



HAL
open science

Une conditionnalité en bonne santé! À propos de la dernière réforme des aides de la PAC

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Une conditionnalité en bonne santé! À propos de la dernière réforme des aides de la PAC. Revue de droit rural, 2009, 378, pp.17-23. hal-01688514

HAL Id: hal-01688514

<https://hal.science/hal-01688514>

Submitted on 24 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.

PRE PRINT PAPER

Luc Bodiguel, Une conditionnalité en bonne santé ! À propos de la dernière réforme des aides de la PAC, Revue de Droit Rural, déc. 2009, n° 378, 17-23.

1. - Suite à la communication de la Commission du 2007 « *Préparer le bilan de santé de la PAC réformée* »^{Note 1}, la Politique agricole commune (PAC) a été révisée dans un but d'amélioration de l'efficacité, de clarification et de simplification de la PAC. À ce jour, elle ne s'appuie plus que sur quatre règlements principaux relatifs au règlement financier^{Note 2}, aux aides directes^{Note 3}, aux aides au développement rural^{Note 4} et à l'organisation commune de marché (OCM unique)^{Note 5}.

2. - Pour les aides à l'agriculture, le « législateur communautaire » a systématisé le « couplage », supprimé les jachères obligatoires, prévu la disparition progressive des quotas laitiers et renforcé la modulation ; il a aussi largement revisité le dispositif de conditionnalité des aides^{Note 6}.

3. - Ce dernier mécanisme, établi par le règlement n° 1782/2003^{Note 7} aujourd'hui abrogé par le règlement n° 73/2009, correspond à un ensemble de règles^{Note 8} selon lesquelles « *les agriculteurs qui ne respectent pas certaines exigences en matière de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, d'environnement et de bien-être des animaux sont sanctionnés par une réduction des paiements directs ou une exclusion du bénéfice de ces derniers.* » En d'autres termes, pour toucher des aides à taux plein, les exploitants doivent respecter des normes qui relèvent essentiellement d'un double objectif de sécurité alimentaire et sanitaire et de protection de l'environnement. Il s'agit de rappeler aux agriculteurs leur responsabilité et de leur appliquer une sanction automatique s'ils l'oublient en ne se conformant pas aux règles minimales relatives à la santé et à l'environnement : un nouveau principe frère du « pollueur payeur, le principe « pollueur-pas-payé » ?

4. - Lors de sa première phase d'application (2004-2008), la conditionnalité a apporté satisfaction dans l'ensemble ; d'où la décision de le maintenir^{Note 9}. Cependant, un certain nombre d'insuffisances ou de difficultés d'application a conduit à réviser en partie les modalités de fonctionnement.

5. - L'une des insuffisances principales révélées lors de la mise en œuvre 2004-2008 de la conditionnalité porte sur le champ d'application : « ...l'expérience a montré que certaines des exigences relevant de la conditionnalité ne sont pas suffisamment liées à l'activité agricole ou aux terres agricoles ou qu'elles concernent les autorités nationales plutôt que les agriculteurs. Il convient, par conséquent, de mieux définir le champ d'application de la conditionnalité »^{Note 10}.

6. - Suivant cet objectif, le règlement expose clairement les activités visées : « *Les obligations [liées à la conditionnalité] ne s'appliquent qu'en ce qui concerne l'activité agricole de l'agriculteur ou la surface agricole de l'exploitation* » au sens du règlement n° 73/2009^{Note 11}. Par conséquent, pour vérifier l'application de la conditionnalité, nonobstant les définitions nationales (C. rur., art. L. 311-1 par exemple), il faudra vérifier d'une part que les activités en cause relèvent de la production, de l'élevage ou de « *la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales au sens de l'article 6* »^{Note 12} et que ces activités soient réalisées sur « *des terres arables, des pâturages permanents ou des cultures permanentes* »^{Note 13}.

7. - La réforme ne clarifie pas seulement le champ d'application en matière d'activité et de surface, elle étend aussi le nombre d'aides agricoles soumises à la conditionnalité. Toutes les aides directes sont concernées : « *Tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion énumérées à l'annexe II, ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales visées à l'article 6* »^{Note 14}. Toutefois, les soutiens directs ne sont plus les seuls à devoir obligatoirement respecter la conditionnalité. Avant la réforme, « *plusieurs des règles du système de conditionnalité des paiements directs [n'étaient] pas intégrées dans le système de conditionnalité applicable au développement rural. Afin de garantir la cohérence, il [a été jugé] nécessaire d'aligner les règles de conditionnalité en matière de développement rural sur celles applicables aux paiements directs, notamment pour ce qui est de la responsabilité en cas de cession de terres, des seuils minimaux pour l'application de réductions et d'exclusions, des cas de non-respect mineurs...* »^{Note 15}. Sur cette base, le règlement

n° 74/2009 a modifié un certain nombre de dispositions du règlement n° 1898/2005^{Note 16} : désormais, « *Tout bénéficiaire recevant des [paiements visant à compenser les handicaps naturels, des paiements Natura 2000 ou liés à la directive « Eau », des paiements agroenvironnementaux ou sylvoenvironnementaux, des paiements en faveur du bien-être animal, et des aides au premier boisement de terres agricoles], est tenu de respecter, sur l'ensemble de l'exploitation, les exigences réglementaires en matière de gestion et les bonnes conditions agricoles et environnementales prévues aux articles 5 et 6 et aux annexes II et III du règlement (CE) n° 73/2009* »^{Note 17}. Cette modification se retrouve au niveau français à l'article D. 341-10 du Code rural selon lequel l'agriculteur qui souscrit des engagements agroenvironnementaux « *est tenu de respecter : (...) 2° Les exigences en matière de conditionnalité (...), 3° Les exigences complémentaires relatives aux pratiques de fertilisation et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques (...)* ».

