

# Version anonymisée

Traduction

C-365/19 - 1

**Affaire C-365/19**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

8 mai 2019

**Juridiction de renvoi :**

Verwaltungsgericht Schwerin (Allemagne)

**Date de la décision de renvoi :**

16 avril 2019

**Partie requérante :**

FD

**Partie défenderesse :**

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres  
Mecklenburg

---

**VERWALTUNGSGERICHT**

**SCHWERIN**

**(tribunal administratif de Schwerin, Allemagne)**

**ORDONNANCE**

Dans la procédure administrative

FD,

- partie requérante -

contre

FR

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (Office public de l'agriculture et de l'environnement du Mecklenbourg central)

- partie défenderesse -

ayant pour objet

subventions, aides à l'ajustement, primes de retrait, **[Or. 2]**

la quatrième chambre du Verwaltungsgericht Schwerin a décidé le

16 avril 2019

[omissis] [composition du siège]

La procédure est suspendue et la Cour de justice de l'Union européenne est saisie de la question préjudicielle suivante au titre de l'article 267 TFUE :

**L'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013 – le cas échéant conjointement avec l'article 28, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 – établit-il un droit pour un jeune agriculteur à l'attribution de droits au paiement pour l'année de demande 2016, même si ce dernier a déjà bénéficié à titre gratuit de droits au paiement en vertu de l'article 24 du règlement (UE) n° 1307/2013 à partir du plafond national pour l'année 2015 en fonction de la surface de son exploitation à ce moment ?**

**Motifs :**

**I.**

- 1 Dans son recours, la partie requérante sollicite, d'une part, l'attribution de droits au paiement pour l'année de demande 2016 et, d'autre part, le bénéfice de (nouveaux) paiements directs pour l'année de demande 2016 compte tenu de ces droits au paiement.
- 2 La partie requérante gère une exploitation agricole. Elle est une jeune agricultrice au sens de l'article 50, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1307/2013. À sa demande, elle a obtenu de la partie défenderesse, pour l'année de demande 2015, 32,17 droits au paiement à partir du plafond régional au titre de l'article 24 du règlement (UE) n° 1307/2013 compte tenu de la surface que son exploitation agricole avait à l'époque **[Or. 3]**.
- 3 Le 12 mai 2016, elle a demandé de se voir attribuer en tant que jeune agricultrice 30,32 nouveaux droits au paiement au motif que son exploitation avait désormais une surface de 62,777 hectares. La partie défenderesse a rejeté cette demande par décision du 26 janvier 2017.
- 4 À la suite de la demande, également faite le 12 mai 2016, d'octroi de paiements directs pour l'année de demande 2016 ainsi que d'une [demande de]

2

remboursement au titre de la « discipline financière », la partie défenderesse lui a accordé une aide d'un montant de 11 390,16 euros, par décision du 31 janvier 2017. Il ressort de la décision que la requérante dispose certes d'une surface calculée de 62,4893 hectares mais qu'en raison des droits au paiement qui ne sont que de 32,17 selon l'attribution de l'année 2015, les droits au paiement sont le facteur plafonnant l'aide qui peut être accordée.

