



**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 II – Kommission II

Rapport national – National report – Nationaler Bericht

Roumanie – Romania – Rumänien

**L'AFFECTATION ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE RURAL – USE
AND PROTECTION OF LAND IN THE COUNTRYSIDE – NUTZUNG UND
SCHUTZ DES BODENS IM LÄNDLICHEN RAUM**

Prof. univ. dr. Lucian STÂNGU

Asist. univ. Andrei DUȚU

Résumé

La Roumanie, membre de l'Union Européenne depuis 2007, dispose d'une législation très complexe sur le développement rural, le fond foncier – en particulier le fond agricole – la protection de l'environnement, la propriété sur les biens etc.

Cette législation passe en permanence par un processus d'harmonisation avec les réglementations communautaires. Dans ces conditions, selon l'article 148 alinéa 2 de la Constitution, les prévisions des traités constitutives de l'Union Européenne, et aussi les autres réglementations communautaires au caractère obligatoire, ont préséance sur les dispositions contraires des lois nationales.

Les formes de propriété foncière et la manière d'organisation de la production agricole ont des particularités directement reflétées dans la structure de la vie sociale et de l'économie agricole. Ceux-ci concernent le rôle de l'État dans le domaine rural, la planification du développement, la systématisation du territoire et des localités etc.

La particularité principale est la division extrême du fond foncier agricole, propriété à plus de 4 millions d'exploitations agricoles individuelles (99% du total) ; les petites exploitations agricoles pratiquent une agriculture autarcique, de subsistance.

Dans ces conditions, aussi l'absorption des fonds monétaires de l'U.E. se fait avec des grandes difficultés.

Les problèmes du développement rural profitent, donc, des prémisses législatives les plus favorables, mais une application rigoureuse des normes existantes est impérativement nécessaire.

Partie I

1. Selon la Constitution Roumaine (art. 135), l'économie nationale est une économie de marché, fondée sur la libre initiative et la concurrence. L'État a l'obligation d'assurer, parmi autres, l'application des politiques de développement régional, en concordance avec les politiques de l'Union Européenne. Sans aucune doute, l'application de ces politiques concerne aussi le développement du territoire rural.

La Roumanie est, depuis 2007, état-membre de l'Union Européenne. L'adhésion au traités constitutives de l'Unions, au but de transférer certaines attributions aux institution communautaires, et aussi d'exercer en commun avec les autres états-membres des compétences prévues dans ces traités, s'est réalisé par la loi. Dans ces conditions, selon l'article 148 alinéa 2 de la Constitution, les prévisions des traités constitutives de l'Union Européenne, et aussi les autres règlementations communautaires au caractère obligatoire ont préséance sur les dispositions contraires des lois nationales, en conformité avec les prévisions du document d'adhésion; ces prévisions sont appliques, en conséquence, aussi pour l'adhésion aux documents de révision des traités constitutives de l'Union Européenne.

La garantie du respect des obligations résultant des prévisions constitutionnelles ci-dessus est confiée, par la Loi Fondamentale, au Parlement, au Président, au Gouvernement et à l'autorité juridictionnelle. À cet effet, le Gouvernement transmet aux deux Chambres du Parlement les projets des actes normatifs au caractère obligatoire, avant de les soumettre à l'approbation des institutions européennes.

Sous les aspects mentionnés, la législation interne ne contient pas de dispositions spécifiques concernant le territoire rural.

2. Il s'en suit de ces qui précèdent que la Roumanie agit directement dans le cadre de la coopération régionale européenne, et pas sous l'autorité des autres entités territoriales.

3. La Constitution Roumaine ne contient pas des exigences concernant seulement l'économie rurale. Toutes les dispositions constitutionnelles regardant l'économie et les finances publiques, aussi que la garantie de la propriété privée et les ressources économiques, s'appliquent dans la même mesure à l'économie rurale. La protection du fond foncier est règlementée par des lois spéciales, en existant des nombreuses prévisions légales regardant l'utilisation rationnelle et la conservation des terrains à destination agricole.

La propriété sur les terrains à destinations différents est protégé aussi par la garantie de la propriété privé, quel que soit son titulaire ou le titulaire du droit de propriété. Aussi, la propriété publique bénéficie d'une protection constitutionnelle, propriété qui peut appartenir à l'État ou aux unités administratives territoriales.

