



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

**XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural 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 Agricultural Law in collaboration
with University of Ecology Bucharest

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

Commission III – Kommission III

Individual Report – Rapport individuel – Individueller Bericht

Roumanie – Romania – Rumänien

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

Prof. Dr. Smaranda ANGHENI

**Doyen de la Faculté de Droit de l'Université « Titu Maiorescu »
Bucarest, Roumanie**

RESUME

L'adhésion à l'Union Européenne en 2007 a ouvert un nouveau chemin pour la réforme de l'économie agricole et pour le développement rural de notre pays. Dans sa qualité d'Etat membre de l'UE, la Roumanie a du s'adapter aux exigences européennes afin de s'intégrer dans le marché intérieur de l'UE et d'adopter en totalité la Politique Agricole Commune (PAC). En effet, pour notre pays, la qualité d'Etat membre de l'UE représente un élément de pression pour achever la réforme de l'agriculture et de s'intégrer dans l'économie rurale européenne.

Comme remarque générale, la réalité des derniers ans, a montré le fait que le problème le plus sérieux de la Roumanie qui touche également le secteur agricole, est la difficulté d'absorption des fonds européens pour le développement de l'agriculture. Suite à cette situation, il existe une proposition de créer une autorité publique ayant la mission de gérer tous les projets concernant les fonds européens. Ainsi, les deux objectifs importants concernant la politique agricole roumaine annoncés par le Gouvernement ont été ***l'adoption des mesures législatives*** pour la réglementation des aides accordés aux producteurs agricoles et ***l'absorption des fonds européens disponibles***.

Même si dans le domaine du droit rural il existe une législation spéciale, très particulièrement concernant les restitutions des terrains agricoles aux anciens propriétaires (Loi no. 18 du 1991, modifiée), en matière de la propriété, au présent, ils existent des dispositions unifiées dans le nouveau Code Civil, ayant à la base la ***théorie moniste***, adopté en 2009 et qui est prévu pour entrer en vigueur en octobre 2011.

L'adoption du nouveau Code civil représente un élément essentiel de la réforme judiciaire en Roumanie, dans sa qualité d'Etat Membre de l'Union Européenne. Le but de la réforme judiciaire est d'assurer la compatibilité des dispositions internes avec celles existants au niveau européen et international.

Le nouveau Code introduit des questions représentant le résultat de la doctrine ou de la jurisprudence comme la protection du droit de propriété par l'intermède de l'action en revendication, ainsi que des institutions nouvelles comme la propriété périodique, la fiducie et la gestion des biens d'autrui.

En fait, la nécessité d'adoption d'un nouveau Code civil réside dans le fait que, le Code civil actuel prévoit des dispositions qui n'ont pas souffert des modifications pendant presque un siècle et demi. Il s'agit de matières très importantes comme les droits réels, les contractas, les successions et les garanties des obligations.

D'une autre côté, dans l'ancien Code civil manquait certaines institutions juridiques importantes comme l'action en revendication ou la publicité immobilière, la circulation juridique des terrains, la propriété publique, la dernière étant régie par des lois spéciales,

même si leur place serait dans le Code civil. Ces dispositions sont importantes pour le domaine du droit rural.

De même, un lieu principale occupe la propriété publique et son régime juridique exceptionnel, ainsi que les droits réels correspondants (le droit de gestion, le droit de concession, le droit de jouissance). Les dispositions concernant la publicité immobilière par les livres fonciers introduisent des *nouveaux éléments*, principalement l'effet constitutif de l'inscription dans le livre foncier, effet qui vise les droits réels inscrits dans le livre foncier et qui s'obtient entre les parties ainsi que par rapport aux tierces personnes seulement par l'inscription dans le livre foncier.

1. Introduction

L'adhésion à l'Union Européenne en 2007 a ouvert un nouveau chemin pour la réforme de l'économie agricole et pour le développement rural de notre pays. Dans sa qualité d'Etat membre de l'UE, la Roumanie a du s'adapter aux exigences européennes afin de s'intégrer dans le marché intérieur de l'UE et d'adopter en totalité la Politique Agricole Commune (PAC). En effet, pour notre pays, la qualité d'Etat membre de l'UE représente un élément de pression pour achever la réforme de l'agriculture et de s'intégrer dans l'économie rurale européenne.