8. - Face à cette évolution, certains ont pu craindre un chevauchement entre les exigences liées à la conditionnalité et les engagements agro-environnementaux. En réalité, le domaine d'application est bien distinct comme le rappelle la Cour européenne des comptes : « Il ne devrait pas y avoir de chevauchements entre conditionnalité et engagements agro-environnementaux » car les mesures agro-environnementales (MAE) vont « au-delà du minimum exigible » et récompensent les agriculteurs « dont les engagements agro-environnementaux volontaires ont des effets écologiques positifs » alors que la conditionnalité vise le respect « des obligations contraignantes (selon le principe du pollueur payeur). » Cette opinion n'est d'ailleurs que le reflet de l'article 39 du règlement n° 1698/2005 selon lequel « *les paiements agroenvironnementaux ne concernent que les engagements qui dépassent les normes obligatoires établies conformément aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 1782/2003 et aux annexes III et IV dudit règlement (...)*. »

9. - Outre la question du champ d'application, le législateur communautaire a décidé de procéder à un toilettage général du dispositif ; il a ainsi modifié certaines dispositions tenant aux exigences de la conditionnalité, à la procédure de contrôle et aux modalités de sanction. Il s'agit donc maintenant de dessiner les contours de cette « nouvelle conditionnalité des aides PAC » et d'en analyser le contenu. La tâche n'est pas insurmontable mais il faut accepter de pénétrer dans un monde technico-juridique souvent obscur. Par conséquent, dans un premier temps, nous proposons « d'entrer en conditionnalité comme en grammaire » par l'étude de l'organisation et du sens des textes et des mots (1). Sur cette base, dans un second temps, nous pourrions nous interroger sur l'efficacité et l'équilibre du système (2).

1. Leçon de grammaire : des textes, des mots et de leur organisation

A. - Des textes

10. - Comme d'habitude en agriculture, les droits communautaires et nationaux sont étroitement imbriqués et forment des jeux de miroirs, les uns (niveau national) répétant, modulant – déformant ? –, ce que disent les autres (niveau communautaire).

11. - Conformément à ce qui a déjà été décrit en introduction, les articles 4 à 6 du règlement (CE) n° 73/2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs^{Note 18} et les articles 50 bis et 51 du règlement n° 1698/2005 relatifs à l'application de la conditionnalité à certaines mesures du pilier « développement rural », constituent les fondements juridiques de la conditionnalité des aides agricoles. Le caractère « législatif » de ce texte communautaire ne réclamerait aucun texte national d'application (effet direct) s'il n'était que l'article 4 donne mission aux autorités nationales de fixer « *la liste des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales à respecter.* »

12. - Conformément à cette commande, le droit français a été reformulé par une série de textes à effet juridique variable essentiellement relatifs aux exigences relevant de la conditionnalité, à leur contrôle et aux sanctions éventuelles. Ainsi, sous le toit de l'article L. 341-1 qui prévoit que « *l'aide financière de l'État aux exploitants agricoles prend la forme de subvention...* », la conditionnalité des aides est juridiquement organisée par les articles D. 615-45 et suivants du Code rural réformés par le décret n° 2009-499 du 30 avril 2009^{Note 19}. Ces règles sont aussi applicables en quasi-totalité aux engagements agro-environnementaux conformément aux articles D. 341-21 et D. 341-10^{Note 20}. L'ensemble du dispositif est précisé par deux séries de textes : deux arrêtés^{Note 21} ; des fiches techniques « conditionnalité 2009 »^{Note 22}, un guide des contrôles (2008) et une circulaire^{Note 23} qui « *complète les modalités de mise en œuvre présentées dans les fiches techniques 2009 et rappelle les missions des organismes de contrôle et de*

l'autorité coordinatrice de contrôle, les méthodes de sélection et de réalisation des contrôles et le mode d'établissement du taux de réduction des aides si des anomalies sont constatées. » Notons qu'il existe aussi des notes de service relatives aux modalités de sélection et de réalisation des contrôles délivrées aux services de l'État, la circulaire n'apportant « pas d'éléments nouveaux » par rapport à ces notes.^{Note 24}

13. - Le système est donc construit sur la base de textes de nature réglementaire (un décret, deux arrêtés, une circulaire) d'application du droit communautaire (2 règlements) auxquels s'ajoutent des documents sans valeur juridique sur le plan formel publiés sur le site du ministère de l'Agriculture (guide et fiches techniques) ou réservés aux services de l'État (notes de service). Si la hiérarchie des normes est formellement respectée, il est parfois difficile de dissocier les informations contenues dans les arrêtés, dans la circulaire et dans les fiches techniques, tant les données se complètent et se ressemblent. Une compréhension complète du système requiert donc une lecture croisée et complémentaire de ces textes, nonobstant la hiérarchie des normes, tel que le suggère les tableaux suivants :

<p>AIDES DIRECTES</p>
<p>DROIT COMMUNAUTAIRE</p>
<p>Règlement (CE) n° 73/2009</p> <p>– art. 4 : principes ; art. 5 et ann. II : exigences de gestion ; art. 6 et ann. III : BCAA</p>
<p style="text-align: center;">DROIT FRANCAIS</p> <p>Code rural (modifié par D. n° 2009-499, 30 avr. 2009) :</p> <p>– art. D. 615-45 : rappel fondement et mission communautaires ;</p> <p>– art. D. 615-45 : exigences réglementaires ; renvoi à l'annexe II du règlement n° 73/2009 ;</p> <p>– art. D.615-46 à 51 : BCAA ;</p> <p>– art. D. 615-52 à 56 : contrôles et sanctions, autorités compétentes ;</p> <p>– art. D. 615-57 à 61 : contrôles et sanctions, cas de non-conformité, procédure ;</p> <p>– art. D. 681-4 à 7 : conditionnalité dans les départements d'Outre-mer.</p>
<p>Précisions générales : Circ. DGPAAT/C2009/3068, 17 juin 2009 :</p> <p>cas de non-conformité ;</p> <p>exigences conditionnalité et grilles de contrôle : complète et actualise les fiches techniques 2009 ;</p> <p>calcul taux de réduction ;</p> <p>dispositif de contrôle ;</p> <p>mode de sélection des exploitations ;</p> <p>contrôle : complète et actualise le Guide des contrôles 2008.</p>
<p>BCAA : A. 30 avr. 2009, NOR : AGRP0904092A :</p> <p>– couvert environnemental : C. rur., art. D. 615-46. – V. art. 1, 2, 3, 4 et ann ^{Note 25}.</p> <p>– Sole cultivée de l'exploitation : C. rur., art. D. 615-48. – V. art. 5-1° ;</p> <p>– obligation de couverture totale hivernale des sols : C. rur., art. D. 615-48. – V. art. 5-2 ;</p> <p>– obligation de gestion des résidus de culture : C. rur., art. D. 615-48. – V. art. 5-3° ;</p> <p>– prescriptions cultures intermédiaires si MAE : C. rur., art. D. 615-48. – V. art. 5-4° ;</p> <p>– cultures irriguées : C. rur., art. D. 615-49. – V. art. 6° ;</p>

