



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
Bucarest – 21–24 septembre 2011**

**XXVI European Congress and Colloquium of Rural Law
Bucharest – 21–24 September 2011**

**XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
Bukarest – 21.–24. September 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec
l'Université Ecologique de Bucarest

Organized by the European Council for Rural Law in collaboration with the University of
Ecology Bucharest

Organisiert durch das Europäische Agrarrechtskomitee in Zusammenarbeit mit der
Universität für Ökologie Bukarest

Commission III – Kommission III

Rapport national – National report – Nationaler Bericht

Pologne – Poland - Polen

**DÉVELOPPEMENT SCIENTIFIQUE ET PRATIQUE DU DROIT RURAL DANS
L'UE, DANS LES ÉTATS ET LES RÉGIONS ET DANS L'OMC – SCIENTIFIC
AND PRACTICAL DEVELOPMENT OF RURAL LAW IN THE EU, IN STATES
AND REGIONS AND IN THE WTO – WISSENSCHAFTLICHE UND
PRAKTISCHE ENTWICKLUNG DES RECHTS DES LÄNDLICHEN RAUMS IN
DER EU, IN DEN STAATEN UND REGIONEN SOWIE IN DER WTO**

Budzinowski Roman, professor, Adam Mickiewicz University of Poznań

Suchoń Aneta, PhD, Poznań University of Life Sciences

Błażejewska Kamila, LL. M. Eur, Adam Mickiewicz University of Poznań

Résumé

Le développement de la législation agricole depuis le dernier congrès du CEDR a été déterminé par des multiples facteurs, de portée internationale (mondiale), régionale ou bien locale. Il faudra dans ce contexte noter la crise économique globale, l'instabilité des marchés, la croissance des prix alimentaires, les négociations au sein de l'OMC, l'adoption par l'UE de multiples accords bi et multilatéraux ou bien l'établissement du droit européen relatif à l'agriculture, en conformité avec le Traité sur le fonctionnement de l'UE et la procédure législative ordinaire.

Aujourd'hui, la législation agricole de l'UE peut être considérée comme une conséquence du bilan de santé de la PAC (Health Check) de l'an 2008 avec la prise en compte du contexte actuel. Certes, dans la période analysée, aucun acte de législation européenne de telle portée que les *codes de l'UE* (comme le règlement n° 73/2009 ou bien 1234/2007) n'a été adopté, mais cela ne signifie en aucun cas qu'il nous est impossible de parler du développement de ce droit.

On peut observer de nombreux essais de concrétisation des orientations du développement de la PAC pour la période post-2013. L'analyse du développement du droit rural dans la période étudiée révèle que celui-ci se nourrit d'échecs comme de succès. Les manquements constants (sous différents points de vue) de la régulation juridique mettant en oeuvre les mécanismes et les instruments de la réalisation de la PAC ont légitimé les changements de législation déjà en vigueur, ce qui peut être considéré comme un succès. Quant aux aspects internationaux, on notera simplement les défis des négociations menées par l'UE qui a réussi à lier efficacement les questions commerciales et non-commerciales, ainsi que, par ailleurs, la reconnaissance à l'échelle mondiale (et européenne en particulier) de l'importance des questions de sécurité alimentaire.

Du point de vue de la Pologne, l'un des échecs principaux réside dans le non-achèvement de l'un des objectifs fondamentaux de la PAC, l'assurance de revenus suffisants en agriculture, mais aussi la grande disparité du soutien aux agriculteurs dans les pays membres.

En ce qui concerne les tendances d'évolution du droit rural, il est justifié de constater l'élargissement du champ d'application des régulations matérielles relatives à l'agriculture, leur complexité croissante, leur internationalisation, européanisation et écologisation, ainsi que leur expansion, publicisation et institutionnalisation.

En même temps, le droit de l'UE revêt un caractère de plus en plus régulateur plutôt qu'interventionnel. La législation européenne, qui prend en Compte le contexte international (la législation internationale) influence de manière importante le développement du droit rural contemporain.

Les motifs justifiant l'intervention du législateur dans les affaires agricoles, qui déterminent et légitiment les activités protectionnistes soutenant le développement de ce secteur de l'économie ont été renforcés. Cela permet de constater le développement continu d'une législation rurale (ou bien seulement liée à l'agriculture) distincte. Le développement de la législation agricole rend la question de la distinction et de la concrétisation du droit rural encore plus d'actualité.

Lorsqu'on évalue l'influence de la législation polonaise sur le développement du droit rural, il faut noter que, dans ce cadre, l'influence principale est celle du droit européen. Par conséquent le droit rural se développe intensivement dans ces domaines qui relèvent de la PAC. Cela s'est traduit par une européisation du droit rural polonais, à laquelle on peut également attribuer les tendances de développement citées ci avant. Cependant, dans le champ des législations non encadrées par la PAC, on note une absence de dynamique particulière de développement. Un débat ainsi que des travaux législatifs se tiennent dans le but de faire apparaître des nouveaux concepts de régulations agricoles (par exemple dans les domaines de la fiscalité agricole et de la protection sociale des agriculteurs). En pratique les actes exécutifs, c'est à dire les règlements, jouent un rôle majeur dans la régulation agricole, en particulier le règlement du Ministère de l'Agriculture et du Développement Agricole (la seule année 2010 a vu apparaître des dizaines d'entre eux).

Le développement du droit rural polonais est également influence par la jurisprudence, plus particulièrement par celle du Tribunal Constitutionnel. Enfin, en ce qui concerne la position polonaise sur la suppression des quotas laitiers en 2015, on peut conclure que ce secteur est économiquement hautement complexe et qu'il sera difficile à bien des égards de prédire les conséquences potentielles de la fin des quotas laitiers.

Quoi qu'il en soit, il y aura des conséquences positives comme négatives, et il faudra pour les contrer entreprendre des actions de prévention et d'atténuation. Les attentes de la Pologne et des autres états membres se concentrent pour celles-ci sur les mesures d'adaptation. De cela découlent les propositions visant à introduire un autre mécanisme, tel que les fonds de restructuration, comme instrument d'adaptation qui garantirait aux producteurs une stabilité des niveaux des prix du lait.

La suppression des quotas laitiers doit être précédée d'analyses très fiables, y compris au niveau de l'UE qui devra présenter des règles claires traitant des interventions sur les marchés qui fonctionneront comme des filets de sécurité.

A. dernier congrès du CEDR (septembre 2009)

1. Développements de la législation incluant l'OMC, UE et droit national dans les matières suivantes, d'un point de vue de la Pologne.

Le développement de la législation et de la jurisprudence en droit rural depuis le dernier congrès du CEDR, dans le cadre du droit rural international et des droits ruraux européens et nationaux, a été déterminé par de nombreux facteurs de portée internationale (mondiale), régionale et locale. Ainsi, il faudrait surtout citer les facteurs ainsi que les éléments contextuels suivants :

a) La crise économique mondiale, l'instabilité des marchés, l'augmentation des prix des denrées alimentaires, la sécurité alimentaire dans le contexte des besoins actuels et la croissance future de la demande de nourriture. La question de l'accès à la nourriture à des prix raisonnables a désormais pris une autre dimension. C'est devenu un argument clé à l'échelle mondiale aussi bien qu'à l'échelle régionale. Dans ce contexte, la protection des secteurs agricoles dans l'Union Européenne (l'UE) qui ont été touchés par la crise semble donc bien fondée, dans le cadre d'accords conclus par l'UE.

b) Négociations au sein de l'OMC qui ne sont par ailleurs pas encore achevées. L'UE a drastiquement limité son soutien, qui était enclin à perturber le commerce, en s'adaptant à l'avance aux exigences du futur accord de l'OMC. Par exemple, elle a découplé l'aide directe de la production et l'a plutôt liée aux critères agro environnementaux etc. Cela n'exclut pas de possibles modifications en cas d'achèvement des négociations, mais considérant l'approche anticipée choisie par l'UE, force est de constater que ces possibles modifications n'auront pas de portée fondamentale.

