

C.E.D.R.



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

**XXV European Congress and Colloquium of Agricultural Law
Cambridge – 23 to 26 September 2009**

**XXVe Congrès et colloque européens de droit rural
Cambridge – 23 au 26 septembre 2009**

**XXV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
Cambridge – 23. bis 26. September 2009**

Commission III

National Report – Rapport national – Landesbericht

Roumania

**Scientific and practical development of agricultural law in the EU,
in countries and in the WTO – Développement scientifique et
pratique du droit rural dans l'UE, dans les pays et dans l'OMC –
Wissenschaftliche und praktische Entwicklung des Rechts des
ländlichen Raums in der EU, in den Ländern und in der WTO**

Professeur Mircea Dutu

Professeur Lucian Stangu

Université Ecologique de Bucarest

Développement scientifique et pratique du droit rural en Roumanie

Rapport pour la Roumanie

Commission III

Professeur Mircea Dutu

Professeur Lucian Stangu

Université Ecologique de Bucarest

Résumé

Une brève présentation historique est nécessaire pour comprendre les transformations qui ont eu lieu dans l'agriculture roumaine après la chute du communisme en 1989. La législation qui a assuré le passage de l'agriculture à l'économie de marché a connu une évolution complexe, longue et vacillante. Elle a comporté l'éradication des formes socialiste d'organisation et la restitution des terres, objet de la propriété socialiste, aux paysans, anciens membres des coopératives agricoles.

Cette mutation radicale dans le domaine de l'agriculture a permis la constitution d'un droit agraire qui englobe, à présent, des règles régissant les relations sociales des différents secteurs agricoles : la production végétale et animale, la circulation civile des terrains et d'autres biens agricoles, la tenue d'une évidence foncière, l'associations des producteurs agricoles, les assurances sociales de ceux-ci, le louage des terres et d'autres biens agricoles, le régime des semences et des plants, des engrais et des pesticides, l'aménagement du territoire la conservation et l'amélioration des sols, la protection de l'environnement etc.

Le droit agraire a été marqué, à un certain moment de son développement, par le processus d'harmonisation de la législation interne avec les règles communautaires, exigence de l'intégration de la Roumanie dans l'UE, laquelle a abouti au début de 2007.

Cependant, les réformes consacrées par ces mesures législatives n'ont pas toutes donné les résultats escomptés, de sorte que la Roumanie continue de devoir affronter des difficultés sérieuses dans ce domaine

important de l'économie nationale. Etant donné que celles-ci sont dues souvent à l'insuffisance des moyens financiers, une partie importante de la législation du secteur vise à assurer leur utilisation rationnelle. Les fonds provenant de l'UE occupent à cet égard une place de choix.

I. Brève présentation historique

Comme dans les autres pays anciennement socialistes, l'agriculture et la vie sociale rurale ont connu, en Roumanie, une involution d'environ un demi siècle dont la remise sur le droit chemin s'avère être extrêmement difficile. Les suites désastreuses de l'application des principes communistes d'organisation économique, notamment dans le domaine agricole, ont pris une ampleur plus grande que dans les autres pays connaissant un régime semblable, cela en raison du poids plus grand de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie ainsi que du radicalisme de l'intervention dans la vie économique, sociale et politique du pays, opérée par des dirigeants communistes inexpérimentés et peu enclins à la modération. L'agriculture « socialiste » occupait ainsi environ 98% de la surface agricole du pays, dont 65% représentait celle des coopératives. Il a fallu presque un quart de siècle, à partir de 1959, pour que la collectivisation des terres arrive à son terme, après une terreur et une violence inconnues jusqu'alors dans la campagne roumaine. Lors de l'adhésion à la coopérative, les paysans apportaient, non seulement leur terre à la propriété de laquelle ils étaient contraints de renoncer, mais aussi leurs animaux et l'essentiel de leur inventaire agricole.

Plus de 30% de la surface agricole appartenait cependant aux sociétés agricoles d'Etat où l'on appliquait rigoureusement les principes de la planification et de la direction centralisées. La terre et les autres biens qui servaient à la production agricole demeuraient la propriété de l'Etat, tandis que les sociétés en question n'en détenaient qu'un droit d'administration lequel était néanmoins opposable à tous sauf à celui-ci. La circulation civile des terrains et tout acte juridique entre vifs étaient prohibés. Le terrain sur lequel s'élevait la construction faisant l'objet d'une vente entre personnes physiques, devenait, suite à cette transaction, la propriété de l'Etat, sans que celui-ci doive en payer le moindre prix. Les lois nr. 58 et 59 de 1974, qui instauraient ce régime juridique des terrains, prévoyaient que, quelle que soit leur destination, la transmission de leur propriété entre personnes physiques ne pouvaient avoir lieu que par voie de succession légale (celle testamentaire étant exclue).