AIDES DIRECTES

– entretien des terres : *C. rur.*, art. D. 615-50. – *V. art. 7 et ann. II.*

Précisions pour application 2009 : *A. 30 avr. 2009, NOR : AGRP0904090A* :

- classement cas de non-conformité : *C. rur.*, art. D. 615-57 (*V. art. 2 ; ann. II*) et D. 615-59 (*V. art. 3 et 5*) ;
- assolement en commun (*V. art. 4*).

AIDES AU DEVELOPPEMENT RURAL

DROIT COMMUNAUTAIRE

Règlement (CE) n° 1698/2005 (modifié par *règl. (CE) n° 74/2009*)

– *art. 50 bis et 51* : principes ; *art. 69, 70, 78, 88* : principalement sur sanctions

DROIT FRANCAIS

Code rural :

- *art. D. 341-21 et D. 341-10* : principes : soumission exigences de gestion, BCAE, pratiques de fertilisation, utilisation des produits pharmaceutiques ; renvoi à la réglementation applicables en matière de soutien direct ;
- *art. D. 341-10-3* : conditions pratiques de fertilisation et utilisation des produits pharmaceutiques ;
- *art. D. 341-8-4, al. 2 et D. 341-10-1* : conditions en matière de paiement des redevances agence de l'eau ;
- *art. D. 341-14* : pour les contrôles, application des articles D. 615-52 à D. 615-56 ;
- *art. D. 341-14-1 et D. 341-17* : pour les sanctions, renvoi aux articles D. 615-57 à 61 sauf cas de force majeure.

Précisions pour application 2009 : *A. 30 avr. 2009, NOR : AGRP0904090A*, relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2009

- *C. rur.*, art. D. 341-10 : fertilisants (*V. art. 1 et ann. I*) ;
- classement des cas de non-conformité : *C. rur.*, art. D. 341-14 et D. 314-1 (*V. art. 2 et ann. II*).

B. - Des mots

14. - La conditionnalité tient en quelques mots dont nous connaissons déjà en partie le sens depuis le règlement n° 1782/2003. Il semble cependant nécessaire de les analyser de nouveau ; d'autant plus que certains ont évolué.

1° Exigences réglementaires et bonnes conditions agricoles et environnementales

15. - Comme en dispose l'article 4 du règlement n° 73/2009, la conditionnalité est un « *principe* » suivant lequel les exploitants percevant des aides doivent respecter des « *exigences réglementaires en matière de gestion* » et des « *bonnes conditions agricoles et environnementales* » (BCAE). Ces deux expressions forment le socle linguistique de la conditionnalité^{Note 26}.

16. - Les exigences réglementaires de gestion n'ont pas été modifiées lors de la réforme de 2009 ; les trois domaines visés à l'article 5 du règlement n° 73/2009 et la liste des 18 directives ou règlements fixée à l'annexe II du même règlement sont restés intacts^{Note 27}. À l'objectif de santé publique, de santé des animaux et des végétaux, correspond une volonté d'assurer l'effet utile des mesures sanitaires^{Note 28} et du principe de traçabilité^{Note 29}. En tête

d'affiche de ce domaine, on trouve logiquement le règlement n° 178/2002 qui constitue désormais la base en matière de sécurité alimentaire et plus généralement de droit de l'alimentation^{Note 30}. Plus spécifiquement, pour protéger la santé publique *via* la santé animale, l'obligation porte sur l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine ou des espèces ovine et caprine, sur l'établissement d'un système d'identification et d'enregistrement des bovins, sur l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine^{Note 31}, sur la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, sur l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales^{Note 32}, sur l'éradication et/ou la lutte contre certaines maladies animales (encéphalopathies spongiformes transmissibles, fièvre aphteuse, maladie vésiculeuse du porc, fièvre catarrhale du mouton ou bluetongue)^{Note 33}. La protection de l'environnement passe par le respect de règles-cadre concernant certaines espèces et éléments de biodiversité (oiseaux sauvages^{Note 34}, habitats naturels, faune et flore sauvages^{Note 35} ou éléments « naturels » (eau, sol) contre certaines pollutions (substances dangereuses, boues d'épuration, nitrates)^{Note 36}. Enfin, afin de promouvoir le bien-être des animaux, le « législateur » européen contraint les agriculteurs à respecter les normes minimales relatives à la protection des veaux, des porcs, et plus généralement des animaux « dans les élevages »^{Note 37}.

17. - Les BCAE constituent l'autre corps de règles que les agriculteurs doivent appliquer au nom de la conditionnalité des aides de la PAC. Il s'agit « *[d']exigences minimales* » qui doivent être adaptées en fonction des « *caractéristiques des zones concernées, y compris des conditions pédologiques et climatiques, des modes d'exploitation existants, de l'utilisation des terres, de la rotation des cultures, des pratiques agricoles et de la structure des exploitations* »^{Note 38}.

18. - Une modification de taille est intervenue en 2009 : alors que les BCAE étaient obligatoires en 2003, une partie devient facultative en 2009 sauf si « *a) un État membre a défini pour cette norme, avant le 1er janvier 2009, une exigence minimale pour les BCAE, et/ou b) des règles nationales concernant la norme en question sont appliquées dans l'État membre* »^{Note 39}. Cette évolution est justifiée par une formule un peu floue selon laquelle « *l'expérience a (...) montré que la pertinence et les effets bénéfiques de certaines normes ne suffisent pas pour justifier leur mise en œuvre par tous les États membres* »^{Note 40}. Il faudra donc voir dans l'avenir comment la Commission déterminera le champ d'application de cette dérogation^{Note 41}. Toutefois, en France, il semble que cette question ne se pose pas puisque les exigences minimales ont été édictées avant 2009 et que le caractère obligatoire des BCAE ne fait pas de doute.

