



**HAL**  
open science

## L'intervention “ modérée ” du droit de l'Union européenne sur les problèmes fonciers

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. L'intervention “ modérée ” du droit de l'Union européenne sur les problèmes fonciers. Colloque Gestion et devenir des espaces ruraux et naturels – Les outils juridiques de la gestion de l'espace, Association française de droit rural, Oct 2013, Bastia, France. halshs-02455720

**HAL Id: halshs-02455720**

**<https://shs.hal.science/halshs-02455720v1>**

Submitted on 26 Jan 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'intervention « modérée » du droit de l'Union européenne sur les problèmes fonciers <sup>1</sup>

Gabrielle ROCHDI

Maître de conférences à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales  
Centre de recherche sur les territoires et l'environnement (EA 4237) - Fédération Territoire  
Université de Poitiers.

## Plan

### **I- Une intervention vue par le prisme de l'activité agricole**

#### **A- Le traitement agricole de la gestion des espaces ruraux en droit de l'Union européenne**

- 1- La prévalence de la PAC sur la politique de cohésion économique, sociale et territoriale en matière de développement rural
- 2- Le positionnement de la PAC en matière de gestion foncière

#### **B- Un traitement induit**

- 1- Les instruments du premier pilier qui peuvent se prêter à la préservation des espaces ruraux
- 2- Les instruments du second pilier qui peuvent se prêter à la préservation des espaces ruraux

### **II- Une intervention qui s'efface devant la compétence nationale**

#### **A- L'application du principe de subsidiarité à la PAC**

- 1- La lecture de l'article 5 du TUE
- 2- Une subsidiarité entendue largement

#### **B- La réserve de compétence de l'article 345 TFUE**

- 1- La neutralisation de l'intervention européenne par la compétence nationale
- 2- Le caractère politiquement sensible de la gestion des sols en Europe

Les espaces agricoles et naturels sont essentiels. Ils favorisent économiquement le cadre des activités non urbaines. Socialement, ils se comportent en territoire d'accueil de la population. Sur le plan écologique, ils viennent contrecarrer la perte de biodiversité due à l'étalement urbain.

---

<sup>1</sup> Article rédigé sur la base de la communication au colloque Gestion et devenir des espaces ruraux et naturels- Table ronde de Bastia – Les outils juridiques de la gestion de l'espace - Association française de droit rural – Bastia, 24-26 octobre 2013

Principale activité des territoires ruraux, l'activité agricole est celle dont l'emprise foncière sur les espaces ruraux reste la plus légitime eu égard aux enjeux en présence. S'y ajoute l'importance représentée par la fonction de production face à la croissance de la demande en produits alimentaires et en source d'énergie alternative.

Alors que l'agriculture française perdrait 27 mètres carrés de terres à la seconde se pose inévitablement la question de la préservation des « *espaces agricoles et naturels* ».

Cela implique de définir matériellement le champ de ces espaces. Faut-il y intégrer les seules terres cultivées ? Faut-il y intégrer les zones pastorales, les zones humides et l'ensemble des territoires où la production agricole n'est pas prégnante.

Autant d'interrogations qui supposent que soient préalablement établis les contours de l'espace rural.

Du fait que le phénomène de raréfaction des terres agricoles concerne l'ensemble du continent européen, l'intervention de l'Union européenne sur le sujet se pose.

Concernant le champ de cette intervention, il importe de déterminer s'il faut envisager la gestion des terres sous l'angle de la sanctuarisation de l'acquis, qui viendrait figer la frontière du rural et du non rural ou s'il faut davantage se placer sous un angle dynamique dans lequel ces frontières seraient appelées à varier suivant les besoins du développement économique et social.

D'un point de vue qualitatif, le droit européen a déjà largement œuvré en faveur du potentiel économique et écologique des terres en particulier au titre du second pilier de la Politique agricole commune (PAC). En revanche, sur le plan quantitatif, s'agissant de la gestion spatiale des terres dans le but de sauvegarder le support géographique de l'activité contre l'artificialisation des terres, l'action de l'Union européenne comporte quelques zones d'ombre.

Le problème se pose en effet que le droit européen n'identifie pas précisément l'espace rural, pas plus qu'il ne prévoit un schéma global d'aménagement du territoire européen.

Certes, il distingue bien les zones rurales des autres zones en leur réservant un traitement spécifique, mais il n'en définit pas clairement les limites<sup>2</sup>. Cette difficulté à caractériser les territoires agricoles et naturels s'en trouve d'ailleurs accrue pour les zones périurbaines en raison de la mixité des usages qui s'y pratique<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Pour définir ses orientations stratégiques 2007-2013, la Commission européenne a utilisé la définition proposée par l'OCDE selon laquelle pour l'OCDE, l'espace rural correspond aux zones dont la densité est inférieure à 150 habitants / km<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> « La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l'Union européenne », *Revue de droit rural*, n° 395, août-septembre 2011, p. 17-25.