Dans ces conditions la doctrine a considéré pendant longtemps que les rapports de production dans l'agriculture faisaient l'objet d'un droit

agricole-coopératiste (pour tout ce qui concernait son secteur dominant, c'est-à-dire celui coopératiste) tandis que les sociétés d'Etat étaient régies par les règles du droit économique.

Il va de soi que dans un tel système d'organisation le droit commercial n'avait pas raison d'exister.

Un grand nombre de lois régissaient les différents aspects de l'activité de production et le travail dans l'agriculture (le régime juridique des terrains, la production végétale et animale, l'utilisation des engrais et des pesticides, les retraites des agriculteurs, la viticulture) et même des secteurs sans grand rapport avec l'agriculture comme la pêche ou la chasse etc.

Tenant compte de cette situation législative, dès le début des années 70' la doctrine a imposé peu à peu l'idée de l'existence d'un droit agraire dont l'objet serait les relations spécifiques de l'agriculture roumaine. Cette thèse a fini par être acceptée par tous les juristes et a constitué la base d'une jurisprudence particulière, devenant une discipline autonome, enseigné dans les facultés de droit du pays. Les mutations économiques, sociales et politiques qui ont suivi la chute du communisme en décembre 1989 ont trouvé ainsi un terrain propice pour la promotion au plan théorique et pratique des sciences juridiques roumaines y compris de celle du droit agraire.

V. Questions.

1.1 A. Les plus importantes mutations intervenues ces dernières années dans le domaine du droit, de l'économie et de la structure agraires concernent indubitablement l'abolition des formes d'organisation, de production et de travail dans le secteur agricole. Le premier grand chambardement a été l'élimination de la direction centralisé et le démantèlement de la propriété socialiste. La création et la généralisation d'une économie de marché dans l'agriculture n'a cependant pas été une tâche aisée. Il a fallu démanteler les coopératives agricoles, restituer le droit de propriété privé aux anciens membres de celles-ci qui avaient jadis été forcés de s'en défaire ou à leurs héritiers pour ceux qui avaient disparu, attribuer enfin, de manière exceptionnelle et gratuitement, la propriété d'une certaine superficie aux coopérateurs qui, lors de leur adhésion, n'avait pas eu aucun apport matériel.

B. Les mesures qui ont permis la restitution du droit de propriété des terres ont été réglementées par la Loi du fonds foncier nr.18, du février 1991. Il est considéré que du point de vue économique et social les règles

contenues dans cette loi ont permis la privatisation de la plus importante partie de l'agriculture roumaine, voire celle du secteur coopératiste.

En ce qui concerne le secteur agricole d'Etat qui comprenait, en sus des sociétés agricoles d'Etat, des stations de mécanisation et autres unités de même type, elles avaient été, par un loi de juillet 1990, converties en sociétés agricoles. Dans ces sociétés, la propriété socialiste de la terre et des autres moyens de production a été remplacée par la propriété publique ou, le cas échéant, par la propriété privée dont l'existence sera consacrée expressément par le texte de la Constitution de décembre 1991.

C. Il est indiscutable que l'abolition des anciennes structures agricoles et la reconstitution de la propriété privée dans ce secteur de l'économie ont été les prémisses indispensable du développement de l'agriculture après décembre 1989.

On constate que la législation a constamment évoluée en visant au perfectionnement des relations économiques et sociales dans le domaine de l'agriculture, de manière que nous pouvons parler de l'existence précoce d'un droit agraire. Le contenu de cette branche du droit s'est développé en adoptant des règles de plus en plus complexes surtout après l'adhésion de la Roumanie à l'UE. On peut donc affirmer sans se tromper qu'une partie non négligeable de la législation en vigueur est le résultat de l'effort d'harmonisation des normes du droit interne avec la législation communautaire y compris en matière de droit agraire.