19. - Ces BCAE sont fixées par chaque État-membre mais leur liberté est limitée puisqu'ils ne peuvent édicter des exigences que si elles font partie de la liste visée à l'annexe III du règlement n° 73/2009^{Note 42} : mesures de protection contre l'érosion des sols (couverture minimale des sols), de maintien des niveaux de matières organiques et de la structure des sols, de protection et de gestion de l'eau (bandes tampons le long des cours d'eau...) ; mesures visant à assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats.

20. - Au sein des BCAE, le règlement communautaire insiste sur trois points particuliers que l'on retrouve dans la liste de l'annexe III. En premier lieu, « *les terres consacrées aux pâturages permanents à la date prévue pour les demandes d'aide à la surface en 2003 [doivent rester] affectées à cet usage* »^{Note 43}. En second lieu, le règlement invite les États-membre à renforcer la protection « *des particularités spécifiques du paysage* » suite à la suppression des jachères obligatoires^{Note 44}. Ces deux premiers éléments sont intégrés à l'annexe III dans les mesures visant à « *assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats* ». Enfin, il s'agit aussi de renforcer les BCAE dans le domaine de la protection et de la gestion de l'eau dans le domaine agricole^{Note 45}, disposition reprise dans la dernière catégorie des mesures listée à l'annexe III.

2° Exigences, domaines, sous-domaines et grilles d'anomalies

21. - Conformément à l'article 5 du règlement n° 73/2009, les exigences sont classées par domaine : a) santé publique, santé des animaux et des végétaux ; b) environnement et c) bien-être des animaux.

22. - En France, le vocabulaire utilisé est plus complexe et plus diversifié^{Note 46}. Les exigences de la conditionnalité sont de deux ordres : des exigences de base et des exigences complémentaires.

23. - Les exigences de base sont classées par domaine plus nombreux que ceux prévus au niveau communautaire (5 domaines au lieu de 3), eux-mêmes subdivisés en sous-domaines auxquels correspondent des grilles d'anomalie qui détaillent les champs et matières contrôlées :

- le domaine « *santé publique, santé des animaux et des végétaux* » versus communautaire correspond dans le dispositif français à deux domaines distincts : « *Santé productions végétales* » qui comprend 3 sous-domaines et 12 grilles d'anomalie ; « *Santé production animales* » qui comporte 7 sous-domaines et 16 grilles d'anomalie ;
- au domaine « Environnement » correspond 5 sous-domaines et 6 grilles d'anomalie. Ici, le droit français reprend parfaitement le cadre communautaire ;
- enfin, le domaine « *Protection et bien-être animal* » se subdivise en 3 sous-domaines et 16 grilles d'anomalie^{Note 47} ;
- cette classification s'applique aussi au BCAE puisqu'il existe en France un domaine « *BCAE-Pâturage permanent* », avec 6 sous-domaines et 6 grilles d'anomalie^{Note 48}.

24. - Les exigences complémentaires portent sur des pratiques en matière de fertilisation et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques pour les exploitants qui ont souscrit une MAE à partir de 2007^{Note 49}. Elles intègrent aussi les domaines sus-décrits : les pratiques de fertilisation sont intégrées dans le domaine « *environnement* » et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques font partie du domaine « *santé – productions végétales* ».

25. - Ces différences entre le droit communautaire et le droit français s'expliquent simplement : l'article 5 vise à classer uniquement les mesures réglementaires alors que la circulaire est bâtie dans une optique opérationnelle de classification et de contrôle général de la conditionnalité portant à la fois sur les mesures réglementaires et sur les BCAE.

26. - Ce langage particulier, ce vocabulaire, son sens et l'enchâssement des textes communautaires et nationaux dans laquelle s'ébat ce langage constituent la grammaire du système réformé de la « conditionnalité des aides de la PAC ». Sur cette base, il est possible d'analyser plus précisément le contenu et les logiques qui transcendent la réforme 2009.

2. Leçon d'équilibre : du contrôle et de sa tempérance

27. - Dès les premiers considérants du règlement n° 73/2009, la volonté de tirer les fruits de l'expérience est prégnante. Conformément à l'esprit « *health check* », il s'agit de construire un système efficace en évitant les erreurs du passé, notamment les surcoûts inaccessibles à la majorité des exploitants agricoles et les paralysies administratives faute de moyens ou de capacité d'action. Cette rénovation passe essentiellement par des modalités de contrôle explicites et une recherche d'équilibre entre obligations et sanctions.

A. - Du contrôle

28. - L'efficacité de la conditionnalité passe avant tout par un dispositif de contrôle clair et transparent. La lecture des textes donne à première vue la sensation d'être dans un dédale tant les modalités de contrôle sont nombreuses et souvent complexes ; pourtant, une seconde lecture offre une vision plus positive du dispositif : l'objectif est d'assurer à tous un corps de règles complet, général et impersonnel afin d'assurer la meilleure transparence possible. À choisir, nous préférons la seconde approche...

1° Les principes

29. - Les bases juridiques du contrôle de la conditionnalité sont fixées aux articles 22 à 25 du règlement n° 73/2009. L'article 22 offre aux États toute latitude pour organiser les contrôles sous réserve de maintenir et d'élaborer un système intégré.^{Note 50}

30. - L'article 23 pose les principes en matière de sanction : la « *réduction du montant total des paiements directs octroyés ou à octroyer* », voire leur suppression, dès lors que l'acte ou l'omission constaté est « *directement imputable à l'agriculteur qui a présenté la demande d'aide* » ou au « *bénéficiaire ou à l'auteur de la cession des terres agricoles* » (cas de transfert d'exploitation ou de terres)^{Note 51}. La sanction est modulable et plafonnée^{Note 52}. Le même principe est à l'œuvre pour les aides au développement rural relevant de la conditionnalité : « *Lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées (...) et que la situation de non-respect en question est due à un acte ou à une omission directement imputable au bénéficiaire (...), le bénéficiaire concerné se voit appliquer une réduction du montant total des paiements*

octroyés ou à octroyer pour l'année civile concernée, ou il est exclu du bénéfice de ceux-ci (...) »^{Note 53}. Ces sanctions valent aussi pour les exigences minimales concernant les engrais et les produits phytosanitaires.^{Note 54}