c) Règlement par l'UE de plusieurs différends, et conclusion de nombreux accords bi et multilatéraux. A titre d'exemple, il faut nommer l'accord initié le 15 décembre 2009 entre l'UE et les pays d'Amérique Latine établissant les conditions de règlement définitif des différends concernant un système européen d'importation des bananes (Accord de Genève) ou encore la clôture des négociations entre l'UE et le Maroc qui a eu lieu le 17 décembre 2009 sur les instruments de libéralisation des marchés des produits agricoles et des produits de la pêche, la clôture (le 1er mars 2010) des négociations entre l'UE le Pérou et la Colombie portant sur la conclusion d'un accord multilatéral, l'accord bilatéral conclu le 18 mars 2010 entre la République d'Argentine et l'UE concernant le différend « Communautés européennes, Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques » etc.

d) Changement dans le système d'établissement du droit rural de l'UE. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne prévoit que les actes législatifs en agriculture soient pris dans la procédure législative ordinaire, donc avec la participation du Parlement Européen. Ce changement a à son tour, approfondi la nécessité de meilleure légitimation des actions entreprises dans le cadre de la PAC. Aujourd'hui la législation agricole de l'UE peut être considérée comme une conséquence du bilan de santé de la PAC (Health Check) de l'an 2008 avec la prise en compte du contexte actuel. Certes,

dans la période analysée, aucun acte de législation européenne de telle portée que les *codes de l'UE* (comme le règlement nr-73/2009 ou bien 1234/2007) n'a été adopté, mais cela ne signifie aucunement, comme on le verra plus tard, qu'il nous est impossible de parler du développement de ce droit.

e) Les multiples tentatives visant à déterminer les orientations du développement du droit rural après 2013, y compris les expériences passées et le fonctionnement du marché mondial. Nous noterons que ces orientations n'impliquent pas seulement, bien évidemment, le maintien de la PAC, mais qu'il apparaît également qu'elles excluent toute éventualité de sa re-nationalisation totale (les remarques plus détaillées se trouvent dans la suite du rapport).

1.1.Droit rural d'économie et droit rural de structures

Compte tenu de la dynamique du développement et de la fréquence des changements dans les réglementations législatives dans le domaine de l'agriculture, il est difficile dans le périmètre limité de ce rapport, de développer une large présentation ainsi que des évaluations détaillées. C'est pourquoi il va falloir appliquer comme méthode l'évocation des règlements de base dans le domaine. Dans le cadre du droit de l'économie publique et du droit rural de structures, les initiatives législatives liées aux réglementations du marché agricole, aux paiements directs et à certaines réglementations concernant le développement de l'espace rural méritent d'être soulignées.

En raison de la crise, de l'instabilité de prix déjà mentionnée ci-dessus, etc., le fonctionnement du marché agricole est devenu un sujet qui requière une attention particulière de la part des législateurs européens et polonais. En ce qui concerne le droit rural, les changements ont touché l'acte fondamental portant sur l'organisation du marché unique, règlement no 1234/2007¹ (par exemple le calcul des sanctions financières pour la surproduction de lait, les normes commerciales concernant la viande de volaille, le niveau des quotas sur le marché du sucre, etc.) mais également les nombreuses autres réglementations. La Commission a adopté un règlement no 1272/2009 du 11 décembre 2009 portant modalités communes d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne l'achat et la vente de produits agricoles dans le cadre de l'intervention

¹ Règlement (CE) n o 1140/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 modifiant le règlement (CE) n o 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique)*JO L 312 du 27.11.2009*;; Règlement (CE) n o 1047/2009 du Conseil du 19 octobre 2009 modifiant le règlement (CE) n o 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole, en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille, *JO L 290 du 6.11.2009*; Règlement (UE) n ° 513/2010 de la Commission du 15 juin 2010 modifiant l'annexe VI du règlement (CE) n ° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne l'ajustement des quotas à partir de la campagne de commercialisation 2010/2011 dans le secteur du sucre, *JO L 150 du 16.6.2010*; Règlement (UE) n ° 848/2010 de la Commission du 27 septembre 2010 dérogeant, pour la campagne 2010/2011, à l'article 63, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n ° 1234/2007 du Conseil, en ce qui concerne les dates de communication du report du sucre excédentaire, *JO L 253 du 28.9.2010*

publique² qui a pour objectif entre autres de simplifier au maximum et d'assurer le fonctionnement efficace du mécanisme d'intervention publique dans l'UE³. Les aspects plus détaillés en matière de fonctionnement de certains marchés agricoles sont devenu le nouvel objet des régulations juridiques. Par exemple, il faudrait mentionner les législations relatives au marché du sucre, qui ont pour but de lutter contre la crise dans ce secteur⁴.

Les mutations de droit de l'UE dans le domaine de l'organisation des marchés ont engendré de multiples adaptations dans le droit polonais. A titre d'exemple, on peut citer la loi du 22 octobre 2010 portant changement de la loi sur l'Agence du Marché Agricole et sur l'organisation de certains marchés agricoles⁵, et la loi du 22 octobre 2010 portant changement de la loi sur l'organisation des marchés des fruits et des légumes, du marché du houblon, du marché du tabac, du marché des fourrages déshydratés et de certaines autres lois⁶, ou bien la loi du 24 juin 2010 portant sur l'organisation du marché du lait et des produits laitiers⁷. Les questions plus détaillées ont été l'objet de changements dans les nombreux règlements exécutifs.

Des très importantes modifications des droits de l'UE et du droit polonais sont survenues dans le domaine des paiements directs. Il faudrait bien noter en particulier le règlement de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°73/2009 du Conseil, en ce qui concerne la conditionnalité, la

² Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique), *JO L 299 du 16.11.2007*.

³ Parmi d'autres actes législatifs européens importants relatifs à l'organisation des marchés il faudra mentionner: Règlement (UE) n° 1125/2010 de la Commission du 3 décembre 2010 déterminant les centres d'intervention des céréales et modifiant le règlement (CE) n° 1173/2009, *JO L 318 du 4.12.2010* et Règlement (UE) n° 578/2010 de la Commission du 29 juin 2010 portant application du règlement (CE) n° 1216/2009 du Conseil en ce qui concerne le régime d'octroi des restitutions à l'exportation pour certains produits agricoles exportés sous forme de marchandises ne relevant pas de l'annexe I du traité ainsi que les critères de fixation du montant de ces restitutions, *JO L 171 du 6.7.2010*.

⁴ Règlement (UE) n° 222/2011 de la Commission du 3 mars 2011 établissant des mesures exceptionnelles en ce qui concerne la mise sur le marché de l'Union de sucre et d'isoglucose hors quota à un taux réduit de prélèvement sur les excédents au cours de la campagne de commercialisation 2010/2011, *JO L 60 du 5.3.2011*.

⁵ Dz. U. 2010, n° 247, pos. 1650.

⁶ Dz. U. 2010, n° 228, pos. 1486.

⁷ Dz. U. 2010, n° 148, pos. 990.

modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct⁸.

Seule l'entrée en vigueur du règlement du Conseil n°73/2009 a provoqué des changements profonds dans la loi du 26 janvier 2007 portant sur les paiements relevant du système de soutien direct. En raison des modifications de réglementations européennes, celle-ci a déjà été renouvelée à plusieurs reprises (le dernier renouvellement date du 4 février 2011). Par exemple, le changement effectué par la loi du 17 février 2010 a aboli entre autres les réglementations relatives à l'attribution de paiements aux surfaces de cultures énergétiques. Il y a également eu des changements dans le domaine des aides aux producteurs de houblon, ainsi que dans les réglementations fondamentales à la réalisation de la mise en place de soutiens particuliers, dont parle l'article 68 du règlement n°73/2009. Les initiatives législatives ont porté, dans une significativement moindre mesure, sur la politique structurelle. Il faudrait bien noter dans ce contexte la fonction structurelle de deux activités relatives au développement de l'espace rural (provenant du règlement n°1698/2005), nommément des allocations (retraites anticipées) et des aides à l'installation pour les jeunes agriculteurs.