Le model européen d'agriculture est basé sur un secteur compétitif, orienté vers le marché, ayant également d'autres fonctions publiques, par exemple la protection de l'environnement ou l'intégration de l'agriculture avec l'environnement et la sylviculture. La PAC déplace l'accent sur les subventions directes accordées à l'agriculture (*le premier pilier de la PAC*) vers le développement intégrale de l'économie rurale et vers la protection de l'environnement (*le deuxième pilier de la PAC*).

Malgré le progrès enregistré, l'économie rurale de la Roumanie, dominée par l'agriculture, est toujours faiblement intégrée dans l'économie de marché

Il est important de souligner le fait que, en Roumanie, la législation européenne en matière de l'agriculture a été intégrée, comme même, cette législation est assez volumineuse et pose des problèmes en ce qui concerne la capacité administrative requise, des problèmes d'ordre technique, social et financier, en ce qui concerne l'organisation de l'infrastructure.

Une particularité de la législation roumaine consiste dans le fait que la législation agraire après 1989 a visé la restitution des terrains aux anciens propriétaires. Cependant, il ne faut pas oublier que la restitution des terrains aux propriétaires a été un processus de longue durée, jusqu'au présent. De même, l'Etat détient encore des terrains agricoles donnés en concession aux personnes physiques ou morales.

Comme remarque générale, la réalité des derniers ans, a montré le fait que le problème le plus sérieux de la Roumanie qui touche également le secteur agricole, est la difficulté d'absorption des fonds européens pour le développement de l'agriculture. Suite à cette situation, il existe une proposition de créer une autorité publique ayant la mission de gérer tous les projets concernant les fonds européens. Ainsi, les deux objectifs importants concernant la politique agricole roumaine annoncés par le Gouvernement ont été ***l'adoption***

des mesures législatives pour la réglementation des aides accordés aux producteurs agricoles et *l'absorption des fonds européens disponibles*.

Même si dans le domaine du droit rural il existe une législation spéciale¹, très particulièrement concernant les restitutions des terrains agricoles aux anciens propriétaires (Loi no. 18 du 1991, modifiée), en matière de la propriété, au présent, ils existent des dispositions unifiées dans le nouveau Code Civil, ayant à la base la *théorie moniste*, adopté en 2009 et qui est prévu pour entrer en vigueur en octobre 2011.

L'adoption du nouveau Code civil représente un élément essentiel de la réforme judiciaire en Roumanie, dans sa qualité d'Etat Membre de l'Union Européenne. Le but de la réforme judiciaire est d'assurer la compatibilité des dispositions internes avec celles existants au niveau européen et international.

Ainsi, le Code civil roumain, le droit roumain, reste un droit continental, au delà du système *common law*. On peut dire que le Code civil roumain est un code d'inspiration napoléonienne, même si, ils ont utilisé comme exemples, le Code de la province Québec, le Code civil italien, de Code civil suisse, et le Code suisse des obligations.

Le nouveau Code introduit des questions représentant le résultat de la doctrine ou de la jurisprudence comme la protection du droit de propriété par l'intermède de l'action en revendication, ainsi que des institutions nouvelles comme la propriété périodique, la fiducie et la gestion des biens d'autrui.

En fait, la nécessité d'adoption d'un nouveau Code civil réside dans le fait que, le Code civil actuel prévoit des dispositions qui n'ont pas souffert des modifications pendant presque un siècle et demi. Il s'agit de matières très

¹ La Loi no.18/1991, La loi foncière; La Loi no. 1/2000 sur la reconstitution du droit de propriété sur les terrains agricoles et forestiers revendiqués conformément à la Loi no.18/1991; La Loi no. 36/1991 sur les sociétés agricoles et d'autres formes d'association en agriculture; La Loi no. 247/2005 sur la réforme dans les domaines de la propriété et de la justice, ainsi que certaines mesures d'accompagnement; L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 108/2001 sur les exploitations agricoles; La Loi no. 166/2002 pour approbation de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 108/2001.

importantes comme les droits réels, les contractas, les successions et les garanties des obligations.

D'une autre coté, dans l'ancien Code civil manquait certaines institutions juridiques importantes comme l'action en revendication ou la publicité immobilière, la circulation juridique des terrains, la propriété publique, la dernière étant régie par des lois spéciales, même si leur place serait dans le Code civil. Ces dispositions sont importantes pour le domaine du droit rural.

De même, un lieu principale occupe la propriété publique et son régime juridique exceptionnel, ainsi que les droits réels correspondants (le droit de gestion, le droit de concession, le droit de jouissance). Les dispositions concernant la publicité immobilière par les livres fonciers introduisent des *nouveaux éléments*, principalement l'effet constitutif de l'inscription dans le livre foncier, effet qui vise les droits réels inscrits dans le livre foncier et qui s'obtient entre les parties ainsi que par rapport aux tierces personnes seulement par l'inscription dans le livre foncier.