Il est évident que dans leur plus grande partie les règles de droit agraire sont centrées sur l'économie et les structures agraires. A ce sujet s'imposent cependant quelques précisions.

a) le processus de reconstitution des relations agraires antérieures au régime communiste et en premier lieu celui de rétrocession des propriétés foncières s'est avéré être particulièrement complexe et difficile. Des centaines de milliers d'affaires judiciaires –dont une partie continue d'embouteiller les tribunaux – ont bouleversé les relations sociales rurales, en empêchant le déroulement des activités agricoles sur les terres litigieuses. Les raisons de cet état des choses ont été nombreuses : les modifications trop fréquentes des textes régissant le processus ; l'impossibilité de restitution sur l'ancien emplacement dans de trop nombreux cas à cause des changements intervenus au cours de la longue période communiste ; la disparition des propriétaires primaires et la nécessité de restituer autre chose aux héritiers ce qui a soulevé des

questions successorales compliquées ; la difficulté pour des nombreux ayants droit de fournir les preuves de l'existence de leurs droits, etc.

b) Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la privatisation des rapports de production dans l'agriculture, qui a eu lieu principalement par la restitution des terres aux anciens propriétaires, a été la prémisses indispensable au développement du secteur. Les méthodes utilisées pour accomplir ce processus, ainsi que les résultats obtenus ont fait néanmoins l'objet d'une controverse acharnée qui s'est prolongée jusqu'à nos jours.

Le démantèlement des coopératives agricoles, lesquelles, en dépit de leur caractère socialiste qui promouvait l'inefficacité et la pauvreté, présentaient l'avantage de permettre une exploitation agricole à grande échelle avec des moyens modernes de production, a constitué un des principaux points de contestation des mesures adoptées. Car la rétrocession des propriétés à leurs anciens détenteurs a eu un effet désastreux sur l'organisation de la production agricole. Il suffit, à cet égard, de constater que « la réforme agraire » a engendré 5,5 millions de propriétaires fonciers, détenant 35 millions de parcelles. Certains de ces propriétaires possédaient plusieurs parcelles mais leur empiètement et l'existence d'une distance appréciable entre elles empêchait leur exploitation rationnelle. Toute une série de mesures législatives visant à encourager la réunion des terres ou bien la mise en place de certaines formes collectives de production ou de leur mise en valeur, la réglementation des statuts des sociétés agricoles, le droit de préemption des voisins et des fermiers ont été abandonnées, faute de donner les résultats escomptés.

Ainsi, bien que la Roumanie pourrait fournir la nourriture pour 80 millions de personnes, le pays importe 70% des produits nécessaires à sa population.

Après l'adhésion de la Roumanie à l'UE (janvier 2007), on constate une fâcheuse incidence au plan agricole de cette grande réussite politique. Les équilibres agricoles ont été perturbés par l'invasion des produits occidentaux obtenus à un coût moindre ce qui affaiblit les petits producteurs et met en danger la capacité exportatrice du pays dans les rares secteurs où existent des exploitations agricoles spécialisées et performantes.

Il est bien triste de constater que l'empiètement excessif de la propriété agricole roumaine constitue un obstacle redoutable tant pour l'utilisation des moyens modernes de production que pour l'aménagement du territoire, l'amélioration foncière et enfin rend difficile l'absorption des fonds SAPARD, du Fonds agricole européen pour le développement rural, du Fonds européen de garantie agricole etc.

Pour conclure, il convient de souligner que les mesures de privatisation de l'agriculture constituent les domaines de réglementation les plus importants du point de vue économique et des structures agraires. En même temps, dans leurs application pratique, ces mesures – dont on peut exalter le principe – ont été peu efficaces tant du point de vue de la législation et de la mise en oeuvre interne que de celui de leur réussite dans le contexte européen, voire international.

1.1.2. Le droit agraire de l'environnement.

La Loi du fonds foncier qui date de 1991 prévoyait déjà l'obligation de tout détenteur de terrain agricole d'assurer sa culture et d'en protéger le sol.

Plus récemment l'Ordonnance d'urgence 195/2005 concernant la protection de l'environnement prévoit, à côté des mesures à caractère général, toute une série de règles qui aborde le régime des engrais et des produits de protection des plantes et dont la mise en pratique incombe à l'autorité publique centrale de la protection de l'environnement ainsi qu'aux autorités publiques centrales qui ont la charge de l'agriculture, de la sylviculture, de la santé etc. et qui ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger l'environnement.

Un chapitre entier de cette réglementation de protection de l'environnement est consacré au régime des 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.

Selon les dispositions légales en vigueur l'importation et l'exportation sur et du territoire national d'un organisme génétiquement modifié ne 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.