Face à la grande popularité des aides structurelles qui ont dépassé les limites de financement prévues initialement, un consentement de la Commission Européenne pour le transfert de moyens financiers dans le cadre du Programme du Développement de l'Espace Rural 2007-2013 a été accordé à la Pologne afin de mettre en oeuvre ce programme, à la condition qu'elle démontre l'influence de l'accroissement des retraites anticipées sur l'amélioration effective des structures agraires. Ainsi, avec le règlement du Ministre de l'Agriculture et de l'Espace Rural du 16 juillet 2010, les conditions particulières d'allocation des aides financières dans le cadre du programme *allocations structurelles* (retraites, pensions) ont été modifiées. Celui-ci constitue une partie du Programme du Développement de l'Espace Rural 2007-2013 (par exemple la superficie minimale de l'exploitation transférée a été augmentée, et la superficie exigée de l'exploitation agricole de l'acheteur a été précisée et augmentée). La nouveauté est la mise en relation des exigences imposées aux acheteurs d'exploitations agricoles en transfert avec les conditions d'allocation de l'aide, dans le cadre du programme d'*aides à*

⁸ Règlement (CE) n o 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n o 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n o 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur viticole, *JO L 316 du 2.12.2009*; Règlement (CE) n o 1121/2009 de la Commission du 29 octobre 2009 portant modalités d'application du règlement (CE) n o 73/2009 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide en faveur des agriculteurs prévus aux titres IV et V dudit règlement, *JO L 316 du 2.12.2009*, Règlement (CE) n o 1120/2009 de la Commission du 29 octobre 2009 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement (CE) n o 73/2009 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, *JO L 316 du 2.12.2009*

*l'installation pour les jeunes agriculteurs*⁹. Cela permet d'influencer de façon importante les changements de génération et de structures dans l'agriculture polonaise.

1.2. Droit rural de l'environnement

Le droit de la protection de l'environnement a été développé dans le cadre du droit européen¹⁰ et du droit polonais. L'expansion du droit polonais en la matière résulte d'abord d'applications du droit de l'UE. Par exemple, on pourra noter le changement de la loi du 4 février 2011 portant changements de la loi sur les paiements dans le cadre de systèmes de soutien direct ainsi que de certaines autres lois¹¹. La grande partie des régulations apporte un complément au système de contrôle déjà en vigueur, en particulier aux mécanismes d'inconditionnalité inclus dans le supplément II B et C du règlement n°73/2009, ainsi qu'aux nominations des organes de contrôle responsables dans ce cadre du contrôle d'eco-conditionnalité. En Pologne, les normes d'éco-conditionnalité dans le groupe dit « B » qui englobe la santé publique, la santé animale et la santé végétale sont appliquées depuis le 1^{er} janvier 2011.

De nombreux aspects encore plus détaillés de la protection de l'environnement en contexte agricole ont été abordés dans les règlements du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural¹².

⁹ Le règlement du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural du 16 mars 2011 r. portant le changement du règlement relatif aux conditions et procédure d'allocation d'aides financières dans le cadre de programme „facilitation d'installation pour les jeunes agriculteurs » encadré dans le Programme de Développement d'Espace Rural 2007-2013, Dz. U. n ° 62, pos. 321.

¹⁰ Par exemple, cité ci dessus le Règlement (CE) n o 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009, Règlement (UE) n ° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n ° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural, *JO L 25 du 28.1.2011*.

¹¹Dz. U. n ° 54, pos. 278.

¹²Par exemple le règlement du 11 mars 2010 r. relatif aux changement de normes minimales, Dz. U. n ° 54, pos. 278; le règlement du 10 mars 2011 r. portant le changement du règlement relatif aux conditions et procédure d'allocation d'aides financières dans le cadre de „programme agro-environnemental” encadré dans le Programme de Développement d'Espace Rural, Dz. U. n ° 55 pos. 289; le règlement du 9 mars 2011 r. portant le changement du règlement relatif aux conditions et procédure d'allocation d'aides financières dans le cadre de programme „soutien aux exploitations dans le zone de montagne et autres zones aux zones défavorisées” encadré dans le Programme de Développement d'Espace Rural, Dz. U. 2011 n ° 55 pos. 286); le règlement du 31 mai 2010 r. portant le changement du règlement relatif aux conditions et procédure d'allocation d'aides financières dans le cadre de programme „forestation de sols agricoles et non-agricoles” encadré dans le Programme de Développement d'Espace Rural 2007-2013, Dz. U. n ° 94, 608; le règlement du 18 mars 2010 r. relatif aux certains conditions de production biologique, Dz. U. n ° 56, pos. 348 itd.

1.3. Le droit rural de l'alimentation et le droit alimentaire

Les législations européennes et nationales ont été également élargies en ce qui concerne le droit de l'alimentation et le droit alimentaire (agricultural nutrition law and agricultural food law). Il faudrait surtout souligner l'importance des questions de sécurité alimentaire (dans le cadre de la santé publique et de la santé animale) et de sécurité de l'approvisionnement. Cela s'est traduit entre autres par le Règlement d'exécution (UE) n°351/2011 de la Commission du 11 avril 2011 modifiant le règlement (UE) n°297/2011 imposant des conditions particulières à l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux originaires ou en provenance du Japon, à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima¹³. On peut aussi mentionner le Règlement (UE) n°16/2011 de la Commission du 10 janvier 2011 portant modalités d'application relatives au système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux¹⁴, qui vise à la mise en oeuvre plus effective du système RASFF.

On peut constater également l'accroissement de l'importance des *systemes de qualité commerciale* des denrées, ce qui a été démontré dans le *paquet qualité* publié par la Commission Européenne le 8 décembre 2010¹⁵ ainsi que dans les régulations adoptées y afférant.

En raison de la crise économique, la sécurité alimentaire est devenue extrêmement importante. La productivité agricole ainsi que la production durable sont devenues les plus grands défis d'une politique agricole cohérente, de la politique de développement de l'UE¹⁶, et dans une perspective plus globale, de *la lutte contre la pauvreté et la faim*¹⁷. Il faut bien distinguer de ce cadre l'activité de l'UE relative à l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Le droit alimentaire polonais a aussi subi des changements. Le renouvellement de la loi portant sur la sécurité des aliments et la nutrition, acte considéré fondamental dans

¹³ JO L 97 du 12.4.2011, p. 20–23

¹⁴JO L 6 du 11.1.2011, p. 7–10. D'autres actes il vaut énumérer par exemple le règlement (CE) n o 1169/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 modifiant le règlement (CE) n o 353/2008 fixant les dispositions d'exécution relatives aux demandes d'autorisation d'allégations de santé prévues à l'article 15 du règlement (CE) n o 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, JO L 314 du 1.12.2009, p. 34–35.

¹⁵ D. Gadbin, *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne (L'impact de droit alimentaire au droit rural)*, Przegląd Prawa Rolnego 2010, n ° 2, p. 37.

Règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles, SEC(2010) 1524 final, SEC(2010) 1525 final, Bruxelles, le 10.12.2010, COM(2010) 733 final, 2010/0353 (COD).