4. Les problèmes de l'affectation ou de la planification dans les zones agricoles sont, en Roumanie, extrêmement complexes, considérant la structure de exploitations agricoles, des formes d'organisation de la production et de la structure de la propriété foncière et rurale. Le rapport entre la surface des terres arables et le nombre d'habitants donne une surface de 0,41 hectares de terres arables par habitant, un résultat presque double que la moyenne de l'Union Européenne (0,212 ha par habitant).

Du total de presque 4 millions d'exploitations agricoles (2007), 99,5% sont des exploitations individuelles, détenant 65% de la surface agricole utilisée, et 17.700 d'unités avec personnalité juridique exploitent le reste de 35% de la surface. La surface de terrain agricole moyenne par exploitation est de 3,5 ha, comparée à la moyenne des fermes de l'Union Européenne, d'environ 19 ha par ferme.

L'économie rurale roumaine a, comme trait prédominant, le grand pourcentage des petites exploitations agricoles, qui produisent principalement pour leur propre consommation, en commercialisant, rarement, leurs produits sur le marché.

À leur tour, les entreprises agricoles sont, dans leur majorité (86%), des « microentreprises », ayant, chacune, moins de 10 employés.

Nous allons montrer, en fin, bien que la main d'oeuvre dans l'agriculture roumaine est encore parmi les plus nombreuses de l'Europe, la dynamique de la population employée dans l'agriculture a une tendance de décroissance, de 40,9% en 2001 à 27,7%, après sept ans. Elle est caractérisée, dans le même temps, par le vieillissement de la main d'oeuvre employé dans cette branche.

L'image de synthèse présenté peut illustrer le caractère limité d'une possible planification ou orientation des zones agricoles de la Roumanie.

Les réalités économiques et sociales de l'agriculture roumaine mettent leur timbre sur le développement du rural dans ce pays, mais sans éliminer les éléments du développement soutenable, dont les plus importants aspects regardent le développement rural extensif ou intégré et le développement rural plurisectoriel.

Parmi les moyens économiques qui caractérisent la position de la Roumanie à ce qui concerne la Politique Agricole Commune dans le futur, moyens qui auront un impacte décisif dans l'orientation et la planification du développement rural, on trouve aussi le soutien plus équilibré, mieux dirigé et plus durable, qui implique : l'amélioration et la simplification des instruments de marché existants ; le réglage et le remplissage des moyens pour l'alignement du développement rural aux priorités de

l'Union Européenne, se concentrant sur la protection de l'environnement, en considérant les changements climatiques, pour promouvoir la restructuration et l'innovation et la consolidation des initiatives régionales ou locales ; la consolidation des instruments de gestion du risque et l'introduction de certains moyens opérationnels de stabilisation des revenus, et aussi pour la compensation des pertes de revenu significatives ; une certaine redistribution des fonds financiers parmi les États-membres, basée sur des critères objectifs.

Si, en présent, l'orientation du développement régional dans le domaine rural implique, dans une mesure importante, l'utilisation de l'entière typologie des mesure de soutien des revenus et de soutien du marché, la prochaine politique agricole commune devra inclure l'élimination d'une partie signifiante des mesures en cause et, de toute façon, renoncer progressivement aux paiements directs dans leur forme actuelle, et utiliser, au lieu, des paiements limités pour les biens publics d'environnement et des paiements supplémentaires pour compenser les contraintes naturels spécifiques.

Seront éliminées, dans le même temps, toutes les mesures de marché, éventuellement à l'exception des clauses applicables dans les cas de perturbations du marché (qui pourraient être activées seulement dans le cas de crise sévère).

En fin, dans le domaine du développement rural, les mesures devront, dans le futur, être concentrées principalement sur les aspects concernant les changements climatiques et d'environnement.

Pour perfectionner les moyens d'orientation et planification du développement régional de l'agriculture, la Roumanie considère comme opportun le soutien de l'agriculture à petite échelle, par l'introduction d'une schéma de soutien dédié aux petites exploitations agricoles, en rejetant, dans le même temps, l'introduction d'un plafonnement du niveau des paiements directs attribués aux grandes exploitations.