1.1.3. Le droit agraire alimentaire.

Sans avoir un caractère agraire très évident, les règles qui assurent la qualité des produits alimentaires prennent en compte aussi bien les produits résultant des activités agricoles primaires ou secondaires qui se déroulent sur le territoire national que ceux importés. La Loi nr. 150 du 14 mai 2004 concernant la sécurité des produits alimentaires et de la nourriture pour animaux 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. Selon 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. On prévoit ainsi 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.

1.1.4. Le 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 nr18 du 1991 selon laquelle ces activités visent à corréliser 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.

1.1.5. Le droit fiscal rural.

Nous allons passer en revue les mesures prises à partir de 2005 en vue de l'adhésion de la Roumanie à l' UE, tant avant qu'après celle-ci, dans le but d'assurer le financement du développement de l'agriculture.

Il s'agit de :

- La Loi nr.218/2005 visant à faciliter l'absorption des fonds SAPARD, du Fonds européen agricole pour le développement rural, du Fonds européen pour la pêche, du Fonds européen de garantie agricole en assumant le risque bancaire par les fonds de garantie.
- l'Ordonnance d'urgence nr. 13/2006 concernant l'institution, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence de paiements pour le développement rural et la pêche au moyen de la réorganisation de l'Agence SAPARD qui avait comme but la mise en oeuvre technique et financière du Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural et du Fonds européen pour la pêche.
- 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.

1.1.6. Le droit agraire social.

Nous pensons que les mesures législatives à caractère social adoptées après la Révolution de 1989 sont manifestement insuffisantes. Elles ne sont néanmoins pas dépourvues de signification et ont eu des effets positifs sur le niveau de vie de la population rurale en permettant le développement du système des retraites et d'aide sociale pour les anciens membres des coopératives agricoles.

L'institution par la loi d'une rente viagère agricole, en 2005, 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 un et par hectare en cas de fermage. Le budget général de l'Etat assure le financement de cette mesure.

Il faut cependant constater que, en raison de son quantum, les résultats de l'institution de cette rente viagère agricole n'aboutissent pas aux buts déclarés.

1.1.7. Autres domaines du droit agraire.

Nous considérons nécessaire de mentionner, en raison de ses effets, importants au plan économique et social, l'Ordonnance nr. 63/1997 concernant les facilités accordées pour le développement du tourisme rural. 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).

Après la Révolution de 1989, les rapports économiques et sociaux dans le domaine de l'agriculture ont fait l'objet d'une législation abondante que l'on peut regrouper dans un droit agraire, tout à fait nouveau qui recouvre en pratique l'intégralité des domaines concernés. Les règles ainsi instituées pèchent néanmoins par un certain manque de cohérence et de stabilité. Leurs insuffisances ont engendré une jurisprudence hésitante non uniforme et instable. Cette carence concerne notamment les nombreux normes ayant comme objet la restitution des propriétés agricoles et le passage à une économie de marché où l'agriculture est appelée à jouer un rôle important. Dans ces conditions, nous référant à l'application des règles législatives qui régissent cette matière on ne peut parler, ni des résultats spectaculaires, ni d'échecs patents.

Parmi les préoccupations législatives les plus notables, 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. Cette tâche menée à terme avec succès ou, dans certaines domaines, de manière satisfaisante a eu une importance particulière. L'adhésion de la Roumanie à l'union européenne confirme ce succès.

Quoi qu'il en soit, l'expérience roumaine dans le domaine agricole est relevante, même en ce qui concerne les échecs – en partie et peut être temporaires – de l'introduction des certaines mesures techniques, lesquelles se sont heurtées à la force des traditions locales ou à l'insuffisance des conditions économiques. Bien qu'elles constituent des détails apparemment dépourvus d'importance il faut mentionner la pratique

traditionnelle qui veut qu'on assomme les animaux avant de les sacrifier ou la difficulté d'imposer des mesures de présentation et de commercialisation des légumes et des fruits selon les règles communautaires dans les exploitations agricoles.

La question de la production et de l'utilisation des biocarburants et son impact sur la suffisance alimentaire des produits agricoles ne soulèvent pas à présent de controverse particulière dans notre pays. En tout cas la production de biocarburants est actuellement peu significative et à défaut de connaître dans l'avenir un développement explosif elle pourrait avoir lieu sur des surfaces agricoles qui ne sont pas, à présent, utilisées.