¹⁶Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU2009 Report on Policy Coherence for Development SEC(2009) 1137 final

¹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement {SEC(2010) 418} {SEC(2010) 419} {SEC(2010) 420} {SEC(2010) 421} {SEC(2010) 422} /* COM/2010/0159 final */

le domaine de la sécurité alimentaire¹⁸, ainsi que d'autres modifications, ont eu pour objectif d'adapter les réglementations polonaises aux normes de l'UE; certains arrêts concernant l'activité économique liée à la production et à la commercialisation de denrées alimentaires, et concernant les produits et matériaux destinés à rentrer en contact avec les aliments, ont donc été simplifiés. Afin d'implémenter en totalité la Directive 2002/99/CE du Conseil du 16 décembre 2002 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine¹⁹, la loi du 18 mars 2010 portant changement des lois polonaises relatives aux produits d'origine animale a été adoptée²⁰. De nombreux problèmes relatifs au droit alimentaire ont été abordés par dispositions de règlements exécutifs.

1.4. Droit agraire de sols et droit rural d'aménagement du territoire

A la lumière de l'ordre juridique européen, le droit agraire de protection des sols et de l'aménagement du territoire revêt principalement une portée protectionniste, et intègre ce que l'on pourrait appeler le *droit des sols*. Les aspects protectionnistes sont liés aux règles d'éco-conditionnalité qui sont appliquées dans le cadre du premier et du deuxième pilier de la PAC, autant qu'à de nombreuses activités dans le cadre de la politique de développement de l'espace rural. Le périmètre de cette protection n'englobe pas seulement les terres agraires, mais aussi les terres forestières (et les forêts). On notera également des efforts visant la protection des sols et de l'eau.

En droit national, la régulation du droit agraire ne traite pas uniquement de l'aspect protectionniste mentionné ci avant,²¹ mais aussi de la problématique de commercialisation des terres agricoles. En ce qui concerne ce dernier champ d'application, il faudrait sans doute nommer la loi du 6 mai 2010 portant changement de la loi relative à la formation de structures agraires²², introduisant la règle conférant aux Agences Immobilières Agricoles un droit de préemption et droit d'achat des biens fonciers agricoles de superficie supérieure au seuil de 5 ha. Le règlement du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural du 17 février 2010 relatif à la procédure de vente des biens immobiliers relevant des ressources du Trésor Public et de leurs subdivisions, aux conditions de paiement échelonné et aux taux nominaux²³ revêt une importance particulière du point de vue des agriculteurs qui sont également les acheteurs des terres agricoles détenues par l'Etat.

¹⁸La loi du 8 janvier 2010 portant le changement de la loi relative à la sécurité des aliments et la nutrition et de certaines autres lois, Dz. U. n° 21, pos. 105.

¹⁹*JO L 18 du 23.1.2003, p. 11–20*

²⁰ Dz. U. n° 81, pos. 528.

²¹ Par exemple la loi du 3 février 1995 portant la protection de sols agricoles et forestiers, Dz. U. n° 129, pos. 1266.

²² Dz. U. n° 110, pos. 725.

²³ Dz. U. N° 29, pos. 151.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, les changements qui sont en cours de préparation auront une portée considérable. Le projet de loi portant changement de la loi relative à la planification et à l'aménagement du territoire ainsi que de certaines autres lois ont d'ores et déjà été rédigés. Le 13 septembre 2010 le projet de loi a été approuvé par le Comité Permanent du Conseil de Ministres.

1.5. Droit rural fiscal

Le système fiscal est majoritairement réglementé par les normes du droit national (avec l'exception des principales règles concernant la TVA, incluses entre autres dans la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée²⁴). Quant aux régulations polonaises, on notera la loi du 18 mars 2011 portant changement de la loi relative aux taxes sur les marchandises et les services²⁵. Cette loi a simplifié les règles de transfert du statut *d'agriculteur forfaitaire* au système de comptabilité soumis aux règles générales de calcul de la TVA. A partir du 1^{er} avril 2011, les agriculteurs forfaitaires ne doivent plus que présenter une déclaration d'enregistrement pour se placer sous le système général de calcul de la TVA. Cela n'est soumis à aucune condition additionnelle. Le débat sur les règles fiscales des activités agricoles n'est pas encore tranché.

1.6. Droit rural sociale

Le 1er octobre 2009, la loi du 24 avril 2009 portant changement de la loi relative à la protection sociale agricole est entrée en vigueur²⁶, introduisant entre autre une diversification des taux de primes d'assurance agricole, relativement à la superficie des exploitations. Actuellement se tient un débat sur le nouveau modèle de protection sociale agricole, et les règles de son financement. Dans une certaine mesure, ces changements sont dus au jugement du Tribunal Constitutionnel, comme on le verra dans la suite de ce rapport. Il faudra ainsi accepter le point de vue du Tribunal selon lequel le financement total de l'assurance sociale agricole par l'état, sans considération du niveau de revenu des agriculteurs, est contraire aux valeurs constitutionnelles fondamentales²⁷.

1.7. Autres filières du droit rural

En ce qui concerne les autres filières du droit rural, on notera bien le développement du *droit agro-industriel* (expression de J. Hudault) en ce qui concerne les questions liées aux énergies renouvelables, et en particulier au biogaz agricole. La définition généraliste du biogaz se trouve dans la Directive 2009/28/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de

²⁴ JO L 347 du 11.12.2006

²⁵ Dz. U. n° 64, pos. 332.

²⁶ Dz. U. n° 79, pos. 667.

²⁷ E. Kremer, *Przegląd orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (Revue de arrêts du Tribunal Constitutionnel)*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2011, n° 1.

sources renouvelables²⁸. En droit polonais, elle se trouve dans la loi du 8 janvier 2010 portant changement de la Loi sur l'énergie, dans laquelle le biogaz est défini comme un « carburant gazeux produit à partir de matières agricoles, sous-produits agricoles, excrément animaux liquides ou solides, sous-produits ou reliquats de la production agroalimentaire, ou biomasse sylvicole issu du processus de fermentation méthanique »²⁹. Le contexte de l'activité agricole en Pologne est favorable au développement de la production et à la valorisation du biogaz, tant il assure à la filière une base de ressources suffisante. Il sera aussi bien fondé de constater que le développement du secteur des énergies renouvelables peut notamment bénéficier de la valorisation de la biomasse agricole. Le programme du Ministère de l'Economie *Economie innovante, agriculture énergétique* prévoit un plan ambitieux de construction d'au moins une centrale de production de biogaz dans chaque commune polonaise avant l'an 2020³⁰.

B. Analyses

2. Evaluation de développement de droit rural

L'analyse du développement du droit rural dans la période étudiée révèle que celui-ci se nourrit d'échecs comme de succès. Les manquements constants (sous différents points de vue) de la régulation juridique mettant en oeuvre les mécanismes et les instruments de la réalisation de la PAC ont légitimé les changements de législation déjà en vigueur, ce qui peut être considéré comme un succès, ou bien ont contribué à une meilleure identification des orientations de développement de la PAC après 2013, ce qui représente également un certain succès. Quant aux aspects internationaux, on notera simplement les défis des négociations menées par l'UE qui a réussi à lier efficacement les questions commerciales et non-commerciales, ainsi que, par ailleurs, la reconnaissance à l'échelle mondiale (et européenne en particulier) de l'importance des questions de sécurité alimentaire. La nécessité d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant en termes de quantité et de qualité explique la conclusion alternative proposée par le Professeur L. Costato. Celui-ci remet en cause le choix entre d'une part, le soutien à l'agriculture accompagnée de limitations de la production dans un souci de respect de l'environnement et de la sécurité alimentaire, et d'autre part le soutien au secteur agricole par le biais du développement de la production agricole, tout en respectant l'environnement et la sécurité alimentaire³¹. En vue de surmonter les défis de la libéralisation toujours plus avancée des marchés agricoles, le choix de cette seconde

²⁸ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, *JO L 140 du 5.6.2009*, p. 16–62.