5. On doit préciser que, en Roumanie, il n'y a pas d'autorité judiciaire dont l'activité juridictionnelle regarde principalement le domaine rural ou qui soit spécialisée dans ce domaine.

Parmi les organes administratifs dont l'activité est décisive dans le domaine, il convient de noter, en qualité d'organe spécialisé, le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, qui a réalisé le Programme National de Développement Rural 2007-2013, approuvé par le Gouvernement.

Des attributions importantes reviennent au Ministère du Développement, des Travaux Publics et des Logements qui, parmi d'autres, élabore le Plan d'aménagement du territoire régional, qui sous-jacente les plans de développement national et régional.

Au niveau local, les attributions du Ministère sont remplies par les directions pour l'agriculture et développement rural des départements et de la municipalité de Bucarest.

Par la Loi no. 138/2004 des améliorations foncières, a été créé l'Administration Nationale des Améliorations Foncières, personne morale d'intérêt national, qui fonctionne sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture.

On doit mentionner que, conformément au Règlement CE no. 1698/2005, en Roumanie a été créé le Réseau Nationale de Développement Rural, qui regroupe, au niveau national, les organisations et les autorités impliqués dans le processus de développement rural.

6. Une définition légale du territoire rural n'existe pas. La notion est utilisée pour désigner la totalité des localités rurales (les villages), en opposition avec le territoire des localités urbaines ; les dernières sont déclarées des villes par la loi.

Le territoire rural est, donc, délimité du périmètre des localités urbaines et contient les terrains agricoles, mais aussi des autres surfaces, comme, par exemple, des terrains forestiers, des terrains pour des constructions, des terrains couverts par des eaux permanentes etc.

Des nombreuses dispositions légales regardent, toutefois, exclusivement ou principalement les zones rurales. Des telles prévisions concernent la systématisation des localités, le régime des constructions, les impôts, les taxes etc. Cependant, la législation roumaine ne prévoit la définition du milieu rural (cf. OECD), comme être formé par tous les localités ayant une densité démographique de moins de 150 habitants par kilomètre carré, et aucun d'autre critère quantitatif.

7. Nous considérons que, indépendamment de leur nature, tous les activités économiques et sociales doivent être soumises à un régime unitaire de garantie, à ce qui concerne la protection de l'environnement, mais aussi considérant les particularités des zones en cause, pas nécessairement rurales ou urbaines, mais d'autre nature aussi ; ainsi, le bord de mer, les réservations naturelles, certaines zones forestières, ainsi de suite. C'est un aspect constamment en vue de la législation roumaine concernant la protection de l'environnement.

8. Comme nous avons montré, il n'y a pas une planification proprement dite de l'usage des terrains. Les différentes catégories de terrains sont soumises aux régimes juridiques spéciaux, impliquant aussi des éléments d'orientation économique, financière etc. Par exemple, le fonds forestier national est contenu dans des aménagements

sylvestres, formés pour une durée de 10 ans, au niveau des organes administratifs territoriales de spécialité, en concordance avec les objectifs écologiques et socio-économiques, et avec le respect du droit de propriété sur les forêts. La méthodologie d'élaboration de ces aménagements est distincte pour les forêts propriété publique et les forêts propriété privée.

9. En ce qui concerne la propriété sur la terre et les autres moyens de production, elle peut être la propriété publique ou privée de l'État ou des unités administratifs territoriaux, mais les fermes agricoles et les producteurs individuels ont un droit de propriété privée (soit qu'il s'agit des fermiers individuels, soit des personnes morales). Les terrains et les autres biens agricoles peuvent faire, dans les conditions légales, l'objet du contrat de bail agricole. En fin, dans le cas des sociétés agricoles constitués sur des bases coopératistes (personnes morales), la propriété sur la terre et les autres biens agricoles appartient encore aux paysans associés, seulement leur usage étant commun.

10. Selon la Loi no. 7/1996 sur le cadastre agricole et la publicité immobilière, le cadastre agricole prévoit les surfaces agricoles du point de vue quantitatif et qualitatif, les propriétaires, les catégories d'utilisation, pour l'entière surface agricole du pays. Ces enregistrements sont la charge des offices de cadastre agricole et d'organisation du territoire.