Au sein des zones rurales, le droit européen distingue également des cas particuliers, par exemple celui des zones de montagne, des zones soumises à des contraintes naturelles ou encore celui des zones défavorisées<sup>4</sup>.

Dès lors que le sujet est rendu complexe au stade même de l'identification des territoires concernés, les aspects géographiques de la protection de ces derniers sont donc nécessairement difficiles à prévoir.

Dans la mesure où historiquement la construction communautaire s'est vue remettre la compétence agricole par la PAC, et dans la mesure où l'activité agricole constitue l'activité principale des zones rurales, l'Union européenne serait, a priori aujourd'hui pleinement impliquée sur le sujet de la préservation des terres agricoles.

Cela est d'autant plus évident que sur le plan économique, la raréfaction des terres agricoles ne serait pas seulement le fait de l'emprise urbaine, elle résulterait aussi de la « désagricolisation »<sup>5</sup> ou déprise agricole...

L'Union serait donc concernée par le sujet au moins parce qu'il lui importe de veiller au maintien d'exploitations agricoles viables en Europe tout en valorisant les aménités qu'elles comportent.

A l'échelle européenne, elle pourrait aussi prendre appui, comme elle a l'habitude de le faire pour d'autres sujets, sur les travaux du Conseil de l'Europe dont la portée interétatique prépare le terrain du consensus communautaire<sup>6</sup>.

Au demeurant, l'intervention de l'Union européenne en matière de préservation des terres reste « modérée » et les enjeux socio-économiques actuellement en présence conduisent finalement à faire prévaloir la compétence des Etats membres en matière de protection des espaces naturels et agricoles.

A défaut de politique européenne volontariste, le droit européen fonde même juridiquement en divers endroits la compétence des Etats sur le sujet.

Dès lors, il appartiendrait à chaque Etat membre de l'Union européenne, en prenant éventuellement appui sur les leviers du droit européen, de donner l'élan qui lui convient au sujet qui nous intéresse. Le risque qui en découle est de créer des distorsions de concurrence dans le traitement de la question foncière sur le continent européen alors même que la PAC dans ses fondements premiers supposait l'uniformité de la politique agricole.

---

<sup>4</sup> Voir en ce sens, art. 37 et 50 Règlement du Conseil n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

<sup>5</sup> Terme qu'il faut associer à celui de « désindustrialisation ».

<sup>6</sup> Charte européenne de l'espace rural adoptée par l'assemblée du Conseil de l'Europe, Rapport n° 7507, 20 mars 1996.

Parce que placés dans des situations différenciées du point du secteur primaire, les positions nationales sont en effet nécessairement diverses eue égard à la préservation des terres. En totalisant 16 % des terres agricoles du vieux continent, la France est quant à elle tristement l'Etat européen le plus concerné par la disparition de son territoire agricole.

Et c'est aussi là que la disparition des terres est la plus rapide.

Il importe donc aux autorités françaises d'assumer les responsabilités que le droit européen réserve aux gouvernements nationaux en matière de gestion du foncier suivant la volonté qu'ils ont eux-mêmes exprimée.

Car si l'action de l'Union européenne s'efface devant celle de ses Etats membres, ce n'est pas par un défaut de responsabilité de sa part. C'est parce que tel est le choix des gouvernements ; le droit européen résultant avant tout de l'accord de volonté librement consenti par les Etats.

Partant, puisque ceux-là ont fait prévaloir leur compétence en matière d'affectation de l'espace, notamment au nom du droit de la propriété individuelle, il leur importe de porter la responsabilité politique de l'intérêt général que celle-ci exprime sur leurs territoires respectifs.

A leur tour, les propriétaires se voient quant à eux investis de leur propre responsabilité de citoyen quant à l'usage qu'ils réservent à leurs terres.

Ainsi, et pour exprimer le caractère « modéré » de l'intervention du droit européen en matière de préservation des espaces naturels et agricoles, il sera tout d'abord démontré que l'Union européenne n'intervient pas directement sur le sujet. Elle agit éventuellement dans le cadre de la PAC (I).

On établira ensuite les fondements du cadre juridique d'intervention nationale que le droit européen réserve aux Etats membres (II).

Cette exploration de l'arsenal européen devrait conduire a définitivement décomplexer les administrations nationales quant à leur faculté d'action.

### **I- Une intervention vue par le prisme de l'activité agricole**

Si l'Union européenne peut être amenée à agir sur le foncier agricole, pour autant, elle n'y consacre pas d'action propre.

Son intervention va éventuellement consister à préserver le potentiel qualitatif des terres en tant que réservoir de biodiversité. C'est ainsi qu'elle œuvre notamment par le biais de la politique de l'environnement au titre des sites Natura 2000<sup>7</sup>.

Elle peut aussi favoriser la charge agronomique des terres, et envisager ces dernières en tant que support matériel d'exercice d'une activité humaine donnée.