²⁹ La loi du 8 janvier 2010 portant le changement de la loi de l'énergie et de certaines autres lois, Dz. U. n° 21, pos. 104.

³⁰ K. Błażejewska, *Prawne aspekty produkcji i wykorzystywania biogazu rolniczego w Polsce (Aspects juridiques de la production et de l'utilisation du biogaz agricole en Pologne)*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2010, n° 1, p. 97 i n.

³¹ L. Costato, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, *Rivista di Diritto Agrario* 2008, z. 4, p. 451.

alternative semble évident, tout en soulignant que celle-ci s'inscrit dans un contexte de concurrence croissante. Dans ce cadre, il est juste de se référer au concept de multifonctionnalité de l'agriculture, ainsi qu'à celui de biens d'intérêt public, même si cette deuxième catégorie exige d'être mieux précisée en termes législatifs.

2.1. Les principales réussites dans le développement de législation

On notera comme principales réussites :

- l'acceptation des aides directes comme instrument principal de soutien du secteur agricole dans l'UE, dans le but de renforcer les revenus agricoles et de créer des biens d'intérêt public. Ainsi, il est justifié de prévoir la maintenance des aides directes après 2013, ce qui nécessite la mise en place d'adaptations adéquates. Un autre signe qui nous semble très positif est le perfectionnement des aides directes (découplage des paiements et de la production, mécanisme de modulation, conditionnement des allocations de paiements directs à la conformité aux normes issues du principe d'éco-conditionnalité etc.), ainsi que la perspective de leur maintien après 2013, en les adaptant si nécessaire aux nouvelles conditions des marchés³²;

- il est bien justifié de laisser des moyens financiers considérables à disposition d'organismes des états membres, ce qui apparaît surtout dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique de développement de l'espace rural (cette politique offre la possibilité de mettre en place différentes activités visant au soutien de l'agriculture en tant que telle, mais aussi aux filières qui y sont liées). Cependant cette forme de nationalisation de la PAC qui rend possible l'adaptation d'instruments aux besoins locaux ne signifie nullement un accord à la re-nationalisation de la PAC, et la perte de son caractère communautaire.

- l'instabilité visible des marchés agricoles ces dernières années, la fluctuation des prix, etc., justifient le maintien dans le futur des instruments adaptés d'intervention sur les marchés qui constituent *un filet de sécurité*, ainsi que la mise en place d'instruments nouveaux dédié à la gestion des risques et à l'apaisement des effets de ces fluctuations.

2.2. Les principaux échecs dans le développement de législation

On notera comme principaux échecs et faiblesses évidentes du droit rural de l'UE (également du point de vue de la Pologne) :

- Le non achèvement de l'un des objectifs fondamentaux de la PAC, l'assurance de revenus suffisants en agriculture, ainsi que de la limitation des inégalités de profits

³² En Pologne il y a de postulats portant sur la remise au même niveau de paiements aux exploitations dans les pays différents et le départ de modèle historique. A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, Polityka rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO (Politique Agricole dans le conditions de la mondialisation Experiences GATT/OMC), Varsovie 2011, p. 254.

dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement alimentaire qui se fait au détriment des agriculteurs³³.

- l'inégalité considérable du soutien aux agriculteurs dans les divers pays membre, avec une préférence très marquée vers les pays d'Europe de l'Ouest. Le règlement de l'UE n°73/2007, permettant aux pays membres d'établir les critères définissant les statuts économiques des exploitants dont dépendent les calculs des attributions de paiements, a abouti à lui seul à une grande diversité des statuts des agriculteurs dans les pays membres selon les conditions sociales et structurelles de leurs pays³⁴. Il est nécessaire de remettre en cause les disparités issues des niveaux de soutien passés aux agriculteurs dans les différents pays membres³⁵. Le rapport polonais présenté au congrès de Cambridge en 2009 avait déjà souligné les limites dans la généralisation des actions liées aux nouveaux défis supranationaux, transfrontaliers et communautaires qui résultent du modèle de financement des premiers et deuxièmes piliers de la PAC. Dans les deux cas, les solutions appliquées neutralisent les situations défavorables aux nouveaux pays membres en terme d'accès aux instruments financiers de l'UE. En particulier, il faudra donc promouvoir la simplification et l'harmonisation du système de paiements directs dans tous les pays membres, ce qui peut se traduire par une sortie du système actuel et la mise en place d'un système fondé sur un taux unique par unité de superficie dans la totalité de l'UE.

3. Présentes et nouvelles tendances dans le développements législatives mentionnés ci-dessus

En ce qui concerne l'évolution du droit rural, il faudra indiquer quelques tendances générales relatives aux dispositions des actes juridiques et à leur influence. La plus part sont déjà largement reconnues, mais il en est également certaines dont il est pour l'instant simplement possible de discerner les contours. Il est justifié de constater l'élargissement du champ d'application des régulations matérielles relatives à l'agriculture, leur

³³ Cela peut être observé par exemple dans la Résolution du Parlement européen du 7 septembre 2010 sur des revenus équitables pour les agriculteurs: une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe (2009/2237(INI)), (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//PL>) ainsi que la proposition de Résolution du Parlement européen sur la hausse des prix des denrées alimentaires du 9.2.2011, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0116&language=PL>) et la décision de la Commission du 30 juillet 2010 instituant le Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, 2010/C 210/03.

³⁴ Par exemple affaire C-499/08, D. Gadbin, *Chasse ouverte aux petits DPU: pour qui?*, Revue de Droit Rural 2010, n° 381, p. 1-2.

³⁵ En aout 2009 la Pologne a porté la plainte contre la décision de la Commission du 10 juin 2009 portant fixation de l'attribution aux États membres des montants résultant de la modulation prévue aux articles 7 et 10 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil pour les années 2009 à 2012 on accusant la Commission d'avoir contrarié le principe d'objectivité de critères d'objectivité, de hiérarchie de normes législatives et de principes de non-discrimination, affaire T-333/09: Recours introduit le 20 août 2009 — République de Pologne/Commission, *JO C 267 du 7.11.2009, p. 71–72*.

complexité croissante³⁶, leur internationalisation, européanisation et écologisation³⁷, ainsi que leur expansion, publicisation et institutionnalisation³⁸.

Parmi les tendances existant actuellement, il faudra surtout noter :

- L'expansion continue du droit rural. Les législateurs européens et nationaux inscrivent dans les réglementations les nouvelles questions sociales liées au secteur agricole. Cela se manifeste entre autres par l'inclusion dans le droit européen des problématiques du défi climatique de la PAC.

- L'écologisation continue du droit rural. Les législateurs européens et nationaux tentent de limiter l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement, mais aussi d'agir de manière positive sur celui-ci par le biais de l'activité agricole. Cette fonction apparaît clairement au niveau des normes environnementales liées au concept de multifonctionnalité du secteur agricole, a été incluse dans les objectifs économiques du secteur, et participe à préciser le contexte de fonctionnement de l'activité agricole, en constituant l'un de paramètres de son évaluation (par exemple les normes d'écoconditionnalité appliquées dans les deux piliers de la PAC).

- La ruralisation continue du droit agraire. Celui-ci englobe les relations entre l'agriculture et le territoire, et, de cette manière, lie les aspects environnementaux et alimentaires. Dans l'espace rural se rencontrent les multiples objectifs de la PAC, l'ensemble étendu de ses acteurs, de ses nombreux instruments et de plusieurs « modèles » d'agriculture qu'elle définit.

L'observation de l'évolution du droit rural du point de vue de son impact juridique permet de constater deux tendances:

- un caractère de plus en plus réglementatif plutôt qu'interventionnel des réglementations du droit rural européen. Ce droit est plus structuré et ses filières principales sont encadrées par les actes législatifs dont le champ d'application est très vaste. Ceux-ci intègrent l'introduction des définitions d'expressions qui déterminent les solutions juridiques incluses dans les actes exécutifs (par exemple le règlement n°73/2007 avec l'ensemble des textes exécutifs adoptés récemment).