2° Partage strict des compétences

31. - Ce domaine ressort de chaque État, même si la Commission contrôle l'ensemble du dispositif^{Note 55}. En France, suivant les articles D. 615-52 à 56 du Code rural, la circulaire « conditionnalité » organise et détaille les autorités en charge des contrôles et sanctions ; elle présente un canevas particulièrement strict visant à éviter les cumuls de compétences et à missionner les agents de l'État les plus compétents selon les domaines explorés^{Note 56} :

- « la direction départementale de l'agriculture et de la forêt/direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDAF/DDEA) [est chargée du contrôle des] exigences réglementaires relevant du domaine "environnement", y compris les exigences complémentaires MAE "pratiques de fertilisation" relevant de ce domaine ». Toutefois, « pour le domaine environnement, le contrôle des exploitations soumises à la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est réalisé par les inspecteurs des installations classées des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) » ;
- « l'agence de services et de paiement (ASP) [est chargée du contrôle des] exigences réglementaires relatives aux « bonnes conditions agricoles et environnementales – prairies permanentes » (BCAE-PP) ; »
- « la direction régionale de l'agriculture et de la forêt / service régional de la protection des végétaux (DRAF/SRPV) [est chargée du contrôle des] exigences réglementaires relatives au domaine "santé-productions végétales", relevant du domaine réglementaire "santé publique-santé des animaux et des végétaux" et des exigences complémentaires MAE "pratiques d'utilisation des produits phytopharmaceutiques" » ;
- « la direction départementale des services vétérinaires (DDSV) [est chargée du contrôle des] exigences réglementaires relatives aux deux domaines (...) "santé-productions animales" et "protection animale" ».

32. - L'ensemble de ces acteurs est coordonné par la DDAF/DDEA, « autorité coordinatrice des contrôles » placée sous l'autorité du préfet (sauf Corse)^{Note 57}.

3° Systématisation des contrôles sur place

33. - Le choix et les modalités de contrôle ne sont pas non plus laissés au hasard^{Note 58}. Le taux de contrôle sur place reste inchangé^{Note 59} : au moins 1 % des exploitations demandeuses d'aides soumises à conditionnalité doivent faire l'objet d'un contrôle sur place, sauf pour l'identification des bovins (5 %) et pour l'identification des ovins et caprins (3 %)^{Note 60}. Le calcul de la taille des échantillons à mettre en contrôle relève de l'autorité coordinatrice des contrôles ; il est réalisé « sur la base des données de l'année précédente avant le début de la campagne de contrôle. » Sur cet échantillon, un certain nombre d'exploitations va être sélectionné selon deux méthodes : une partie sera choisie de manière aléatoire (de 20 à 25 %) ; l'autre partie sera soumise à sélection « par analyse de risques » selon des motifs préétablis. « Les motifs de ces mises en contrôle sont divers, par exemple des irrégularités commises intentionnellement en 2008 ou des exploitants ayant refusé l'accès à leur exploitation en 2008, une suspicion d'anomalie, une absence de contrôle récent, un contrôle précédent non satisfaisant. »^{Note 61} Par conséquent, malgré l'existence de ce cadre, il est évident que les services de l'État bénéficient d'une relative marge de manœuvre : la méthode est fixée mais le contenu des motifs est beaucoup plus libre.

34. - Peut-on conclure à la transparence du dispositif ? Bien difficile à ce stade... D'autant plus qu'il est impossible, ici, de présenter toutes les facettes des modalités de contrôle déclinées dans la directive « conditionnalité ». Pour autant, il existe un cadre général relativement clair et une volonté d'appliquer des règles de procédure édictées au niveau national afin d'avoir une application la plus homogène et la plus rigoureuse possible.

35. - Cette rigueur et cette recherche d'homogénéité se retrouvent dans d'autres facettes du régime de contrôle et de sanction, qui donne au régime réformé de la conditionnalité un caractère pragmatique, sensible aux difficultés pratiques de mise en œuvre.

B. - De la tempérance

36. - Nous venons de le voir : les contrôles de la conditionnalité peuvent conduire à des sanctions lourdes de conséquence pour les agriculteurs. Or, les infractions résultent parfois d'impossibilités économiques ou techniques de se conformer aux obligations réglementaires ou aux BCAE. Pour que la conditionnalité ne soit pas une cause de cessation d'activité, mais une réelle incitation contraignante à respecter des règles sanitaires et environnementales, il fallait donc mettre en place des mécanismes qui permettent de tempérer les principes rigoureux du contrôle de la conditionnalité et d'assurer un certain équilibre entre les obligations à la charge des agriculteurs et les sanctions effectives. Cette « tempérance » résulte de la graduation des sanctions, du renforcement du contradictoire et de la règle *de minimis*.

1° Progressivité des sanctions

37. - Comme le prévoyait déjà l'article 7 du règlement n° 1782/2003, les sanctions pour infraction à la conditionnalité sont modulées en fonction « *de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition de la situation de non-respect constatée* »^{Note 62}. Au minimum, le pourcentage de réduction est de 5 %, tout dépend de l'intention de l'auteur : s'il s'agit d'une négligence, le taux va de 5 à 15 % alors que si l'action est délibérée le taux est au moins de 20 % et au maximum l'infraction peut conduire à « *l'exclusion totale du bénéfice d'un ou de plusieurs régimes d'aide et s'appliquer à une ou plusieurs années civiles* »^{Note 63}. À cette modulation s'ajoute un plafonnement, le montant total des réductions et exclusions pour une année civile ne peut être supérieur^{Note 64} au montant total des paiements directs octroyés ou à octroyer^{Note 65}.

