

Chapitre 1

La spécificité de l'agriculture dans les traités européens

L'agriculture occupe une place spécifique dans les traités. Depuis le traité de Rome de 1957, l'agriculture fait non seulement l'objet d'une politique de l'UE, mais elle constitue également un marché intérieur. Pour sa part, le traité de Lisbonne de 2009 a apporté des modifications substantielles sur le plan institutionnel : pour la première fois, le domaine agricole relève de la procédure législative ordinaire et de la compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres.

En raison des aléas climatiques et du caractère périssable des produits agricoles, le traité instituant la Communauté économique européenne (CCE) de 1957 a opté pour un interventionnisme plus poussé dans le secteur agricole que dans les autres secteurs. Prenant en considération le fait que l'agriculture avait encore de la peine à se relever de la Deuxième Guerre mondiale, les rédacteurs du traité ont voulu en faire une politique spécifique. Cette spécificité est toujours exprimée à l'article 39-2 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE, ex-article 33-2 du traité CE) :

« Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte : a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ; b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns ; c) du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie ».

Cet article n'est pas le seul à exprimer cette spécificité agricole. Ainsi, l'article 42 TFUE précise que « *Les règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil* ». En dépit de l'érosion

progressive de cette spécificité à l'heure actuelle, la disposition clé se trouve à l'article 38 TFUE qui affirme, d'une part, que « *le marché intérieur s'étend à l'agriculture, à la pêche¹ et au commerce des produits agricoles* » (paragraphe 1), d'autre part, que « *le fonctionnement et le développement du marché intérieur pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune* » (paragraphe 4).

La spécificité s'exprime également par le fait que l'agriculture est le seul secteur où l'Union se construit à la fois selon la technique de l'intégration négative et selon celle de l'intégration positive. L'intégration négative consiste à supprimer les obstacles à l'intégration européenne grâce aux quatre libertés et aux règles de concurrence et, partant, à construire un marché intérieur. L'intégration positive se définit comme l'élaboration de politiques qui complètent ce marché intérieur. Par conséquent, depuis le traité CE, un dispositif institutionnel permet d'adopter les réglementations agricoles, qui appréhendent l'agriculture et comme un marché intérieur et comme une politique commune.

LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ISSU DU TRAITÉ DE LISBONNE

Afin d'appréhender ce que l'on peut qualifier de droit institutionnel de la PAC, il faut rappeler que, pour avoir été la première politique mise au point, celle-ci a eu à plusieurs reprises un rôle pionnier et moteur dans de nombreuses questions institutionnelles. Elle a servi aussi parfois de terrain d'expérimentation juridique, si l'on songe par exemple à la reconnaissance de la comitologie par la Cour de justice de l'UE (CJUE). Examiner l'étendue de la compétence agricole de l'Union, puis le rôle respectif de ses institutions et différents organes, permet d'éclairer le dispositif institutionnel figurant dans le traité de Lisbonne.

UNE COMPÉTENCE AGRICOLE PARTAGÉE ENTRE L'UNION ET LES ÉTATS MEMBRES

La répartition verticale des compétences entre la Communauté, puis l'UE, et les États membres n'était pas envisagée à l'origine dans les traités. Dans sa jurisprudence, la Cour de justice avait opté pour une compétence exclusive de l'Union, puis le traité de Lisbonne, qui a procédé à une importante clarification des compétences entre l'UE et les États membres, a opté de

1. Il faudra attendre le traité de Lisbonne pour que la pêche soit reconnue comme une politique commune : « *l'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche* » (article 38 TFUE).

manière un peu surprenante pour un classement de l'agriculture dans le domaine des compétences partagées UE-États membres. En pratique, ces derniers conservent toutefois de nombreuses compétences.