- la réalisation de multiples activités relevant de la PAC dans le cadre dit de *contractualisation* (expression née dans la littérature italienne et française et qui a été transmise dans la doctrine polonaise). Malgré la publicisation tout à fait évidente du droit rural (qui est dominé par des réglementations juridiques à caractère public), on peut observer l'accroissement de l'importance des contrats en tant qu'instruments de la réalisation des objectifs établis pour l'administration agricole. Ce phénomène ne se produit pas seulement dans le contexte traditionnel des politiques de marchés (contrats concernant la

³⁶ A. Luna Serrano, *El sentido de evolución del derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, p. 786.

³⁷ R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht. Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Wien New York 2005, p. 250 et s.

³⁸ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych (Les problèmes généraux du droit rural. Les changements des fondements législatifs et de concepts doctrinaux)*, p. 127.

production et la commercialisation pour les marchés agricoles), mais principalement dans le domaine du développement de l'espace rural. L'augmentation de l'importance des initiatives orientées vers les aides au développement de l'espace rural représente notamment le meilleur exemple de contractualisation dans le droit rural.

Parmi les développements nouveaux du droit rural, il faut cependant bien noter deux réflexions :

- l'accroissement de la demande de nourriture à l'échelle mondiale, l'instabilité des marchés agricoles, les fluctuations des prix, etc., feront de la question de la sécurité alimentaire un problème fondamental. On pourra alors dans l'avenir voir s'accroître l'importance des régulations juridiques qui concernent la production agricole en tant que telle, ainsi que l'intérêt du législateur européen sur les questions de sécurité alimentaire et de développement de l'espace rural. Ceci peut aujourd'hui être constaté dans le cadre de la Résolution du Parlement Européen du 7 septembre 2010 sur la rémunération équitable des agriculteurs (qui a déjà été mentionnée dans ce rapport).

Cependant, la garantie de la sécurité alimentaire ne sera pas atteinte dans le cadre de la limitation de la production, mais plutôt dans le contexte de sa croissance respectueuse de l'environnement et de la sécurité alimentaire et garantissant la compétitivité des produits européens. Avec la mondialisation, il sera possible d'observer l'importance croissante des produits de *haute qualité*.

4. L'influence de la législation internationale et européenne sur le développement du droit rural

La législation européenne, qui prend en compte le contexte international, y compris la législation internationale, influence d'une manière considérable le développement du droit rural contemporain.

Tout d'abord, les motifs justifiant l'intervention du législateur dans les affaires agricoles, dans le sens large du terme, déterminant et rendant légitimes les activités liées à la protection et qui soutiennent dans le même temps le développement de ce secteur de l'économie ont été renforcés. Le besoin de mise en place d'une politique agricole et de législation spéciale ou même spécifique se justifie non seulement par le rôle de l'agriculture, mais aussi par les motifs sociaux qui sont liés à la multitude de fonctions qui sont attribuées actuellement à ce secteur de l'économie. Si la multifonctionnalité de l'agriculture ne s'est pas jusqu'à présent reflétée de façon adéquate dans la législation³⁹, elle joue cependant son rôle de facteur de développement des régulations juridiques relatives à l'agriculture (même si cela est plutôt vrai dans les domaines largement éloignés du droit rural traditionnel). Un tel rôle peut être également attribué au concept de

³⁹ L'opinion de L. Bodiguel par rapport à l'inclusion de multifonctionnalité de l'agriculture en droit communautaire et en droit français, *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir?*, „Revue de Droit Rural” 2008, n° 365, p. 35 i n.

représentation de l'agriculture comme *fournisseur* de différents biens publics, dont l'offre ne peut être garantie que par le marché (dont la protection du climat est un élément).

Par ailleurs, le renforcement des motifs justifiant l'intervention du législateur dans les affaires agricoles, au sens large du terme, permet de constater le développement continu d'une législation rurale distincte. Cela ne signifie pourtant pas que la régulation juridique encadrera à niveau égal les différents aspects de ce secteur de l'économie. La diversité de l'intensité de la juridisation des domaines agricoles ou liés à l'agriculture est d'ores et déjà visible et ne sera certainement pas affaiblie dans l'avenir. Dans ce contexte, il est possible d'énumérer les nombreuses régulations relatives notamment aux marchés agricoles, aux espaces ruraux, à la protection de l'environnement dans l'agriculture et aux questions de sécurité et de qualité de l'alimentation.

Il faudra bien noter, dans ce contexte, le développement de la législation agricole qui rend la question de la distinction et de la concrétisation du droit rural encore plus d'actualité. Il s'agit de créer un concept qui servira au mieux dans l'avenir le maintien par le droit rural de son identité, et qui pourra également encadrer respectivement les champs présents et futurs des relations sociales dans le secteur agricole, ainsi que les relations sociales dans les secteurs liés à l'agriculture. Celui-ci devra voir *le potentiel d'attraction* et la force d'unification des régulations juridiques relatives à ces relations. Il est évident qu'il ne se limitera pas seulement à la phase de production agricole étant donné qu'actuellement le droit rural a largement dépassé le champ de régulation la concernant, même si il n'est par ailleurs pas possible d'omettre cette phase, tant elle est essentielle à l'alimentation de la population sans laquelle il n'y aura pas d'autres phases menant à la satisfaction des besoins nutritionnels et alimentaires des populations⁴⁰.

5. *L'influence de jurisprudence internationale et européenne sur le développement du droit rural*

Les remarques concernant l'influence de la jurisprudence européenne sur le développement du droit rural seront présentées via des exemples de procédures dans lesquelles la Pologne est engagée directement ou indirectement, mais qui influencent les intérêts du secteur agricole en Pologne.

Du point de vue polonais, un arrêt important est sans doute celui de la CJUE prononcé en novembre 2010 relatif aux obligations des pays membres liées à la publication de l'information concernant des bénéficiaires de fonds agricoles. La CJUE a statué que la publication de données de personnes physiques sans publication d'information sur la période au cours de laquelle elles percevaient les subventions contredit la règle de proportionnalité et est contraire aux normes portant sur la protection

⁴⁰ R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego (L'avenir du droit rural)*, Przegląd Prawa Rolnego 2009, n° 1 et *Jeszcze o przyszłości prawa rolnego (Encore sur l'avenir du droit rural)*, Przegląd Prawa Rolnego 2010, n° 2.

des données personnelles⁴¹. A partir de ce moment la la liste des bénéficiaires de la PAC ne peut plus contenir que les données concernant des personnes morales.

En juillet 2009 et en décembre 2010, deux arrêts de la CJUE relatifs à la dissémination des OGM dans l'environnement et essentiels pour le secteur agricole polonais ont été prononcés. Dans le premier arrêt qui concerne l'affaire C-165/07⁴², la CJUE a soutenu la plainte de la Commission Européenne contre la Pologne, qui en interdisant la libre commercialisation de semences de plantes modifiées génétiquement ainsi que leur enregistrement au registre national de variétés avait manqué aux obligations qui lui incombent et qui relèvent de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement⁴³, et de la Directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles⁴⁴. La CJUE n'a pas reconnu les arguments de la Pologne qui s'est référée au principe de précaution, à un danger pour la biodiversité et aux question éthiques et religieuses, parmi lesquelles a été soulevé en particulier le manque d'acceptation de l'opinion publique quant à la dissémination d'OGM dans l'agriculture polonaise.