---

<sup>7</sup> Le réseau Natura 2000 a quant à lui pour objectif de maintenir la diversité biologique des milieux, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales dans une logique de développement durable. Il concerne des sites naturels exceptionnels par la biodiversité qui les compose.

En revanche, elle ne vient d'aucune façon en déterminer spécifiquement le champ spatial.

A défaut d'instrument adapté, plusieurs actions et politiques européennes peuvent pourtant être mobilisées sur le sujet. Parmi elles, la Politique agricole commune (PAC) prévaut.

Il en découle un traitement « agricole » de la gestion des espaces ruraux (A), même si ce n'est que par incidence que les dispositions de la PAC interfèrent avec la préservation des espaces ruraux et naturels (B).

### **A- Le traitement agricole de la gestion des espaces ruraux et naturels en droit de l'Union européenne**

Depuis la consécration de son deuxième pilier par la Réforme de 1999, la PAC est chargée de favoriser le développement des zones rurales. De fait, la gestion du foncier dans ces zones échappe aux fonds de la politique de cohésion économique et sociale et territoriale.

On doit alors s'interroger pour savoir dans quelle mesure la PAC œuvre sur la question. Il apparaît que cette dernière envisage la protection des terres quant à leur potentiel de production et non dans leur délimitation géographique.

#### **1- La prévalence de la PAC sur la politique de cohésion économique, sociale et territoriale en matière de développement rural**

Au moins deux politiques européennes peuvent se prêter à la préservation des terres, d'une part la PAC, dans la mesure où sont visés les espaces ruraux pour lesquels l'activité agricole est prépondérante et d'autre part, la politique de cohésion économique sociale et territoriale puisque la problématique territoriale est visée<sup>8</sup>.

Cette dichotomie illustre d'emblée le caractère spécieux d'un schéma d'aménagement du territoire qui se voudrait cohérent à l'échelle du continent.

L'ambiguïté est en partie renforcée par la prévalence de la PAC sur les problématiques rurales, alors même que la logique productiviste a longtemps réservé bien peu d'égards au support de production.

Après 1962, date du lancement de l'Europe verte, les régions européennes les moins bien dotées sur le plan des rendements ont été confrontées à des phénomènes de déprise agricole, alors que les autres mieux dotées se trouvaient confrontées à l'intensification des

---

<sup>8</sup> Pour la PAC, Titre III du TFUE. Pour la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, titre XVIII du TFUE.

pratiques. Dénoncée par le commissaire Sicco Mansholt, ces excès n'ont pas immédiatement mobilisé la gouvernance européenne<sup>9</sup>.

La démarche va seulement consister à prévoir à partir de 1975 un dispositif particulier de soutien en faveur de l'activité agricole des zones de montagne et des zones défavorisées à titre de compensation du handicap naturel. La corrélation qui s'établit alors entre la politique agricole et l'espace rural visait à endiguer la désertification des campagnes liée à la déprise agricole<sup>10</sup>.

A partir de 1988 avec le développement des fonds structurels, c'est dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale que l'aménagement des zones rurales est pris en compte<sup>11</sup>. Pour autant, la définition d'un projet européen en faveur des zones rurales n'aura pas lieu. Les objectifs 5a et 5b qui seront mis en œuvre vont essentiellement faire prévaloir la promotion de l'activité agricole dans ces zones. Surtout, la politique de cohésion est fondamentalement présentée comme une politique correctrice des déséquilibres régionaux à l'échelle de la Communauté dont la faiblesse réside dans le manque de vision d'avenir pour les zones rurales.

En 1999, forte d'une conception élargie du développement rural venant appuyer des préoccupations agro-budgétaires, l'attractivité « rurale » de la PAC finit par l'emporter<sup>12</sup>. Elle conduit à soustraire les régions rurales du champ de la politique de cohésion économique et sociale. Depuis lors, leur développement est pris en charge par le second pilier de la PAC suivant les moyens octroyés au FEADER<sup>13</sup>.

Cette orientation a été récemment confirmée par l'accord du 25 juin 2013. Désormais rattaché au Cadre stratégique commun<sup>14</sup>, le traitement agricole du développement rural est maintenu pour la période 2014-2020<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Mémoire Mansholt : rapport général de la Commission sur l'avenir à long terme de l'agriculture française, 1968-1985 « Programme Agriculture 1980 » 21 déc. 1968.

<sup>10</sup> Directive 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, *Journal officiel* n° L 128 du 19/05/1975 p. 0001 - 0007

<sup>11</sup> L'Acte unique procède à l'insertion dans le Traité de Rome d'un nouveau chapitre intitulé " *cohésion économique et sociale* " (130A à 130 E).

<sup>12</sup> Réforme validée lors du Conseil européen de Berlin du 26 mars 1999 sur la base des propositions du commissaire à l'agriculture Jacques Santer dans le cadre de l'Agenda 2000.