38. - Au niveau national, le Code rural (*C. rur., art. D. 615-57*) renvoie à un arrêté la fixation d'un pourcentage de réduction qui prend en compte les différents critères communautaires de modulation des sanctions pour non-conformité. Cet arrêté fixe les règles dans le respect de l'article D. 615-59 qui rappelle et précise les principes communautaires en matière de taux de réduction^{Note 66} :

- en cas de non-conformité non répétée ou non intentionnelle, on calcule la réduction en additionnant les pourcentages de réduction par domaine dans la limite de 5 % ;
- en cas de non-conformité répétée, le pourcentage est multiplié par trois dans la limite de 15 % ;
- en cas de non-conformité intentionnelle^{Note 67}, « *le taux de réduction est fixé à 20 %* », mais il peut être « *ramené à 15 % ou porté jusqu'à 100 %* ». Dans, ce cas, l'autorité administrative doit prendre une décision motivée par les résultats des contrôles et la situation particulière de l'exploitant.
- en cas de refus de contrôle, le taux de réduction est fixé à 100 % . »

39. - En application de l'article D. 615-57 du Code rural, le Gouvernement a donc pris un arrêté pour l'année 2009^{Note 68} qui détaille par domaine chaque point à vérifier lors d'un contrôle, chaque anomalie pouvant être constatée, le taux de réduction applicable pour chaque anomalie et les possibilités éventuelles de régularisation^{Note 69}. Cet arrêté est largement repris, parfois expliqué, dans la circulaire « conditionnalité » de 2009. Le dispositif de graduation des sanctions est ainsi effectif.

2° Renforcement du contradictoire

40. - La circulaire DGPAAT/C2009-3068 est particulièrement explicite sur ce point^{Note 70}. L'exploitant peut apporter ses observations et les faire inscrire sur le compte-rendu de contrôle sur place (CRCsp) réalisé par l'agent administratif qui a effectué le contrôle. Il bénéficie d'un délai supplémentaire de 10 jours ouvrables après le jour du contrôle pour transmettre ses observations par écrit. Il pourra ensuite contester les taux de réduction que la DDAF/DDEA a fixés après « *synthèse des différents rapports de contrôle récapitulant l'ensemble des constats effectués sur l'exploitation* » : dans les 14 jours ouvrables de la première notification, l'exploitant peut encore communiquer ses observations à la DDAF/DDEA ; dans les deux mois suivant la seconde notification éventuellement modifiée suite aux observations précitées, l'exploitant pourra former un « *recours gracieux auprès de la DDAF/DDEA, un recours hiérarchique auprès du ministre chargé de l'agriculture et/ou un recours contentieux devant le tribunal administratif territorialement compétent* . »

41. - La procédure fixée au niveau national permet ainsi à l'agriculteur de discuter la sanction par trois fois avant d'être réduit aux recours de droit commun. Cette volonté affichée « d'écoute et de dialogue » est d'ailleurs explicite dans la circulaire^{Note 71}.

3° Infractions et sanctions de *minimis*

42. - La question des infractions et des sanctions *de minimis* constitue le dernier élément permettant de démontrer la volonté des autorités nationales et communautaires d'équilibrer le régime des contrôles et sanctions. Les articles 23 et 24 du règlement n° 73/2009 autorisent les États-membres à « *ne pas appliquer de réduction ou d'exclusion si le montant concerné est inférieur ou égal à 100 € par agriculteur et par année civile* » et si compte tenu de sa gravité, de son étendue et de sa persistance, le risque est considéré comme mineur. Dans ces cas, l'exploitant « fautif » doit régulariser la situation (action corrective selon le règlement) sur la base de la notification obligatoirement réalisée par l'administration. Cette possibilité n'est pas ouverte si les cas de non-respect constituent « un risque direct pour la santé humaine ou la santé animale ».

43. - Suivant l'article D. 615-57 du Code rural, l'arrêté qui fixe les pourcentages de réduction a aussi pour objet de déterminer « *les cas de non-conformité considérés comme mineurs [et] le délai dans lequel il peut y être remédié* ». Ainsi, l'arrêté du 30 avril 2009 fixe régulièrement des taux de réduction de 0 % assortis de remise en conformité.^{Note 72}

44. - **Conclusion.** - Loin d'être exhaustive tant les domaines sont divers et les règles détaillées, cette étude offre un panorama large du nouveau régime de la conditionnalité des aides PAC. La recherche de transparence par l'établissement de règles générales relatives aux exigences (réglementaires et BCAA), à leur contrôle et aux éventuelles sanctions, ne fait pas de doute ; cependant, le cadre général reste d'un abord ardu et touffu. La recherche d'équilibre, fondé sur un pragmatisme résultant de l'expérience précédente semble plus réussi : cela coûte plus cher de mettre en œuvre les petites sanctions, que d'inciter les agriculteurs à régulariser (infraction et sanction *de minimis*) ; il vaut mieux être à l'écoute et trouver des solutions adaptées aux cas particuliers sous peine de provoquer des difficultés économiques ou sociales (renforcement du contradictoire) ; il faut moduler les sanctions en fonction de la gravité des irrégularités de manière à proportionner la sanction aux obligations.

Note 1 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 20 novembre 2007, *Préparer le « bilan de santé » de la PAC réformée*, COM(2007) 722 final : Le « bilan de santé » vise à « répondre à trois grandes questions : comment rendre le régime de paiement unique plus efficace, plus rationnel et plus simple ? Comment assurer, dans un contexte de mondialisation croissante et une Union européenne à vingt-sept, la pertinence d'instruments de soutien du marché conçus à l'origine pour une Communauté de six États membres ? Comment relever les défis qui se font jour, tels que le changement climatique, l'essor des biocarburants ou la gestion de l'eau, ou ceux qui existent déjà, comme la préservation de la biodiversité, en s'adaptant aux nouveaux risques et aux nouvelles possibilités ? » Une nouvelle simplification est envisagée : Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 18 mars 2009, *Une PAC simplifiée pour l'Europe – Un gain pour tous*, COM(2009) 128 final (dans la lignée de la communication de la Commission du 19 octobre 2005, *Simplifier et mieux légiférer dans le cadre de la PAC*, COM(2005) 509 final).

Note 2 Cons. UE, règl. (CE) n° 1290/2005, 21 juin 2005, relatif au financement de la PAC : JOUE n° L 209, 11 août 2005, p. 1.

Note 3 Cons. UE, 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 les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 : JOUE n° L 30, 31 janv. 2009, p. 16.