En décembre 2010 la CJUE a abrogé par l'arrêt qui concerne l'affaire T-69/08⁴⁵ la décision de la Commission Européenne⁴⁶ portant sur la nullité des normes incluses dans le projet de loi polonais portant sur les OGM, qui auraient contrarié les obligations dérivant de la directive 2001/18/CE. Le projet de loi polonais prévoyait la mise en place de limitations de dissémination des OGM en soumettant celle-ci à l'acceptation des propriétaires des parcelles voisines du terrain sur lequel les variétés modifiées auraient été semées, ainsi qu'à la condition que les cultures OGM soient introduites dans le plan d'aménagement du territoire. La CJUE a abrogé la décision pour raisons procédurales,

⁴¹ Affaires jointes C-92/09 et C-93/09: Arrêt de la Cour (grande chambre) du 9 novembre 2010 (demandes de décision préjudicielle du Verwaltungsgericht Wiesbaden — Allemagne) — Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09)/Land Hessen, *JO C 13 du 15.1.2011*, p. 6–7. Il s'agit de dispositions de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *JO L 281 du 23.11.1995*, p. 31–50 et Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JO n° C 83 du 30 mars 2010*

⁴² Affaire C-435/08: Ordonnance du président de la Cour du 14 mai 2009 — Commission des Communautés européennes/République de Pologne, *JO C 220 du 12.9.2009*, p. 30–30

⁴³ *JO L 106 du 17.4.2001*

⁴⁴ *JO L 193 du 20.7.2002*

⁴⁵ Arrêt du Tribunal (huitième chambre) du 9 décembre 2010. Affaire T-69/08, République de Pologne contre Commission européenne, *JO C 30 du 29.1.2011*, p. 34–35.

⁴⁶ 2008/62/CE: Décision de la Commission du 12 octobre 2007 relative aux articles 111 et 172 du projet de loi polonais concernant les organismes génétiquement modifiés, notifiés par la République de Pologne en vertu de l'article 95, paragraphe 5, du traité CE en tant que dérogations aux dispositions de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement [notifiée sous le numéro C(2007) 4697], *O L 16 du 19.1.2008*, p. 17–25.

mais cet arrêt a largement influencé les travaux des commissions parlementaires polonaises, qui préparent depuis deux ans le projet de loi sur les OGM, et qui essayaient de formuler les lois de manière à ne pas entraîner de nouveaux recours engagés par la Commission Européenne.

La Pologne se présente également comme partie requérante dans certaines demandes au sein de la CJUE, par exemple en ce qui concerne deux demandes remises à la CJUE (en décembre 2009 et mai 2010)⁴⁷ concernant les décisions de la Commission Européenne⁴⁸ qui avaient exclu des dépenses de certains pays membres des fonds agricoles de l'UE (il s'agissait dans le cas de la Pologne d'un montant de 347 millions de PLN). La Commission a limité les subventions en raison de certains manquements de la Pologne dans les années 2005-2007. La Pologne a nié les griefs qui lui étaient adressés et a invoqué le principe de proportionnalité lorsqu'il s'agissait de manquements dont la portée était moins importante. Le Ministère polonais de l'Agriculture s'est engagé à introduire un système de calcul de la superficie éligible pour les subventions, basé sur la prise en compte unique de la superficie économique déclarée par l'agence, en fonction de mesures de la surface utile pour l'agriculture indiquée sur l'orthophotocarte; les données du registre officiel des sols ne seront plus qu'utilisées pour identifier et localiser les parcelles agricoles⁴⁹.

Les arrêts de la CJUE prononcés dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel⁵⁰ ont joué un rôle très important dans le développement du droit rural, si l'on ne considère pas la durée excessive de ces procédures. La longueur des procédures est le vice le plus important de la juridiction européenne, principalement au regard des changements législatifs très rapides qui interviennent dans le domaine de l'agriculture.

6. L'influence générale de la législation polonaise sur le développement du droit rural

Lorsqu'on évalue l'influence de la législation polonaise sur le développement du droit rural, il faut noter trois observations :

⁴⁷ Affaire T-486/09: Recours introduit le 4 décembre 2009 — République de Pologne/Commission, *O C 51 du 27.2.2010*, p. 34–35 et Affaire T-241/10: Recours introduit le 24 mai 2010 — Pologne/Commission, *JO C 209 du 31.7.2010*, p. 47–48.

⁴⁸ 2009/721/CE: Décision de la Commission du 24 septembre 2009 écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section Garantie, du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) [notifiée sous le numéro C(2009) 7044], *JO L 257 du 30.9.2009*, p. 28–37.

⁴⁹ A. Wrutniak, *ARiMR weryfikuje powierzchnie działek rolnych (Agence de l'agriculture et de modernisation Agricole vérifie les superficies de parcelles agricoles)*, „Rolnik Dzierżawca”, le 2 novembre 2009.

⁵⁰ Affaire C-180/10: Demande de décision préjudicielle présentée par le Naczelny Sąd Administracyjny le 9 avril 2010 — Jarosław Słaby/Minister Finansów, *JO C 179 du 3.7.2010*, p. 17–17.

En premier lieu, l'influence principale du développement de la législation polonaise est celle du droit européen. Cette influence pouvait déjà s'observer durant la période d'adaptation (avant que la Pologne ne devienne membre de l'UE), et a été amplifiée après l'adhésion. On peut donc constater que le moteur du développement de la législation agricole en Pologne est le droit agricole européen qui, dans le cadre des régulations relatives à l'agriculture, a pris une position dominante en ce qui concerne l'objet des régulations et le nombre des actes législatifs. Par conséquent le droit rural se développe intensivement dans ces domaines qui relèvent de la PAC. Cela s'est traduit par une européisation du droit rural polonais, à laquelle on peut également attribuer les tendances de développement citées ci avant.

En deuxième lieu, dans le champ de législations non encadrées par la PAC, on note une absence de dynamique particulière de développement. Les changements législatifs en droit rural national, qui ont déjà été mentionnés dans ce rapport, ne sont pas suffisamment nombreux. Il existe pourtant un débat ainsi que des travaux législatifs sur la conceptualisation de nouvelles régulations relatives à l'agriculture, par exemple dans le domaine de la protection sociale des agriculteurs ou de la taxation dans l'agriculture (le rôle principal dans la prise de décisions revient au Tribunal Constitutionnel). Dans tous les cas, il y a en droit rural polonais une pénurie d'actes juridiques au champ d'application très vaste qui pourraient jouer un rôle majeur dans l'orientation du développement ou la modernisation de l'agriculture (comme en France ou en Italie).

En troisième lieu, en dépit du fait que la loi constitue aussi en droit rural la source fondamentale du droit, ce sont en pratique les actes exécutifs qui jouent un rôle crucial, c'est à dire les règlements parmi lesquels il faudra surtout mentionner le règlement du Ministre de l'Agriculture et de Développement Rural (la seule année 2010 a vu apparaître plusieurs dizaines de ces règlements). Certes, cette forme législative facilite la réactivité directe aux besoins et n'exige pas autant de procédures législatives complexes (phénomène qui existe également dans les autres pays membres comme en France⁵¹), mais elle n'assure pas la clarté du droit et ne facilite pas son application.

8. L'influence générale de la juridiction polonaise sur le développement du droit rural

L'évaluation du rôle de la jurisprudence nationale dans la formation du droit rural doit être précédée de deux observations de clarification.

Tout d'abord, à la lumière de la Constitution de la République Polonaise, il apparaît que les arrêts judiciaires n'appartiennent pas aux sources de droit universel. Ensuite, il n'y a en Pologne ni de tribunaux spéciaux pour les affaires liées à l'agriculture, ni de procédures spécifiques pour le secteur agricole. Il ne faut cependant pas négliger l'impact de la jurisprudence relative à l'agriculture sur le développement du droit rural et sur les politiques liées à son établissement et à son application. Dans la période en question, un

⁵¹ J. Foyer, *Le droit rural: nouveaux horizons*, Revue de Droit Rural 2010, n° 384, p. 1-2.

relativement grand nombre d'arrêts a été prononcé par différents organes tels que la Cour Suprême, les Cours administratives, et le Tribunal Constitutionnel.