- 5 Par décision du 24 novembre 2017, la partie défenderesse a rejeté les réclamations que la requérante avait introduites contre les décisions des 26 et 31 janvier 2017. En dépit de son statut de jeune agricultrice, la partie défenderesse a estimé ne pas pouvoir lui accorder de nouveaux droits au paiement au titre de l'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013, en ce que la partie requérante a déjà bénéficié à titre gratuit de droits au paiement à partir du plafond national pour l'année 2015. D'après la disposition précitée du droit de l'Union, lue conjointement avec l'article 16 bis du règlement (allemand) d'application du régime de soutien direct, les droits au paiement ne pourraient être attribués qu'une seule fois à l'agriculteur. Une nouvelle attribution de droits au paiement de la réserve à de jeunes agriculteurs qui auraient déjà bénéficié de droits au paiement à partir du plafond régional pour l'année de demande 2015, favoriserait ceux-ci par rapport aux agriculteurs qui auraient bénéficié en 2015 de droits au paiement à partir du plafond régional au titre du « régime normal » de l'article 24 du règlement UE n° 1307/2013 et auxquels l'attribution à titre gratuit de nouveaux droits au paiement n'est pas envisageable. De plus, les jeunes agriculteurs comme la requérante seraient alors mieux traités que les jeunes agriculteurs qui n'ont commencé leur activité qu'ultérieurement [Or. 4] et qui ne pourraient eux aussi bénéficier de droits au paiement qu'une seule fois (article 16 bis du règlement (allemand) d'application du régime de soutien direct). Faute de nouveaux droits au paiement de la requérante, il est exclu d'octroyer un soutien plus important pour l'année de demande 2016.
- 6 La partie requérante a saisi le tribunal administratif le 22 décembre 2017. Elle estime avoir droit à l'attribution de 30,32 nouveaux droits au paiement en tant que jeune agricultrice. Cela découle, si pas déjà de l'article 30, paragraphes 4 et 6, du règlement (UE) n° 1307/2013, en tout état de cause de l'article 28, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014. Aux termes de cette disposition, le jeune agriculteur qui détient déjà des droits au paiement, a droit à l'attribution du nombre de droits au paiement à partir de la réserve nationale qui lui ont manqué pour qu'il dispose de suffisamment de droits au paiement pour l'ensemble d'hectares admissibles dans l'année 2016. Le législateur européen ne prévoit pas que les droits au paiement attribués au titre de l'article 24 du règlement (UE) n° 1307/2013 réduisent à néant les droits issus des dispositions combinées de l'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013 et de l'article 28, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014. Dans la mesure où la partie défenderesse invoque la disposition de droit national de l'article 16 bis du règlement (allemand) d'application du régime de soutien direct, celle-ci exclut seulement d'attribuer à de jeunes agriculteurs une nouvelle, deuxième, fois des droits au paiement à partir de la réserve nationale. Cela est sans incidence pour la

partie requérante dès lors que l'attribution faite en 2015 au titre de l'article 24 du règlement (UE) n° 1307/2013 n'a pas été prélevée sur la réserve nationale.

- 7 Compte tenu des 30,32 nouveaux droits au paiement à attribuer à la partie requérante, le nouveau droit à subvention qu'elle fait valoir s'élève dès lors à 9 645,01 euros.
- 8 [omissis] [majoration d'intérêts]
- 9 La partie requérante conclut à ce qu'il plaise au tribunal administratif,
- 10 1. Annuler la décision que la partie défenderesse a rendue le 26 janvier 2017 et la décision qu'elle a rendue sur réclamation le 24 novembre 2017 en ce que celles-ci empêchent **[Or. 5]** d'enjoindre à la partie défenderesse de lui attribuer 30,32 nouveaux droits au paiement pour l'année 2016 et
- 11 2. Annuler la décision que la partie défenderesse a rendue le 26 janvier 2017 et la décision qu'elle a rendue sur réclamation le 24 novembre 2017 et enjoindre à la partie défenderesse de lui reconnaître pour l'an 2016 un nouveau soutien direct d'un montant de 9 645,01 euros à majorer des intérêts à 0,5 % par mois à compter de la saisine du tribunal.
- 12 La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise au tribunal,
- 13 Rejeter le recours.
- 14 Elle persiste dans son analyse juridique. La partie requérante établit erronément une distinction entre la réserve nationale et le plafond régional à partir duquel elle a bénéficié à titre gratuit en 2015 de droits au paiement. Aux termes de la loi d'application du régime de soutien direct, tant la réserve nationale que le plafond régional font partie du plafond national fixé pour le régime de paiement de base visé à l'article 22 du règlement (UE) n° 1307/2013.
- 15 L'article 30 du règlement (UE) n° 1307/2013 a été créé pour le cas où des agriculteurs qui n'auraient pas rempli la condition de l'article 24 du règlement en 2015, y compris les conditions qui y visent l'année 2013, devraient avoir la possibilité de se voir attribuer des droits au paiement. Sans le droit issu de l'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013, les jeunes agriculteurs et les agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole seraient tenus en principe d'acquiescer à titre onéreux les droits au paiement. Il ressort du considérant 24 du règlement (UE) n° 1307/2013 que la réserve nationale devrait être destinée, en priorité, à faciliter la participation au régime des jeunes agriculteurs et des agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole. Il n'y a aucun besoin de faciliter la participation des agriculteurs qui auraient déjà bénéficié de droits au paiement à partir du plafond régional car ceux-ci auraient déjà obtenu leur participation de la manière la plus facile possible, à savoir par une attribution à titre gratuit de droits au paiement **[Or. 6]**. Cette facilité ne les a pas favorisés dès lors qu'elle a simplement donné la possibilité en 2015 d'y