Note 4 Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) : JOUE n° L 277, 21 oct. 2005, p. 1, modifié par Cons. UE, règl. (CE) n° 74/2009, 19 janv. 2009, portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) : JOUE n° L 30, 31 janv. 2009, p. 100.

Note 5 Cons. UE, règl. (CE) n° 1234/2007, 22 oct. 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) : JOUE n° L 299, 16 nov. 2007, p. 1.

Note 6 V. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm ou <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/politique-agricole-commune/la-politique-agricole-commune/view> (visités le 30 octobre 2009).

Note 7 Conditionnalité obligatoire avec le règlement n° 1782/2003 ; le règlement n° 1259/1999 prévoyait une éco-conditionnalité facultative (Cons. UE, règl. (CE) n° 1259/1999, 17 mai 1999 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la Politique agricole commune, art. 3 : JOUE n° L 160, 26 juin 1999, p. 113). Quelques éléments de doctrine sur la conditionnalité : F. Barbier, *La conditionnalité environnementale* : RD rur. 2007, étude 6 ; L. Bodiguel, *Réflexions sur la réforme de la politique agricole commune et les droits à paiement unique* : Gaz. pal. 11 août 2005, p. 2. - D. Bianchi, *La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC)* : RMCUE 2004, p. 91.

Note 8 Le règlement n° 73/2009 parle de « principe ».

Note 9 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., consid. 3.

Note 10 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., consid. 3.

Note 11 Idée reprise à Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005, préc., art. 50 bis, 1, al. 2 : « L'obligation de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion et les bonnes conditions agricoles et environnementales visées au premier alinéa ne s'applique pas aux activités non agricoles menées dans l'exploitation ni aux surfaces non agricoles qui ne font l'objet d'aucune demande d'aide au titre de l'article 36, points b) i), iv) et v), du présent règlement. »

Note 12 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, art. 2 c).

Note 13 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, art. 2 h).

Note 14 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 4-1.

Note 15 Cons. UE, règl. n° 74/2009, 19 janv. 2009, consid. 18 : JOUE n° L 30, 31 janv. 2009, p. 100.

Note 16 Modification des articles 50 bis et 51 de Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005, préc. (règles de principe) ; modification aussi des articles 69, 70, 78, 88 (principalement relatifs aux sanctions).

Note 17 Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005, préc., art. 50 bis et 36, pts a) i) à v) et art. 36, pts b) i), iv) et v). – Circ. DGPAAT/C2009/3068, 17 juin 2009, p. 3 : donc joue en France pour les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), les mesures agroenvironnementales (MAE) pour les engagements souscrits à partir de 2007 en particulier la PHAE2, l'aide au boisement des terres agricoles et les paiements sylvo-environnementaux.

Note 18 Titre II « Dispositions générales applicables aux paiements directs », Chap. 1 « Conditionnalité ».

Note 19 Livre VI « Production et marchés », Chap. V « Régime de soutien direct dans le cadre de la PAC », Sect. 4 « Conditionnalité des mesures de soutien direct ».

Note 20 Livre III « Exploitation agricole », Titre IV « Financement », Chap. 1er, Sect. 5 « Les paiements au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural », Sect. 4 « Les engagements agro-environnementaux ».

Note 21 A. 30 avr. 2009, NOR : AGRP0904092A, portant application des articles D. 615-46, D. 615-48, D. 615-49, D. 615-50 du Code rural et relatif aux règles de couvert environnemental, d'assolement, de prélèvements pour l'irrigation et d'entretien des terres et A. 30 avr. 2009, NOR : AGRP0904090A relatif, à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2009 : JO 23 mai 2009.

Note 22 La première est une présentation générale du système, les 20 autres correspondent aux 5 domaines couverts par la conditionnalité.

Note 23 Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009.

Note 24 Notes visées dans la circulaire ; notons que nous n'y avons pas eu accès pour le présent travail.

Note 25 Deux erreurs dans l'arrêté : référence à l'article D. 645-46 au lieu de l'article D. 615-46 dans les articles 2 et 3.

Note 26 Repris par C. rur., art. D. 615-45.

Note 27 Le Code rural ne reprend pas ces dispositions mais renvoie systématiquement aux textes communautaires si besoin (exemple : C. rur., art. D. 615-45 ou D. 615-52 et s.).

Note 28 Toutefois, la conditionnalité ne comprend pas les règlements constituant le paquet hygiène : V. synoptique sur l'architecture des textes communautaires sur <http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/alimentation/securete-sanitaire/paquet-hygiene/qu-ce-paquet-hygiene/> (visité le 30 octobre 2009).

Note 29 PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 178/2002, 28 janv. 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, art. 18 : JOUE n° L 31, 1er févr. 2002, p. 1 : « 1. La traçabilité (...) est établie à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution. »

Note 30 PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 178/2002, 28 janv. 2002, préc.

Note 31 Cons. UE, dir. 2008/71/CE, 15 juill. 2008 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine : JOUE n° L 213, 8 août 2005, p. 31. – PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1760/2000, 17 juill. 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine : JOUE n° L 204, 11 août 2000, p. 1. – Cons. UE, règl. (CE) n° 21/2004, 17 déc. 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine : JOUE n° L 5, 9 janv. 2004, p. 8.

Note 32 Cons. CE, dir. 91/414/CEE, 15 juill. 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques : JOCE n° L 230, 19 août 1991, p. 1. – Cons. UE, dir. 96/22/CE, 29 avr. 1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales : JOUE n° L 125, 23 mai 1996, p. 3.

Note 33 PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 999/2001, 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles : JOCE n° L 147, 31 mai 2001, p. 1. – Cons. CEE, dir. 85/511/CEE, 18 nov. 1985 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse JOCE n° L 315, 26 nov. 1985, p. 11. – Cons. UE, dir. 92/119/CEE, 17 déc. 1992 établissant des mesures communautaires générales de lutte contre certaines maladies animales ainsi que des mesures spécifiques à l'égard de la maladie vésiculeuse du porc : JOCE n° L 62, 15 mars 1993, p. 69. – Cons. UE, dir. 2000/75/CE, 20 nov. 2000 arrêtant des dispositions spécifiques relatives aux mesures de lutte et d'éradication de la fièvre catarrhale du mouton ou bluetongue : JOCE n° L 327, 22 déc. 2000, p. 74.