1.1. Droit de l'économie et de la structure agraire

En Roumanie, l'agriculture est une des secteurs les importants de l'économie. La contribution de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture dans la formation du Produit Interne Brut est située environ la valeur de 6% du PIB par rapport de la situation des Etats Membres de l'Union Européenne ou cette valeur est de 1,7%.

En ce qui concerne le fonds foncier, les données provisoires du Registre General Agricole 2010 indiquent que, du total de 23,8 millions ha qui représentent le territoire de la Roumanie, la surface agricole utilisée dans les exploitations agricoles et d'environ 13,3 millions ha (55,9 %) desquelles environ 8,3 millions représentent terrain arable.

Selon la modalité d'usage, le terrain arable occupe environ 62,5% de la surface agricole.

Concernant la production du secteur de l'agriculture (production végétale, animale et services agricoles), l'évolution de la production agricole (représentant les prix au producteur plus les subventions par produit et moins les impôts sur produit) est la suivante. Conformément aux données statistiques publiées dans l'Annuaire Statistique de la Roumanie 2010, on peut constater

une augmentation de la production du secteur végétale en 2010 par rapport à la situation du 2007 et une baisse de la production animale et des services agricoles.

Conformément au Bilan d'activité présenté par le ministre de l'agriculture le début de l'année 2011, dans le cadre du Programme national de développement rural (PNDR) en Roumanie 2007 – 2013, les plus importants objectifs pour 2010 et 2011 sont:

En 2010, les plus importantes mesures du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural et des autres institutions compétentes ont été :

- Le commencement de la collaboration avec les institutions de crédit pour trouver les meilleures solutions de soutien pour créditer les bénéficiaires des mesures d'investissement ;
- L'introduction de l'obligation de présenter la preuve de cofinancement pour les investissements privés ;
- L'initiation des schémas de garantie, en avril 2010, en valeur de 220 millions euro pour le secteur agricole et pour les petites et moyennes entreprises – PME déployés par le fonds de garantie du crédit rural ;
- La simplification des procédures d'application des mesures du PNDR.

En 2011, les plus importantes mesures du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural les L'augmentation du niveau d'absorption des fonds européens. La valeur estimée des paiements pour 2011 est de 1.2 milliards Euro;

- La modification du PNDR pour la réallocation des fonds entre les mesures et les axes pour consolider les mesures d'investissements privés.
- La résiliation des projets non viables avec l'état d'application zéro afin de rendre disponible les ressources financières du programme pour le financement des nouveaux projets.
- L'initiation d'une campagne de promotion et d'information sur les opportunités de financement par biais du PNDR
- Dans le domaine de la qualité des produits agricoles, le cadre législatif de base pour la transposition des exigences communautaires est la Loi no. 84 du 1998 sur les marques et les indications géographiques et la Décision du Gouvernement no. 833 du 1998 sur les normes de mise en ouvre de la Loi no. 84.

Afin d'implémenter le PNDR, les autorités publiques compétentes ont adopté des mesures législatives, parmi lesquelles, on peut mentionner les suivantes:

L'Ordonnance du Gouvernement no. 25/2010 pour la création d'un schéma d'aide temporaire d'Etat pour assurer l'accès au financement dans l'agriculture. Pour ce but, l'Arrêt du Gouvernement no. 1302/2010 concernant les aides d'état qui sont accordées aux producteurs agricoles pour la période 2010 – 2011. Une autre mesure qui doit être mentionnée est la subvention de l'Etat qui assure 50-70 pourcent de la prime d'assurance selon les risques assurées (par exemple la sécheresse) et les dédommagements seront payés par les sociétés d'assurance.

L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 25/2011 apporte des amendements aux certains actes normatifs sur la réglementation des aides d'Etat et de la gestion des fonds communautaires.

Dans la politiques agraire nationale, il a été définitive le cadre législatif pour le fonctionnement dans les meilleures conditions des unités de recherche visant la modalité d'organisation, le financement de ces établissements, le régime juridique de ses terrains et de ses biens (modifiant la Loi no. 45/2009).