participer à l'instar d'« anciens » agriculteurs, conformément à l'article 24 du règlement n° 1307/2013 par l'attribution de droits au paiement au lieu de devoir acquérir ceux-ci (à titre onéreux). Conformément à l'article 24, un agriculteur n'a cependant bénéficié qu'une seule fois de droits au paiement (en 2015). Si donc un jeune agriculteur pouvait introduire chaque année à nouveau une demande d'attribution de droits au paiement, aussi longtemps qu'il conserve le statut de jeune agriculteur, cela le favoriserait par rapport aux autres agriculteurs. C'est ce que l'article 16 bis du règlement (allemand) d'application du régime de soutien direct est censé exclure selon elle.

- 16 Aux termes de l'article 30, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1307/2013, les États membres attribuent les droits au paiement à partir de leur réserve nationale ou de leurs réserves régionales en fonction de critères objectifs et en veillant à assurer l'égalité de traitement entre agriculteurs et à éviter toute distorsion de marché et de concurrence. La catégorie décisive pour l'égalité de traitement est constituée selon elle de tous les agriculteurs qui ont pu se voir attribuer des droits au paiement, que ce soit au titre de l'article 24 ou de l'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013.
- 17 C'est à tort que la partie requérante considère que l'article 28, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 peut servir de fondement à son droit au paiement. Cette disposition ne fonde aucun droit mais régit simplement le calcul du nombre et de la valeur des droits au paiement à attribuer de cette manière ainsi qu'il ressort du considérant 29 de ce règlement. Cette analyse de la partie requérante est également contredite par le fait que, aux termes de l'article 35, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) n° 1307/2013 habilitant la Commission à adopter des actes délégués, la Commission n'a pas été habilitée à déterminer un fondement au droit au paiement exorbitant du règlement (UE) n° 1307/2013.

## II.

- 18 [omissis] [déroulement de la procédure]
- 19 Le litige soulève des questions d'interprétation à l'égard de dispositions du règlement (UE) n° 1307/2013 et du règlement délégué (UE) n° 639/2014 qui ont une importance déterminante pour statuer dans l'affaire **[Or. 7]** portée devant le tribunal administratif de Schwerin :
- 20 1. La chambre de céans estime que les termes de l'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013 récusent l'idée selon laquelle la disposition fonde directement un droit à l'attribution de droits au paiement en faveur (notamment) de jeunes agriculteurs. En énonçant « les États membres utilisent leur réserve nationale ou leurs réserves régionales pour attribuer, en priorité, des droits au paiement aux jeunes agriculteurs... » ils n'attestent pas, par rapport à la disposition de l'article 24, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1307/2013 (« Les droits au paiement sont attribués aux agriculteurs... ») que la disposition fonde déjà elle-même, pour le jeune agriculteur particulier, un droit, c'est-à-dire un droit

subjectif susceptible d'être invoqué en justice. La disposition dicte seulement à l'État membre la destination que la réserve recevra en priorité en établissant ainsi un cadre.