Note 34 Cons. CEE, dir. 79/409/CEE, 2 avr. 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages : JOCE n° L 103, 25 avr. 1979, p. 1.

Note 35 Cons. CE, dir. 92/43/CEE, 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : JOCE n° L 206, 22 juill. 1992, p. 7.

Note 36 Cons. CEE, dir. 80/68/CEE, 17 déc. 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses : JOCE n° L 20, 26 nov. 1980, p. 43. – Cons. CE, dir. 86/278/CEE, 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture : JOCE n° L 181, 4 juill. 1986, p. 6. – Cons. CE, dir. 91/676/CEE, 12 déc. 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles : JOCE n° L 375, 31 déc. 1991, p. 1.

Note 37 Cons. CE, dir. 91/629/CEE, 19 nov. 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux : JOCE n° L 340, 11 déc. 1991, p. 28. – Cons. CE, dir. 91/630/CEE, 19 nov. 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs : JOCE n° L 340, 11 déc. 1991, p. 33. – Cons. CE, dir. 98/58/CE, 20 juill. 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages : JOCE n° L 221, 8 août 1998, p. 23.

Note 38 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 6. – V. aussi C. rur., art. D. 615-46 à 51.

Note 39 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 6. 1, al. 2 et ann. III.

Note 40 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., consid. 4.

Note 41 Dérogation essentiellement prévue pour les nouveaux-membres.

Note 42 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 6.1.

Note 43 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 6.2. Règles particulières pour les nouveaux États-membres. Notons que des dérogations à cette obligation existent soit dans le cas de « circonstances dûment justifiées, (...) à condition de prendre des mesures pour empêcher une diminution sensible de la superficie totale [consacrée] aux pâturages permanents », soit pour les « terres consacrées aux pâturages permanents et destinées au boisement » (à l'exclusion de la plantation d'arbres de Noël et d'espèces à croissance rapide cultivées à court terme).

Note 44 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., consid. 5.

Note 45 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., consid. 6.

Note 46 C. rur. art. D. 615-57 et 58 et D. 341-10. – Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009, préc., p. 14.

Note 47 Différence de vocabulaire entre le Code rural et la circulaire qui parle du domaine « protection animale ».

Note 48 En la matière, V. A. 30 avr. 2009 portant application des articles D. 615-46, D. 615-48, D. 615-49, D. 615-50 du Code rural et relatif aux règles de couvert environnemental, d'assolement, de prélèvements pour l'irrigation et d'entretien des terres, préc.

Note 49 Ce dispositif répond à l'article 39-3 du règlement n° 1698/2005 : « Les paiements agroenvironnementaux ne concernent que les engagements (...) ainsi que les exigences minimales pour les engrais et les produits phytosanitaires et les autres exigences obligatoires appropriées établies par la législation nationale et indiquées dans le programme. »

Note 50 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 26 : tous les éléments de contrôle doivent « pouvoir fonctionner conjointement ou permettre l'échange de données sans problèmes ni conflits. »

Note 51 Les sanctions au titre de la conditionnalité ne préjugent pas des suites administratives ou judiciaires aux infractions constatées.

Note 52 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 24. – V. infra 2. B.

Note 53 Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005, préc., art. 51, modifié par Cons. UE, règl. n° 74/2009, 19 janv. 2009, préc.

Note 54 V. aussi Cons. UE, règl. (CE) n° 1698/2005, 20 sept. 2005, préc., art. 39.

Note 55 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 27.

Note 56 Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009, préc., p. 85, V. principalement *tableau récapitulatif*, p. 86. Sur la notion de domaine, V. *supra*.

Note 57 Sur la fonction de cette autorité : V. C. rur., art. D. 615-56. – Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009, préc., p. 4. Vu le nombre d'intervenants et les différences régionale ou départementales dans l'organisation et les moyens des services de l'État, des délégations de compétence sont possibles à condition d'être « formalisées par une convention de délégation écrite, transmise par l'autorité coordinatrice des contrôles (ACC) au Directeur général des politiques agricole alimentaire et des territoires » (Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009, préc., p. 85).

Note 58 Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009, préc., p. 86.

Note 59 Par ailleurs, il existe toujours 100 % de contrôle formel dit administratif.

Note 60 Tout contrôle devra respecter la procédure nationale décrite dans la circulaire (p. 4 et 85) et porter sur tout ou partie des points de contrôle et d'anomalies définis au niveau national pour un seul domaine. Sur la procédure de contrôle, V. *infra* 2. B.

Note 61 Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009, préc., p. 97. Notons que les exploitations certifiées « agriculture raisonnée » bénéficient d'une présomption de conformité, le référentiel « agriculture raisonnée » intégrant l'ensemble du champ de la conditionnalité et les exploitations étant qualifiées par des organismes certificateurs.

Note 62 Principe de proportionnalité à la gravité des manquements : Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 24.1.

Note 63 Soulignons que « les montants résultant de l'application des réductions et exclusions consécutives au non-respect des dispositions du chapitre 1 sont portés au crédit du FEAGA » et que « les États membres peuvent conserver 25 % de ces montants » (Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 25).

Note 64 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 24.

Note 65 Cons. UE, règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, préc., art. 23.

Note 66 En cas de pluralité d'infraction, V. C. rur., art. D. 615-58 ; sur la transmission des irrégularités aux organismes payeurs, V. C. rur., art. D. 615-59.

Note 67 Les cas de non-conformité présumés intentionnels sont visés à l'article 3 de l'arrêté du 30 avril 2009 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2009 (NOR : AGRP0904090A).

Note 68 A. 30 avr. 2009, NOR : AGRP0904090A, préc.

Note 69 A. 30 avr. 2009, NOR : AGRP0904090A, préc. ann. 2.

Note 70 Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009, préc., p. 5 et 103.

Note 71 Circ. DGPAAT/C2009/3068 2009, 17 juin 2009, préc., p. 5.

Note 72 A. 30 avr. 2009, NOR : AGRP0904090A, préc., ann. II.