<sup>13</sup> Fonds européen agricole de développement rural. Règlement du Conseil n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

<sup>14</sup> Le Cadre stratégique commun implique que la politique de développement rural soit mise en œuvre en étroite coordination avec d'autres politiques qui couvrent toutes les aides des Fonds structurels (FEADER, FEDER, Fonds de cohésion, FSE et FEAMP) dans chaque État membre.

<sup>15</sup> Commission européenne, Communiqué de presse : MEMO 13/621 du 26 06 2013.

## 2- Positionnement de la PAC en matière de gestion foncière

Bien que reconnue compétente pour la gestion des zones rurales, les préoccupations spatiales au sens géographique du terme n'ont pas la priorité de la PAC. En découle par exemple, l'absence de notion juridique établie en droit de l'Union pour désigner le territoire rural dans le règlement du Conseil n° 1698/2005<sup>16</sup>.

Les instruments de soutien déployés au titre de l'Europe verte admettent en effet comme postulat que l'activité agricole est acquise, y compris dans son support.

L'Union européenne n'intervient donc pas en amont au stade de la délimitation de l'espace qui place en concurrence les différentes activités humaines. Elle ne prend pas position quant à l'usage du sol.

Et si jamais en aval, une norme de la PAC devait comporter une incidence foncière, l'Union s'en tient alors bien évidemment au foncier agricole qu'elle suppose comme spatialement acquis.

Au surplus, cette intervention se veut non spécifique à la préoccupation foncière, car la logique qui l'anime est avant tout prioritairement celle de l'activité de production agricole étant entendu que le résultat de la production agricole pour l'approvisionnement des marchés est longtemps resté la priorité de la PAC.

Ainsi, pour la période 2007-2013, concernant en particulier le bénéfice des aides du premier pilier, l'intervention de l'Union sur le foncier agricole apparaît nécessairement comme l'accessoire d'autres actions tournées vers la performance économique et écologique de l'exploitation. C'est le cas, de la détermination des surfaces éligibles aux paiements découplés, qui, à la différence des droits à paiement unique en France, sont appelées à suivre l'évolution de la structure de l'exploitation.

Au demeurant, dans le cas d'une exploitation qui ne se livrerait plus à l'activité de production, la préoccupation foncière devient même singulière. Dans ce cas en effet, pour prétendre au bénéfice des aides directes, l'exploitant doit assurer un entretien minimal « des terres » qu'il n'exploite plus<sup>17</sup>. Cela implique de figer le support agricole sur la durée.

---

<sup>16</sup> Règlement du Conseil n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), voir supra.

<sup>17</sup> « L'agriculteur est celui qui assure « la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite ou l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales » Art. 2 c) Règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009 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, modifiant Règl. (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant Règl. (CE) n° 1782/2003 : JOUE L 30, 31 janv. 2009, p. 16.



Etonnante pour le juriste, cette hypothèse se veut spécialement adaptée au régime des paiements directs tels qu'il a été défini par la réforme de 2003. Et même si « *l'entretien minimal des terres* » suppose d'avoir spatialement défini les contours des espaces visés, la prescription doit avant tout être comprise dans une logique environnementale.

Le positionnement de la PAC sur la question de l'affectation foncière reste donc difficilement saisissable car cette politique sert avant tout la cause d'une dynamique de production ou encore celle de l'aménagement du cadre d'exercice de l'activité agricole.

La PAC ne consacre pas d'instrument particulier au bornage du support même d'exercice de cette activité.

Impliquant désormais le Parlement européen en tant que co-législateur<sup>18</sup>, les décisions sur la Nouvelle PAC constituaient sans aucun doute l'occasion d'infléchir ce point, mais pour l'heure sans résultat.

De façon générale, on retiendra qu'à défaut de dispositions spécifiques à la préservation des espaces ruraux et naturels, la PAC peut néanmoins se prêter à agir par des procédés induits prenant appui sur les dispositions qui ont pour objectif premier de développer l'activité agricole.

## **B- Un traitement induit**

A la différence de ce que la politique de cohésion économique et sociale aurait pu prévoir, parce que doublement conditionnée par la structure familiale du modèle agricole européen et par la réserve de compétence nationale sur les questions foncières<sup>19</sup>, la PAC ne peut s'attacher à promouvoir une politique volontariste de préservation des espaces agricoles et naturels dans l'Union européenne.

Son action repose sur la seule mise en œuvre d'instruments de performance économique et écologique dans le cadre de chacun de ses deux piliers. L'intention est de permettre aux agriculteurs de vivre de leur métier, les dissuadant ainsi de quitter leurs terres pour les promettre à d'autres usages.

C'est donc par le biais d'une action visant le cadre économique et social de l'exploitation agricole que la PAC peut éventuellement garantir le maintien de l'espace agricole.

Les dispositions de la réforme de cette politique pour 2014-2020 ne viennent pas fondamentalement contrarier cette logique de l'ordre agricole européen<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 43 TFUE à l'issue du traité de Lisbonne.

