transfert d'une exploitation agricole), ce qui peut faire surgir de nombreux doutes au niveau d'interprétation.
- le législateur polonais a inclu le principe d'application des dispositions du code de procédure administrative dans les affaires individuelles tranchées en voie de décision administrative, à moins que les dispositions de la loi nationale n'en disposent autrement ; la loi du 26 janvier 2007 relative aux paiements directs a introduit de nombreux instruments accélérant et simplifiant la procédure ce qui résultait de la nécessité de son ajustement aux conditions rigoureuses et assez automatiques d'octroi des paiements en Union.

2.3. Les solutions retenues par le juge

1. le jugement du Tribunal Administratif de Voïvodie du 17 janvier 2007 – refus d'octroi des paiements avec des sanctions pour une période de 3 années civiles – conflit croisé avec un agriculteur.

Fondement juridique : l'art. 2 al. 2 de la loi du 18 décembre 2003 relative aux paiements directs pour les terres agricoles et au paiement distinct au sucre (J. des L. de 2004 no 6, texte 40 avec mod.), le règlement (CE) de la Commission no 2199/2003 du 16 décembre 2003 établissant des mesures provisoires pour l'application en 2004 ; règlement (CE) du Conseil no 1259/1999 appliquant le régime de Paiement Unique à la Surface pour la République tchèque, l'Estonie, Chypre, le Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie (J. O. CE L no 328 texte 21).

2. le jugement du Tribunal Administratif de Voïvodie du 25 octobre 2006 (code du dossier II SA/GL 156/06) – refus d'octroi des paiements pour terres agricoles pour l'an 2005 en raison de l'acquisition du droit à la pension structurelle

Fondement juridique : l'art. 3 al. 2 de la loi relative aux paiements directs et l'art. 28 al. 2 du règlement (CE) du Conseil no 1782/2003 du 29 septembre 2003 établissant

¹⁹ Les données obtenues du Tribunal Administratif de Voïvodie à Białystok - d'après St. Prutis « Instrumenty prawne ...» (« Instruments juridiques .. ») p. 39 et suiv.

²⁰ Les données obtenues du Tribunal Administratif de Voïvodie à Gliwice

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 (J.O. CE L no 270 texte W1) et l'art. 74 al. 2 du règlement (CE) de la Commission no 796/2004 du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) du Conseil no 1782.

3. le jugement du Tribunal Administratif de Voïvodie du 17 janvier 2007 (code du dossier II SA/GL 658 /06) annulant la décision rendue en premier et deuxième ressort en raison des irrégularités formelles (refus d'octroi du paiement direct pour les terres agricoles et du paiement distinct au sucre).

Fondement juridique : l'art. 2 al. 2 de la loi relative aux paiements directs et l'art. 15 du règlement (CE) de la Commission no 796/2004 du 21 avril 2004.

(Le contrôle administratif effectué des informations contenues dans la demande dans le système informatique Zyzik (Système Intégré de Gestion et de Contrôle) soutenant le procédé de règlement des affaires relatives au soutien communautaire dans le cadre de la Politique Agricole Commune a permis de découvrir les irrégularités au niveau des parcelles enregistrées (no 199 et 201/2) consistant dans le dépassement de la superficie totale admissible des types de terres agricoles admissibles au bénéfice de l'octroi d'un paiement unique à la surface et d'un paiement à la surface supplémentaire situées sur ces parcelles.

4. le jugement du Tribunal Administratif de Voïvodie du 26 mai 2006 (code du dossier II SA/GL 463/05) – refus d'octroi du paiement direct unique pour terres agricoles et pour l'activité agricole exercée sur les terres représentant les conditions de gestion de l'exploitation défavorables (dans de bonnes conditions agricoles) – conflit croisé avec un autre agriculteur – avec une sanction pour une période de 3 ans.

Fondement juridique : l'art. 2 al. 2 de la loi du 18 décembre 2003 relative aux paiements directs et l'art. 4 du règlement (CE) de la Commission no 2199/2003 du 16 décembre 2003 établissant des mesures provisoires pour l'application en 2004 ; règlement (CE) du Conseil no 1259/1999 appliquant le régime de Paiement Unique à la Surface pour la République tchèque, l'Estonie, Chypre, le Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie (J. O. CE L no 328 texte 21).

5. le jugement du Tribunal Administratif de Voïvodie du 26 mai 2006 (code du dossier II SAA/GL 59/05) – refus d'octroi du paiement direct unique pour terres agricoles et pour l'activité agricole exercée sur les terres représentant les conditions de gestion de l'exploitation défavorables (dans de bonnes conditions agricoles) – en raison des irrégularités constatées au cours du contrôle administratif au niveau de la superficie totale des parcelles agricoles déclarées (surdéclaration) – annulation de la décision en raison des irrégularités formelles.

3. Autres questions juridiques ou institutionnelles

Le soutien accordé aux agriculteurs sous forme de paiements directs dans les Etats membres qui ont adhéré à l'Union en 2004 et 2007 peut s'avérer insuffisant puisqu'il ne conduit pas au développement d'un type de l'exploitation agricole donnée dont les fonctions de productivité le législateur national veut soutenir. En Pologne le législateur a déjà déterminé ce type de l'exploitation agricole dans son modèle systémique d'une exploitation familiale en tant que base du régime agricole. Etat donné que dans les années 2000-2006 les paiements directs constituaient en moyenne 70% des sommes affectées à la Politique Agricole Commune on peut avancer la thèse que dans ces pays le modèle de l'agriculture a été créé effectivement sur la base du régime de paiements. Il convient donc d'assurer aux agriculteurs polonais qui continuent à bénéficier jusqu'à présent des paiements aux montants inférieurs, un autre type de préférences, susceptible de les rendre compétitifs par rapport aux agriculteurs de ce que l'on appelle « l'ancienne Union ». Il s'avère donc nécessaire de créer un programme complexe du développement de l'agriculture. Son élément constitutif devrait être la définition du type des exploitations dont l'activité productive les Etats veulent soutenir. La mise en

jeu des instruments prévus par la Réforme de Fischler de la Politique Agricole Commune des années 2003/2004 sous forme de découplage (decoupling) (suppression du lien entre la production et les paiements directs attribués aux agriculteurs), de cross-compliance (respect des exigences requises de bonnes conditions agricoles et environnementales en tant que condition requise au bénéfice de la prime) et de modulation (elle consiste en réduction des paiements directs, les moyens ainsi générés étant affectés au financement des instruments de soutien au développement des régions agricoles), peut s'avérer insuffisante si les Etats membres ne définissent pas régulièrement dans leurs programmes nationaux le soutien au développement des régions agricoles et les fonctions et objectifs de ce soutien, ce qui se traduit par la nécessité de définition des exploitations agricoles dont l'activité productive nous désirons soutenir. La possibilité, elle-même, d'ajustement du plafond de paiement au profil de production réalisée dans les exploitations agricoles promu par la Pologne sous forme de soutien octroyé aux agriculteurs dans les secteurs de production agricole nécessitant cette aide, ne fera certainement pas augmenter le dynamisme de la construction de la politique agricole.