La diversité de ces organes se retrouve dans la diversité des domaines qui ont été abordés par ces arrêts et de leurs conséquences. L'objet des arrêts de la Cour Suprême est lié à la définition de relations de propriété en agriculture et en structures agraires, et en particulier à la commercialisation du foncier agricole, à la protection sociale des agriculteurs ou bien à la gestion du foncier agricole appartenant au Trésor Public⁵². Les thèses de ces arrêts ont une grande portée du point de vue de l'application de la loi, dans la mesure où ils clarifient et éliminent les différentes difficultés interrelationnelles et servent à homogénéiser la pratique.

Dans la concrétisation du droit rural, un rôle particulier est attribué aux Cours administratives. Celles-ci possèdent des fonctions de contrôle liées non seulement à la mise en conformité vis à vis des normes en vigueur des activités des organes d'administration publique, mais aussi à l'ordre juridique en place du point de vue de sa conformité aux normes et principes constitutionnels, ce qui se réalise par le biais du renvoi des questions de constitutionnalité auprès du Tribunal Constitutionnel, ou par le refus d'application d'actes exécutifs dans le cas de leur non-conformité avec la loi en vigueur⁵³. Les arrêts prononcés par les Cours administratives ne concernent pas seulement les affaires réglées dans le cadre de l'ordre juridique national, mais encore plus particulièrement celles qui s'inscrivent dans le cadre de la réalisation de mécanismes de la PAC. C'est l'application de la loi dans ce cadre qui crée les principales incertitudes liées aux changements fréquents de régulation, à ses points d'ombre et à ses incohérences. Les arrêts prononcés par ces tribunaux contiennent l'évaluation de la loi en vigueur et contribuent ainsi à son évolution et son amélioration.

Enfin, un rôle très important dans le développement du droit rural est joué par la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel qui décide de la constitutionnalité d'un acte normatif, et qui détermine la forme de la législation compte tenu des principes constitutionnels. En plus des arrêts relatifs à l'état juridique dont la portée est déjà historique (actes juridiques provenant de la période de réalisation d'une réforme agraire dans les années 19440-1958), on trouve également des arrêts relatifs à la législation en vigueur⁵⁴, parmi lesquels certains concernent la transposition du droit européen dans l'ordre juridique polonais (c'est-à-dire le rôle du règlement comme acte exécutif par

⁵² Arrêts de la Court Supreme dans les affaires agricoles, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Tezy orzeczeń w sprawach rolnych (Thèses de arrêts dans les affaires agricoles)*, Przegląd Prawa Rolnego 2010, n° 1; Z. Truszkiewicz, *Jurisprudence de la Cour Supreme dans les affaires rurales*, Przegląd Prawa Rolnego 2010, n° 1; D. Łobos-Kotowska, *Tezy orzeczeń w sprawach rolnych (Thèses de arrêts dans les affaires agricoles)*, Przegląd Prawa Rolnego 2011, n° 1.

⁵³ E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych (Les questions choisies de développement d'espace rural, paiement directs dans la jurisprudence de courts administratifs)*, Studia Iuridica Agraria 2009, vol. VII.

⁵⁴ Par exemple, dans l'arrêt du 18 mars 2010 (K 8/08) le Tribunal Constitutionnel a constaté que l'art. 29 de la loi du 19 octobre 1991 portant la gestion d'immobilier agricole appartenant au Trésor Public, qui a prévu le droit de préemption, est contradictoire à la Constitution.

opposition à la loi). Ceci force le législateur (comme dans l'exemple précité de la loi portant sur la sécurité sociale des agriculteurs) à explorer de nouvelles solutions⁵⁵. Il faut donc constater qu'elles influence de manière importante le développement du droit rural en Pologne.

8. Les espoirs et les craintes de Pologne liées à la suppression de quotas laitiers en 2015.

Le secteur laitier est l'un des plus importants de l'agriculture polonaise, et la production de lait est source de moyens de subsistance et de revenus réguliers mensuels pour de nombreux producteurs agricoles. Depuis l'adhésion de la Pologne à l'UE, on a assisté à un phénomène de diminution du bétail et de la production laitière. Il y a également de moins en moins de producteurs du lait, en particulier dont le cheptel est inférieur à neuf vaches⁵⁶. Avant l'année de quota 2010/2011, les agriculteurs polonais pouvaient en effet profiter de subventions pour l'abandon d'une partie de leurs quotas individuels de lait⁵⁷.

Le secteur laitier est un secteur très complexe de l'économie, et il est donc difficile, pour de multiples raisons, de prévoir les résultats potentiels de la suppression des quotas laitiers en 2015. Les conséquences ne seront probablement pas uniquement positives, et l'apaisement et la neutralisation des effets négatifs seront liés à certaines attentes, venant en particulier de Pologne, quant à l'introduction de mesures d'adaptation (de protection).

L'un des effets sans doutes positifs concerne les opportunités de développement pour les producteurs agricoles qui initient une exploitation ou un élevage de vaches laitières, ou bien pour ceux qui envisagent d'élargir leur champ d'activité. Pour les transformateurs de lait, la suppression des quotas représente la possibilité de bénéficier de l'augmentation de l'approvisionnement de cette matière première, résultant de l'accroissement de la production et du potentiel d'exportation. Elle pourrait ainsi mener à la croissance du rendement de ce secteur à l'échelle d'un pays, et donc à une plus grande compétitivité. L'augmentation de la production entraînera une croissance des revenus des producteurs et des transformateurs de lait. Dans le même temps, la suppression des quotas abaissera les coûts de fonctionnement de ce marché.

Ces prévisions optimistes ne font pas oublier les effets négatifs, qui pourraient se faire ressentir suite à la suppression des quotas laitiers. La plus grande incertitude concerne la vente de lait par les producteurs relativement à sa quantité et sa qualité. La croissance initiale de la production laitière peut aboutir à une baisse des prix et ainsi à la liquidation éventuelle de certains troupeaux. La reprise de la production de lait est

⁵⁵ E. Kremer, *Przegląd orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (Revue de jurisprudence du Tribunal Constitutionnel)*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2011, n° 1.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Changée par la loi du 24 juin 2010 portant l'organisation de marché de lait et de produits laitiers, *Dz. U.* n° 148, pos. 990.

dépendante des taux d'investissements élevés et prend beaucoup de temps. Il est également possible que les disparités de développement entre les régions s'approfondissent et que certaines régions voient leur taux de chômage augmenter (entre autres dans celles dont les conditions naturelles sont défavorables aux activités agricoles). La suppression des quotas laitiers pourra être difficile pour les petites exploitations agricoles. Les grands producteurs essayeront d'augmenter le dimensionnement de leur production de lait afin d'abaisser les coûts et de voir leurs revenus augmenter.

Ainsi s'expriment en Pologne des attentes concernant l'amortissement de effets négatifs de la suppression des quotas laitiers. Elles concernent entre autres l'introduction d'un autre mécanisme tel que le Fonds de restructuration qui constituerait un instrument facilitant l'adaptation à la suppression des quotas, ce qui pourrait assurer un niveau de prix stable pour les producteurs de lait. La suppression du système des quotas laitiers devrait être accompagnée de mesures spéciales d'adaptation et de protection visant à diminuer l'influence négative de la libéralisation du système actuel, en particulier dans les régions vulnérables à de tels changements.

La suppression des quotas laitiers doit être précédée d'analyses très fiables, y compris au niveau de l'UE qui devra présenter des règles claires traitant des interventions sur les marchés qui fonctionneront comme des filets de sécurité.