<sup>19</sup> cf. partie II du présent article

<sup>20</sup> Nos données se fondent sur les termes de l'accord obtenu lors du conseil européen du 26 juin 2013 qui est venu clore le trilogue entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, engagé depuis le début de l'année 2013 sur la base des propositions de règlements présentés par la Commission européenne le 12 octobre 2011.

Les objectifs impartis à cette Nouvelle PAC impliquaient pourtant de prévoir la protection de l'espace de production en tant que support indispensable des trois fonctions de base incarnée par cette nouvelle réforme : alimentaire, écologique et spatiale<sup>21</sup>.

Au final, c'est par simple incidence que chacun des piliers de la PAC peut contribuer à la préservation des espaces agricoles, ce, par des mesures de soutien à la fonction économique de l'exploitation agricole ou encore par des mesures de soutien à la fonction durable du support de production.

#### 1- Les instruments du 1<sup>er</sup> pilier de la Nouvelle PAC qui peuvent se prêter à la préservation des terres

Pour 2014/2020, les mesures destinées à développer le potentiel des exploitations européennes continuent à se partager entre le premier et le second pilier de la PAC, tout en laissant la priorité budgétaire au premier des deux.

Traditionnellement dédié à la fonction de production agricole, pour la prochaine période pluriannuelle, le premier pilier se voit nouvellement investi de préoccupations écologiques, climatiques ou encore territoriales, qui, indirectement peuvent lui permettre de contribuer à la préservation des terres agricoles.

C'est par exemple le cas du dispositif de soutien au revenu dans le cadre du nouveau régime de paiement direct qui se composera à l'avenir de plusieurs niveaux de paiement. Au demeurant, si la convergence des aides peut favoriser le redécoupage des structures agricoles à l'échelle de l'Union, celle-ci ne devrait pas impacter la délimitation de l'espace agricole par rapport à l'espace non agricole.

Peut encore participer à la mobilisation du foncier agricole, la mesure qui consiste à réserver les paiements aux exploitants « *actifs* » exerçant véritablement l'activité agricole. Le dispositif est destiné à contrer les phénomènes de spéculation et de rétentions foncières donnant lieu aux pratiques agricoles factices.

Il en va de même, pour les mesures de réduction de la concentration des exploitations grâce au plafonnement, à la dégressivité et à la convergence des paiements, mais aussi, le maintien d'aides couplées pour les secteurs fragiles et vitaux pour le développement de certaines régions.

Peut encore encourager le maintien dans l'exploitation et donc la préservation du potentiel foncier, l'octroi de paiements couplés calculés à la surface pour l'agriculture biologique ou à la tête de bétail dans le secteur de l'élevage extensif.

---

<sup>21</sup> Communication de 2010 de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources et territoires – relever les défis de l'avenir : COM (2010) 672 final, 18 nov. 2010.

De même encore, la majoration des aides directes en faveur des jeunes agriculteurs vient favoriser l'acquisition du foncier.

Est également visé le verdissement du premier pilier, pour lequel les incidences sur l'affectation de la terre et la préservation des espaces agricoles et naturels sont évidentes. L'attribution de la part de paiement direct au titre du verdissement implique quant à elle de satisfaire trois critères : la présence de surfaces d'intérêt écologique sur l'exploitation, la diversité des cultures et le maintien des prairies permanentes. Ce sont autant de préoccupations qui ne sont pas sans emprise sur le support foncier de l'exploitation.

Le dispositif de conditionnalité, et les BCAE<sup>22</sup> qu'il reconduit pour préserver la qualité des sols et lutter contre l'érosion pourrait également contribuer à préserver l'espace agricole ; par exemple s'agissant de la BCAE proposée par le Parlement européen pour préserver les sols riches en carbone.

Il ressort de cet inventaire non exhaustif des dispositions du premier pilier que bien que n'ayant pas directement pour finalité de réduire l'emprise sur le foncier agricole, elles peuvent néanmoins y contribuer.

Alors qu'elles ont précisément pour objet le développement de l'espace rural, les dispositions du second pilier paraissent encore mieux adaptées à la préservation de l'espace agricole. Malheureusement, elles répondent elles aussi au schéma d'une intervention seulement incidente sur le sujet.

## 2- Les instruments du 2<sup>ème</sup> pilier qui peuvent se prêter à la préservation des terres

Depuis la réforme de 1999, l'Union européenne promeut la valorisation de l'espace rural dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC.

Cette valorisation est propice à l'activité agricole puisqu'elle en favorise naturellement le cadre d'exercice. De longue date, elle encourage le renouvellement des générations d'actifs par des mesures d'installation et favorise l'exercice de l'activité dans des zones défavorisées<sup>23</sup>.

Pour 2014-2020, les mesures sont structurées par priorités, six au total dont malheureusement aucune ne répond en tant que tel au sujet qui nous intéresse.