Ces organismes spécialisés ont aussi des attributs concernant les documentations nécessaires pour obtenir les avis obligatoires pour le découplage de la production agricole, les échanges de terrains et le changement de la catégorie d'usage des terrains, à la demande des bénéficiaires.

11. Le bail des terres agricoles fait l'objet d'une loi spéciale (Loi no. 16/1994, avec des nombreuses modifications et complétions ultérieures). Le contrat de bail agricole est réglementé aussi par les dispositions du Nouveau Code Civil, qui entra en vigueur en 2012. La réglementation légale n'envisage que les activités au caractère agricole, sans distinguer auprès les zones rurales ou se situent les actifs loués.

12. Des dispositions légales concernant les rapports entre le bailleur et le preneur dans l'application des aides provenant de la politique agricole commune n'existent pas. Normalement, le preneur devrait être le bénéficiaire d'un tel soutien, parce qu'il a la qualité de producteur agricole.

Partie II

13. Les moyens politiques du développement rural sont contenus dans les réglementations légales susceptibles de stimuler les investissements, le développement de l'agriculture – y compris l'agriculture écologique –, la gestion des ressources naturelles dans l'agriculture et la sylviculture, la préservation de la biodiversité sur les terrains agricoles et sylvestres, l'amélioration de la fourniture de services dans l'espace rural etc.

14. Le développement rural est une partie intégrante des programmes de développement régional.

15. Le développement des zones défavorisées et la viabilité de la population de ces zones font l'objet de certaines mesures spéciales, contenues dans le Programme National de Développement Rural 2007-2013. Ce Programme, qui contient quatre priorités de financement pour la zone rurale, envisage, à ce qui concerne l'amélioration du milieu et de l'espace rural, trois types de zones défavorisées ; selon la région, le soutien financier est différencié.

Ces sont : 1) les zones alpines défavorisées ; 2) les zones défavorisées par des conditions naturelles spécifiques ; 3) les zones significativement défavorisées. Le soutien financier spécifique est un supplément aux subventions à la surface et compense la productivité agricole réduite des zones susmentionnées.

16. La durabilité du développement est un objectif de la « planification » foncière dans les zones rurales, tant avec la régulation des activités économiques et liées à la protection de l'environnement (voir, par exemple, l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 195/2005 sur la protection de l'environnement).

17. Le Programme National de Développement Rural contient, parmi les priorités de financement regardant la croissance de la qualité de vie dans le milieu rural, la diversification de l'économie rurale, la répartition de fonds subventionnés pour :

- a) des investissements dans la construction, la modernisation, l'extension et la dotation des structures d'accueil touristique (des structures agro-touristiques) ;
- b) des investissements privés dans l'infrastructure touristique et d'agrément ;
- c) la création, la modernisation et la dotation des centres locaux d'information dans la promotion du tourisme ;
- d) la création et l'arrangement des itinéraires touristiques thématiques (« le chemin du vin », des poteries, des sculpteurs en bois etc.).
- e) des fermes agro-touristiques.

18. Oui, les vieux villages deviennent, de plus en plus, des objectifs touristiques des zones rurales, en particulier en Transylvanie. Cet objectif est inclut dans les politiques régionales de développement zonal.

19. L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 195/2005 sur la protection de l'environnement prévoit la possibilité du développement de l'écotourisme – forme de tourisme dont l'objectif principal est l'observation de la valeur de la nature et des traditions locales, qui doit, parmi autres, utiliser les ressources humaines locales.

Les personnes physiques ou morales qui organisent des activités susceptibles d'avoir un impacte sur l'environnement sont obligées obtenir, en préalable, les documents de réglementation prévus par la loi.

20. Non ; en principe, tous les forets contenus dans le fonds sylvicole servent, dans les conditions légales, aussi pour la production.

On doit mentionner, cependant, que, par la loi (l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 57/2007) c'est institué la possibilité de l'application d'un régime spécial de protection et de conservation des bien qui font partie du patrimoine naturel, par la création des aires protégées. Un tel régime s'établit quelle que soit la destination des terrains et quel que soit le titulaire. Par exemple, la création du régime d'aire protégé pour les sites du patrimoine naturel universel et pour les réserves de la biosphère se fait par la loi.

Dans certaines zones (de protection intégrale), toute forme d'exploitation ou utilisation des ressources naturelles este interdite.