1.2. Droit agraire de l'environnement

Les principales dispositions légales qui forment la substance du droit agraire de l'environnement sont prévues par l'Ordonnance d'urgence 195/2005 concernant la protection de l'environnement, avec les modifications suivantes, la dernière étant en 2011. Prés de dispositions à caractère général, l'acte normatif contient des règles applicables qui prévoient le régime des engrais et des produits de protection des plantes et dont la compétence de mise en application appartient à l'autorité publique centrale de la protection de l'environnement ainsi qu'aux autorités publiques centrales qui s'occupent de l'agriculture, de la sylviculture, de la santé etc. et qui ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger l'environnement.

Cette réglementation réserve une partie important au régime des organismes génétiquement modifiés (OGM) obtenus par les techniques de la biotechnologie moderne. Les activités impliquant des OGM sont soumises à un régime spécial de réglementation, autorisation et administration, conformément à la loi générale, aux règles spécifiques et aux accords internationaux dont la Roumanie est partie.

Conformément aux dispositions légales en vigueur, l'importation et l'exportation sur et du territoire national d'un organisme génétiquement modifié peuvent être faites que par des personnes morales dûment habilitées. Depuis que la Roumanie fait partie de l'Union européenne la culture et les tests des plantes

supérieures génétiquement modifiées doivent se conformer aux règles de l'acquis communautaire. De même, la culture et des plantes supérieures génétiquement modifiées, autres que celles acceptées dans l'UE est interdite. Enfin, selon l'article 65 de l'Ordonnance, la protection du sol, du sous-sol et des écosystèmes terrestres au moyen des mesures adéquates de gestion, de conservation, d'organisation et d'aménagement du territoire est obligatoire pour tous les détenteurs quel que soit leur titre.

1.3. Droit agraire alimentaire

Les dispositions européennes applicables pour la matière alimentaire sont, d'une part, le Règlement (CE) no.1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, acte qui harmonise les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres en ce concerne les allégations nutritionnelles et de santé, afin de garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur tout en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs. L'Ordonnance de Gouvernement no. 723/2011 établissant le cadre légal nécessaire pour la mise en œuvre du Règlement (CE) no.1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires.

D'autre part, c'est le Règlement (CE) no 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires qui contient les dispositions de base permettant d'assurer, en ce qui concerne les denrées alimentaires, un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs, compte tenu notamment de la diversité de l'offre alimentaire, y compris les productions traditionnelles, tout en veillant au fonctionnement effectif du marché intérieur. Il établit des principes et des responsabilités communs, le moyen de fournir une base scientifique solide, des dispositions et des procédures organisationnelles efficaces pour étayer la prise de décision dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Ce règlement a été partialement intégré dans la législation nationale par la Loi nr. 150 du 14 mai 2004 concernant la sécurité des produits alimentaires et de la nourriture pour animaux.

La Loi nr. 150 du 14 mai 2004 définit les aliments ou les produits alimentaires comme tous produits ou substances qu'ils soient primaires ou bien intégralement ou partialement transformés, destinés à la consommation humaine ou dont la consommation est préconisée. Conformément à la loi, les règles visant les aliments poursuivent tant des objectifs généraux concernant un haut niveau de protection de la vie et de la santé humaines et des intérêts des

consommateurs que des pratiques correctes du commerce alimentaire et la mise en pratique de la libre circulation des aliments fabriqués ou mis sur le marché en conformité avec les principes et les exigences générales prévus par la loi. Le principe de la transparence, les obligations générales concernant le commerce alimentaire, les exigences générales de sécurité de la production et de la commercialisation des aliments, la prévention des pratiques frauduleuses ou trompeuses et de la falsification des aliments sont également prévus.

1.4. Droit foncier rural et l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est régi de la Loi nr. 350 du 6 juillet 2001 concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Il convient cependant de préciser que l'organisation et l'aménagement du territoire ont également fait l'objet de la Loi nr 18 du 1991 selon laquelle ces activités visent à corrélérer le développement de l'agriculture d'une certaine zone avec les autres activités économiques et sociales ainsi que le regroupement des terrains appartenant aux mêmes propriétaires ou ayant la même destination tout en respectant les structures de la propriété et les formes de culture des terres. Cette dernière loi prévoit que les études et les projets d'organisation et d'aménagement du territoire agricole élaborés par les organismes spécialisés de l'Etat sont soumis à la discussion des propriétaires des terrains de la zone concernée. Si la majorité des propriétaires détenant 2/3 de la surface concernée sont d'accord avec les mesures et les travaux envisagées et que les organes agricoles compétents les approuvent, ceux-ci deviennent obligatoires pour tous les propriétaires.