Au demeurant, deux d'entre elles restent susceptibles de fonder des interventions en faveur de la protection de l'espace agricole :

- Celle qui prévoit la « *compétitivité et la viabilité des exploitations* »,
- Et celle qui envisage « *la préservation et le renforcement des écosystèmes* ».

---

<sup>22</sup> Bonnes conditions environnementales (laissées à l'appréciation des administrations nationales).

<sup>23</sup> Voir en ce sens les mesures agro-structurelles qui ont été arrêtées depuis 1972.

L'une comme l'autre vient reconduire des mesures traditionnelles susceptibles d'interférer avec la préservation des terres agricoles, ne serait-ce qu'en y favorisant leur exploitation. Dans ses modalités, le dispositif continue de déployer des prescriptions réglementaires et des prescriptions conventionnelles supposant l'adhésion de l'exploitant.

Pour 2014-2020, au titre de la fonctionnalité économique des exploitations, le second pilier vient par exemple reconduire les mesures de soutien aux investissements matériels y compris dans les exploitations sylvicoles ou encore celles qui prévoient la restauration du potentiel agricole et sylvicole après des catastrophes.

Les mesures en faveur de la viabilité et du développement de la forêt et celles qui visent le développement dans les zones Natura 2000 ou encore le soutien à l'agriculture biologique sont également reprises.

Ce sont là autant d'éléments qui peuvent interférer avec la préservation des terres, tant pour favoriser la fonctionnalité économique de l'exploitation agricole, que pour en favoriser la fonctionnalité durable.

Les mesures agro-environnementales du deuxième pilier sont quant à elles étendues puisqu'elles sont reconnues au titre des préoccupations climatiques ; En la matière, la préservation des espaces agricoles de piégeage du carbone implique ipso facto la préservation du foncier qui s'y rapporte.

Des dispositions nouvelles pouvant elles aussi interférer avec la protection des terres agricoles apparaissent ; par exemple, des mesures de soutien au développement des circuits courts ou encore celles qui favorisent l'organisation des producteurs. Toutes supposent de l'exploitant qu'il dispose d'un cadre adéquat à l'exercice de son activité ; y compris sur le plan foncier.

Sont encore impliquées par le critère territorial, les soutiens aux zones défavorisées par l'ICHN<sup>24</sup>, étant entendu que dans la Nouvelle PAC, le dispositif se partage entre le premier et le second pilier.

Il s'agit là d'une mesure qui encourage traditionnellement le maintien de l'activité agricole suivant un zonage précis. L'espace agricole, par ailleurs majoritaire, s'y trouve délimité de façon globale pour toute la zone au sein de laquelle le champ de l'espace agricole par rapport au champ de l'espace non agricole n'est quant à lui pas défini.

Reste aussi que pour la période qui s'annonce, ces mesures seront toujours l'objet d'un cofinancement associant les financements nationaux aux financements du FEADER. Par le passé, cette additionnalité est venue freiner l'efficacité des soutiens. Elle pourrait peser encore plus lourdement à l'avenir.

---

<sup>24</sup> Indemnité de compensation du handicap naturel.

Première victime des arbitrages budgétaires<sup>25</sup>, le dispositif de développement rural pour 2014-2020 conduit aujourd'hui les Etats membres à cibler les aides offertes dans le cadre du second pilier de la PAC sur des priorités nationales clairement identifiées.

Reste à souhaiter que l'affectation des terres agricoles y figure.... D'autant que le droit européen réserve en la matière aux Etats membres le support de compétence adéquat.

## **II- Une intervention qui s'efface devant la compétence nationale**

Au fond, la défaillance du droit européen s'explique par le fait que le contrôle de la terre reste un enjeu économique et politique majeur que la plupart des réformes agraires ont pu largement démontrer.

D'aucune façon, cet enjeu peut être compatible avec les conceptions supranationales telles que l'Europe les a incarnées dans la Déclaration Schuman du 9 mai 1950.

Le problème se pose avec d'autant d'acuité aujourd'hui qu'il s'inscrit dans le contexte de mondialisation de l'agriculture qui fait supporter de nouvelles formes de pression foncière en divers endroits du globe.

Dans le même temps, l'échelon local est plus que jamais perçu comme un acteur majeur des problématiques rurales s'agissant de l'accès et de l'exploitation des terres agricoles.

En Europe, les préoccupations rurales des Etats membres de l'Union européenne ne sont pas toutes de même intensité. Suivant chaque Etat, les collectivités infra étatiques en charge des territoires n'ont également pas toutes la même autonomie d'action.

Partant, le droit européen vient préserver le pouvoir de décision des Etats membres en matière d'affectation des sols en fondant juridiquement leur compétence sur deux dispositions, d'une part en vertu du principe de subsidiarité qui s'applique aux décisions agricoles (A), d'autre part, en raison de la réserve de compétence nationale de l'art. 345 TFUE (B)

### **A- L'application du principe de subsidiarité à la PAC**

L'application du principe de subsidiarité à la PAC est venue asseoir la compétence des Etats sur les sujets agricoles.