21. La loi ne prévoit pas une telle possibilité. Les normes regardant la protection de l'environnement ont un caractère impératif et leur respect est assuré par des moyens punitifs.

22. Dans le cadre des différents programmes de développement contenant l'aide financier de l'Union Européenne, la Roumanie pourra recevoir environ 30 milliards d'euros, y compris pour l'agriculture et le développement rural. Malheureusement, l'absorption de ces fonds se fait avec des grandes difficultés, de sorte que, selon les dates officielles, seulement environ 13% de ces fonds post-adhésion ont été effectivement utilisés.

23-24. Les plus importantes mesures législatives qui transposent les mécanismes spécifiques de la Réseau « Natura 2000 » sont contenues dans l'Ordonnance d'Urgence no. 57/2007 sur le régime des aires naturelles protégées, la conservation des habitats naturels, de la flore et de la faune sauvages.

Avec une référence directe à la réseau écologique « Natura 2000 », l'Ordonnance d'Urgence prévoit que, la réseau européenne des aires naturelles protégées, qui contient les aires de protection spéciale avifaunistiques, établies en conformité avec la Directive 79/409/CEE sur la conservation des oiseaux sauvages et les aires spéciales, désignées par la Commission Européenne, et avec la Directive 92/43/CEE sur la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages, établit le régime de protection obligatoire, **indépendamment de la destination du terrain et du possesseur.**

La protection concerne, donc, sans aucun doute, les cultures viticoles ; on doit préciser que, en Roumanie, il n'y a pas de cultures d'oliviers.

25. Les mesures générales de reconstruction des zones naturelles détériorées par n'importe quelle cause envisagent aussi les zones naturelles où les dommages ont été causés par les incendies. Des normes spéciales regardant la restauration des zones forestières blésées par des incendies, n'existent pas, depuis que, en Roumanie, les incendies des forêts n'ont pas une fréquence significative.

26. Le cas des pollutions diffuses ne se trouve parmi les hypothèses où, selon la réglementation légale, on a besoin, pour des projets publics ou privés, d'un avis, d'un accord ou, selon le cas, d'une autorisation d'environnement. La législation roumaine ne contient pas de réglementation spécialement consacrées à la protection de l'eau et des zones naturelles contre les pollutions diffuses, causées par des activités locales. Cependant, on trouve, parmi les réglementations, certaines spécifications relatives à la responsabilité en matière d'environnement, en référence à la prévention et la réparation des dommages à l'environnement. Le régime institué à cet égard par l'Ordonnance d'Urgence no. 68/2007 ne s'applique pas, en vertu de l'article 3 alinéa 2 de cet acte normatif, qu'un préjudice à l'environnement ou à une menace imminente d'un tel préjudice directement causés ; dans le cas de la pollution à caractère diffus, la

réglementation est applicable seulement si on peut établir un lien de causalité entre le préjudice et les activités des opérateurs individuels.

27-28. Les programmes et les plans relatifs au développement des localités et des zones rurales, comme celles concernant l'usage des terrains, sont adoptés et sont exécutés avec la participation des organes locaux, des citoyens et des acteurs économiques des zones concernées. Par exemple, selon la Loi du fond foncier no. 18/1991 (art. 104), l'organisation et l'aménagement du territoire agricole a comme but une meilleure utilisation des terrains dans le cadre de la production agricole, et elle fonctionne sur la base d'études et de projets, à la demande des propriétaires. Ces études et projets sont élaborés par les unités d'étude, projection et recherche de spécialité et font l'objet d'un débat parmi les propriétaires de la zone concernée. Si elles sont adoptées avec la majorité des voix des propriétaires détenant 2/3 de la surface et ont l'accord des organes agricoles départementaux, leur application devient obligatoire pour tous les propriétaires (art. 105 de la Loi ci-dessus).

De même, la Loi no. 350/2001 sur l'arrangement du territoire et l'urbanisme prévoit (art. 5) que « l'activité d'aménagement du territoire et d'urbanisme doit de développer avec le respect de l'autonomie locale, sur les principes du partenariat, de la transparence, de la décentralisation des services publics, de la participation de la population au processus décisionnel, que les décisions des générations présentes doivent assurer le développement, sans compromettre le droit des générations futures à l'existence et à leur propre développement ».