La compétence agricole avant le traité de Lisbonne

La question de la nature de la compétence agricole est délicate. Avant l'adoption du traité de Lisbonne, on était tenté de répondre que la PAC relevait de la compétence exclusive de la Communauté, c'est-à-dire des domaines d'action où les compétences lui sont par nature réservées, où elle est donc, seule, fondée à agir ; toute intervention des États membres est exclue au terme d'un certain délai, quand bien même la Communauté n'a pas exercé sa compétence. Ainsi, dans sa communication de 1992 sur le principe de subsidiarité, la Commission s'était prononcée en faveur de l'inclusion des principaux aspects de la PAC dans la compétence exclusive de la Communauté. Ce choix découlait de l'obligation de réaliser le marché commun, ainsi que l'organisation commune des marchés agricoles, condition indispensable à la libre circulation des produits agricoles. Dès 1957, il avait en effet été convenu que les marchés agricoles obéiraient à des règles spécifiques et qu'il fallait tenir compte des objectifs de l'article 39 du traité CE, actuel 39 TFUE (V. *infra* p. 44) : ceci impliquait leur inclusion dans le bloc des compétences exclusives.

La Cour de justice s'est prononcée dès le début en ce sens, en posant le principe de l'exhaustivité des Organisations communes de marchés (OCM), les États membres ne pouvant accorder aucun soutien supplémentaire à celui prévu par l'OCM, au risque d'entraîner des distorsions de concurrence. Partant, elle a jugé qu'une mesure de politique agricole commune relevait de la compétence exclusive de la Communauté¹. Elle avait également admis que la Communauté possédait, sur le plan externe, une compétence exclusive pour conclure l'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay annexé à l'accord OMC, en ce qui concerne les dispositions relatives aux échanges internationaux de marchandises ; de ce fait, la conclusion de l'accord pouvait intervenir sur la base de l'ex-article 133 traité CE (actuel art. 207 TFUE). Le volet externe de la PAC avait donc partie liée avec la politique commerciale commune et relevait incontestablement de la compétence exclusive de la Communauté².

1. CJCE, 14 juillet 1994, Rustica semences, aff. C-438/92, ECLI : EU : C : 1994 : 298, pt 16.

2. Avis de la Cour de justice n° 1/94, 15 novembre 1994, ECLI : EU : C : 1994 : 384.

La compétence agricole après le traité de Lisbonne

Les rédacteurs du traité de Lisbonne ont fait abstraction de ces prises de position et ont classé la PAC dans la catégorie des compétences partagées entre l'UE et les États membres. Il s'agit d'une révolution sans en être vraiment une car la PAC était soumise, depuis de nombreuses années, à la subsidiarité, afin que sa gestion, notamment celle du pilier « développement rural », soit aussi décentralisée que possible. L'article 4-2 TFUE précise désormais que « *les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants : [...] d) L'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer* ». Les domaines de compétences partagées se définissent comme des domaines où l'Union et les États membres interviennent de façon concurrente, ces derniers conservant leurs compétences uniquement dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer. Comme l'explique C. Blumann, ce basculement de la PAC dans le domaine des compétences partagées trouve son origine dans le vœu de l'Allemagne, exprimé en 1999, visant à introduire le cofinancement des dépenses agricoles, ce à quoi, à l'époque, la France s'est fortement opposée.

Le nouvel article 4-2 TFUE aura vraisemblablement des effets sur le travail législatif, dans la mesure où les institutions européennes devront appliquer le principe de subsidiarité dans un domaine qui ne relève plus de la compétence exclusive. Il incombe dorénavant au législateur européen de respecter les deux critères de l'article 5-3 du traité sur l'Union européenne (TUE), ainsi que le contenu du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les Parlements nationaux ayant à leur disposition un système de « cartons »¹ pour, à certaines conditions, faire entendre leur avis.

Entrant dorénavant dans le domaine des compétences partagées, la PAC pourra se voir appliquer le mécanisme des coopérations renforcées (art. 20 TUE), ce qui pourrait permettre d'accélérer certaines de ses évolutions. Enfin, avant comme après le traité de Lisbonne, le développement rural que la dernière réforme pour 2014-2020 intègre davantage que par le passé dans la Politique de cohésion économique, sociale et territoriale grâce à la création d'un cadre stratégique commun (CSC), s'inscrit dans le domaine des compétences partagées. Le Fonds européen agricole de développement rural (Feader) est dorénavant un des quatre Fonds européens structurels et d'investissement (Fonds ESI).

1. Voir François-Xavier Priollaud et David Siritzky, *Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La Documentation française, 2008, p. 427 et s.