#### **1- La lecture de l'article 5 du TUE**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la PAC est érigée en compétence que l'Union partage avec les Etats membres et donc soumise à l'application du principe de subsidiarité<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> L'enveloppe du développement rural à la suite des arbitrages du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel se trouve réduite de 13,5 % ; elle est portée à 85 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

Il appartient dès lors à la Commission européenne de justifier le bienfondé européen des propositions d'actes agricoles qu'elle soumet au législateur de l'Union.

Une initiative législative qui ne remplirait pas l'exigence de plus-value européenne empêche la poursuite de la procédure législative européenne.

S'agissant de la préservation des espaces agricoles et naturels, la diversité des situations nationales permet difficilement de dégager l'existence d'un intérêt commun susceptible de fonder cette exigence de plus-value commune à toute l'Union.

Le classement en compétence partagée en donne toute l'expression puisqu'il implique une flexibilité dans la gestion des mesures proposées. Cette flexibilité est rendue indispensable dans le contexte de l'Union européenne élargie.

## 2- Une subsidiarité entendue largement

Le rééquilibrage des compétences entre le niveau européen et le niveau national est l'une des tendances profondes des dernières évolutions de la PAC. A cet effet, la réforme de 2003 a offert une grande latitude aux Etats membres quant à la mise en œuvre des instruments proposés. La nouveauté tient à ce que le premier pilier a également subi ce mouvement.

Fruit d'un compromis européen rendu complexe, l'accord rendu le 25 juin dernier pour définir la PAC 2014-2020 vient approfondir ce fait. L'effet de « renationalisation » de la politique agricole de l'Union a permis à chacun de défendre sa vision de l'agriculture européenne<sup>27</sup>.

Démultipliée dans ses effets par l'application du principe de subsidiarité à la PAC, cette réappropriation par les Etats de la politique agricole est à même de générer des distorsions de concurrence au sein de la campagne européenne.

En matière de gestion de l'espace agricole, le risque est d'assister à un redécoupage de la géographie des productions agricoles sur la carte du continent européen qui se fonderait sur des critères de rentabilité des terres.

Ce risque est d'autant plus présent, que sur le sujet précis de l'affectation de l'espace, les Etats disposent d'une réserve de compétence affirmée par les traités européens depuis 1957.

### **B- La réserve de compétence nationale de l'art. 345 TFUE**

Perçu depuis la signature du traité de Rome comme un ultime verrou de la souveraineté agricole des Etats, l'article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) offre la faculté pour les gouvernements nationaux d'organiser librement l'affectation des terres sur leur territoire.

Ceux-là revendiquent notamment leur liberté d'agir en matière de gestion des sols.

---

<sup>26</sup> Article 5 §3 TUE

<sup>27</sup> Communiqué de presse du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt : « Réforme de la PAC : Stéphane Le Foll salue l'accord trouvé entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil des ministres de l'agriculture », 2- juin 2013.

## 1- La neutralisation de l'intervention européenne par la compétence nationale

Selon l'article 345 du TFUE, « *Les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les Etats membres* ».

Cette disposition corrobore la formule retenue à l'article premier du Protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'Homme suivant laquelle : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* ».

Il est ajouté que « *les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires de réglementer l'usage de biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes* »<sup>28</sup>.

Pour le cas de la France, l'engagement européen pour ces dispositions est venu s'adosser sur les textes préexistants, à savoir l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et l'article 544 du Code civil L'un et l'autre après avoir fondé le principe de la propriété privée, en établissent respectivement les limites suivant ce que les règles de droit peuvent en convenir<sup>29</sup>.

Il en ressort que les terres agricoles restent soumises à des régimes juridiques nécessairement différents en matière de fiscalité, de mode de faire valoir ou de droit successoral en Europe. Déployées autour de ces points d'ancrage, les politiques nationales sont supposées poursuivre chacune un « *intérêt général* » agricole qui leur est propre, opposant des schémas d'exploitation et de structure différents en Europe.

Mécaniquement, cette réserve de compétence nationale de l'article 345 TFUE vient amputer le champ d'intervention de l'Union européenne.

A contrario de la compétence nationale, et sans aucun examen de subsidiarité, l'Union européenne se trouve en effet juridiquement dépourvue de pouvoirs d'intervention en matière d'organisation de la propriété foncière.

C'est ce qui peut notamment expliquer les objections des Etats sur les formules de plafonnement et de dégressivité des aides proposées par la Commission européenne à l'occasion des discussions sur la Nouvelle PAC.

---

<sup>28</sup> Pour le cas de la France, l'engagement européen pour ces dispositions est venu s'adosser sur les textes préexistants : article 17 de la DDHC et article 544 du code civil.

<sup>29</sup> Selon l'article 17 de la DDHC du 26 août 1789 « *la propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

L'article 544 du Code civil énonce : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou par les règlements* ».