1.5. Droit fiscal rural

Le législateur roumain a été préoccupé pour octroyer des facilités fiscales, comme l'exonération du paiement de l'accise pour le combustible des outillages utilisées dans l'agriculture, des aides financiers accordés aux producteurs agricoles (par exemple l'Arrêt du Gouvernement no. 1302/2010 sur les aides d'états accordées aux producteurs agricoles pour 2010-2011). De même, le cadre législatif concernant les des aides spécifiques accordés aux producteurs du lait de vache provenant des zones défavorisées à été modifié et complété, ainsi que le cadre législatif relatif aux aides spécifiques pour l'accroissement de la qualité des produits agricoles dans le secteur de l'agriculture écologique. Le cadre légal pour accorder des schémas de paiements nationaux directs complémentaires dans le secteur zootechnique a été adopté également.

Concernant les fonds structurels, il est important de mentionner l'Ordonnance d'urgence nr. 79/2009 concernant la réglementation des mesures visant à faciliter l'absorption des fonds alloués par le Programme national de développement rural à la rénovation et au développement de l'espace rural au

moyen de l'amélioration de la qualité de la vie et de la diversification de l'économie dans les zones rurales.

1.6. Le droit agraire social

Parmi les mesures dans ce domaine, il est important de noter l'institution par la Loi no. 247/2005 sur la réforme dans les domaines de la propriété et de la justice, ainsi que certaines mesures d'accompagnement, d'une rente viagère agricole, qui avait comme but de concentrer les surfaces agricoles en exploitations efficaces, processus exigé par la nécessité de la modernisation de l'agriculture roumaine pour la rendre compatible avec celle des autres pays membres. Le rentier agricole est défini comme une personne physique de plus de 62 ans, détenant une propriété de moins de 10 hectares de terre agricole, qui suite à un acte juridique entre vifs, vend ou loue ses terres. Le quantum de la rente viagère agricole – source de revenu garanti par l'Etat – est, selon la loi, de 100 Euros par an et par hectare en cas de vente et de 50 Euros par an et par hectare en cas de fermage.

1.7. Autres domaines

Un autre domaine de droit rural qui s'est développé les dernières années, c'est le tourisme rural qui est réglementé par l'Ordonnance nr. 63/1997 concernant les facilités accordées pour le développement du tourisme rural, avec les amendements ultérieurs. Cette Ordonnance prévoit des mesures de soutien économique et d'organisation pour les pensions touristiques se trouvant en milieu rural et les pensions agro-touristiques (dont la nourriture des touristes provient de leur production propre).

On considère que, un aspect important qui doit être mentionné et qui est lié au droit rural, est représenté par le développement du secteur de l'énergie éolienne, des carburants biologiques.

2. Analyse

2.1. Le succès le plus notable de la Roumanie en ce qui concerne le droit rural, c'est l'adhésion de notre pays dans l'Union Européenne. La Roumanie a dû s'adapter aux exigences européennes afin de s'intégrer dans le marché intérieur de l'UE et d'adopter en totalité la Politique Agricole Commune (PAC). En effet, pour notre pays, la qualité d'Etat membre de l'UE a représenté et représente un élément de pression pour achever la réforme de l'agriculture, de s'intégrer dans l'économie rurale européenne et de respecter le modèle européen d'agriculture.

Alors, il faut mentionner la réussite de la mise en accord des règles internes agricoles avec la législation communautaire dans les domaines techniques où l'harmonisation législative était obligatoire.

2.2. Comme remarque générale, la réalité des derniers ans, a montré le fait que le problème le plus sérieux de la Roumanie qui touche également le secteur agricole, est la difficulté d'absorption des fonds européens pour le développement de l'agriculture.

Une autre chose difficile, pas justement ratée consiste dans le fait que, la jurisprudence concernant la restitution des terrains agricoles aux anciens propriétaires n'est pas uniforme et la procédure judiciaire est assez longues et difficile.

De même, il y a encore des terrains agricoles non-exploités, d'une coté, à cause du fait que la situation juridique n'est pas toujours solutionnée et, d'autre coté, à cause des difficultés financières.

3. Les nouvelles tendances de développement de droit rural dans l'UE et dans les Etats membres sont liées aux préoccupations concernant la reconfiguration de la PAC, compte tenu la nouvelle structure de l'UE, mais aussi la crise financière.

4. et 5. La législation internationale et européenne, ainsi que la jurisprudence jouent un rôle important pour le développement du secteur agricole roumain et pour résoudre les problèmes juridiques nationaux.