Malgré toute la fragilité qu'elle inspire pour la politique agricole européenne, - comment produire sans la terre ! -, cette réserve de compétence foncière au profit des Etats reste considérée comme dont acte par les instances européennes.

Ainsi, dans une interview qu'il a donnée le 6 octobre 2011 sur le financement de la nouvelle PAC et ses effets externes, le commissaire à l'agriculture et au développement rural rappelait que *« la PAC n'encourage pas l'accaparement des terres. Chaque Etat membre est responsable dans la mise en place de sa propre politique foncière »*.

## 2- Le caractère politiquement sensible de la gestion des sols en Europe

La réserve de compétence de l'article 345 TFUE exprime donc pleinement le refus des Etats membres de laisser l'Union européenne agir sur les questions d'affectation foncière.

Notre propos trouve à se confirmer sur un sujet en marge la PAC, mais néanmoins, connexe, celui de la protection des sols à des fins environnementales pour lequel la compétence nationale est également mise en avant par la règle de droit.

Ainsi, et par dérogation à la procédure législative ordinaire applicable à la protection de l'environnement qui requiert un vote à la majorité qualifiée au Conseil et une décision conjointe du Parlement européen, l'article 192 du Traité sur le fonctionnement de l'Union prévoit que les mesures visant *« l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets »* nécessitent un vote à l'unanimité au conseil et une simple consultation du Parlement européen. Les Etats sont donc garantis de voir leurs intérêts préservés.

L'article 193 du même traité poursuit en précisant que les mesures arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement par chaque Etat membre de mesures de protection renforcée.

Ce sont là autant de précautions qui viennent illustrer le rapport particulier que les Etats entendent garder avec la gestion du sol.

Notre raisonnement pourra encore s'appuyer sur le projet de directive-cadre européenne sur la protection des sols, où, concernant spécifiquement les sols agricoles, il a été proposé que chaque Etat membre décide de sa propre politique.

La commission juridique du Parlement européen a quant à elle clairement fait savoir que *« parce que le sol est une question uniquement locale et régionale dont la réglementation relève de la compétence des Etats membres, il n'apparaît pas nécessaire d'harmoniser le cadre législatif sur la protection des sols, et l'on ne voit pas quelle valeur ajoutée pourrait apporter une intervention de l'Europe »*<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE (COM (2006) 0232C60307/20062006/086 (COD) - Parlement européen - commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire



On ne manquera d'ailleurs pas de faire remarquer que ce projet n'a toujours pas abouti depuis 2006 en raison de l'opposition du Royaume uni, de l'Allemagne, de la France et des Pays bas. En comparaison, des mesures sur la protection de l'air ou de l'eau posent moins de difficulté d'adoption.

Preuve en est que la protection des sols dont font partie les sols agricoles reste bien perçue comme un enjeu politique national.

**Conclusion :** Conjugée à la liberté d'établissement qui prévoit un libre droit d'accès à la terre à tout citoyen européen sur le territoire européen<sup>31</sup>, l'autonomie des Etats en matière d'affectation foncière peut conduire les opérateurs à jouer sur le double tableau de la déprise et de la spéculation.

Dans tous les cas l'approche nationale de l'espace rural prive le continent de toute cohérence globale sur le long terme.

Cet éclatement de la compétence en matière agricole à l'échelle du continent interpelle alors même que sont aujourd'hui très convoités par le monde de la finance les espaces encore naturellement fertiles du continent, par exemple les terres noires d'Europe de l'est.

Les questions d'empreinte à la terre commencent quant à elles à mobiliser les esprits en Europe. Ainsi, en septembre 2011, dans une Feuille de route « *Pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* »<sup>32</sup> la Commission européenne indiquait que « *d'ici à 2020, les politiques de l'UE tiendront compte de leur incidence directe et indirecte sur l'utilisation des sols dans l'UE et ailleurs dans le monde* ». Le texte invitait à impliquer davantage les Etats membres pour limiter autant que possible l'occupation de nouvelles terres et l'imperméabilisation des sols.

L'époque où le foncier était envisagé comme un bien « local » pouvant échapper à l'intégration européenne serait donc manifestement échue. Pouvant s'inscrire dans la logique des débats sur la prise en compte des externalités agricoles<sup>33</sup>, une réflexion en faveur d'un dispositif actif de préservation des surfaces agricoles s'avère plus que souhaitable en Europe.

En toute hypothèse, au regard des enjeux que représente la question rurale, et quel que soit l'échelle de décision, il revient avec la plus grande urgence aux gouvernements nationaux d'assumer leurs responsabilités. Il en va de l'avenir même de l'Humanité.

Poitiers, Le 18 oct. 2013

---

<sup>31</sup> Art. 49 TFUE.

<sup>32</sup> Communication, 20 sept 2011, COM (2011) 571 final

<sup>33</sup> V. colloque L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ? Rennes 25-26 octobre 2012