- 21 Cette interprétation est confortée par la disposition figurant au paragraphe 4 de l'article indiquant que la réserve sert à attribuer des droits au paiement « en fonction de critères objectifs et en veillant à assurer l'égalité de traitement entre agriculteurs et à éviter toute distorsion de marché et de concurrence ». La disposition donne à penser que, sur ce point aussi, elle se contente d'encadrer un régime de répartition de droit interne. Si l'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013 établissait déjà, en droit de l'Union, un droit exhaustif, comment l'État national serait-il encore censé pouvoir respecter le cadre du paragraphe 4 de l'article ?
- 22 La disposition de l'article 30, paragraphe 10, du règlement (UE) n° 1307/2013, laissant aux États membre une faculté de choix dans la mise en œuvre des objectifs du paragraphe 6 de l'article (attribution de nouveaux droits ou augmentation de la valeur unitaire de tous les droits existants) récuse elle aussi l'idée d'établir directement un droit.
- 23 Rien d'autre ne découle enfin non plus de l'article 50 du règlement (UE) n° 1307/2013. Le « paiement annuel aux jeunes agriculteurs », établi au paragraphe 1, ne concerne [Or. 8] pas la question en cause ici de l'attribution de droits au paiement. Aux termes de son paragraphe 4, ce paiement en faveur des jeunes agriculteurs suppose au contraire l'activation des droits au paiement (existants, reconnus) dans l'année d'exploitation par les surfaces agricoles dont le jeune agriculteur dispose. Ce paiement annuel est un paiement spécial versé temporairement dont les modalités sont définies dans la législation allemande à l'article 19 de la loi d'application du régime de soutien direct.
- 24 2. Les termes de l'article 28, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 sont en revanche parfaitement clairs. Aux termes de cette disposition, lorsqu'un jeune agriculteur, qui détient déjà des droits au paiement (telle la partie requérante), introduit une demande de nouveaux droits au paiement à partir de la réserve nationale ou régionale, « il reçoit un nombre de droits au paiement équivalent au nombre d'hectares admissibles qu'il possède... et pour lesquels il ne détient aucun droit au paiement (en propriété ou par bail) ».
- 25 L'interprétation de la partie défenderesse selon laquelle cette disposition consiste seulement à limiter le volume des éventuels droits au paiement à attribuer en ce sens que la surface actuelle détermine le plafond de l'attribution supplémentaire de droits au paiement mais n'établit pas, en droit de l'Union, un droit direct à attribution, semble en effet pouvoir se concilier à ces termes même si elle est moins évidente si on les considère hors de leur contexte.
- 26 La chambre de céans estime que l'article 35, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) n° 1307/2013 milite en faveur de cette dernière interprétation en ce qu'il

n'habilite à ce titre l'auteur du règlement délégué (UE) n° 639/2013 qu'à adopter « les règles relatives à l'établissement et au calcul de la valeur et du nombre de droits au paiement reçus à partir de la réserve nationale ou des réserves régionales ». Dans la mesure où l'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013 n'établit pas lui-même de droit de cette nature, à juste titre, selon la chambre de céans (voir plus haut), cette règle d'habilitation remet en cause la faculté de l'auteur du règlement délégué de constituer un tel droit dès lors qu'il peut **[Or. 9]** agir uniquement pour ainsi dire dans les limites tracées par le règlement d'habilitation du Parlement européen et du Conseil.

- 27 La chambre de céans est au surplus encline à ne tirer des dispositions de droit de l'Union invoquées comme telles aucun « fondement à un droit » ni « droit subjectif » à l'attribution de nouveaux droits au paiement pour un jeune agriculteur. Pareils droits ne pourraient découler que de la pratique suivie par l'État national dans ses attributions au titre du principe d'égalité et de l'adage *patere legem quam ipse fecisti* (l'administration est liée par ses propres actes) faute d'adoption, comme en Allemagne, de règle établissant ce droit. Nul ne soutient, et rien n'indique, qu'il y ait une pratique d'attribution favorable aux jeunes agriculteurs qui s'imposerait à la partie défenderesse au nom du principe d'égalité.
- 28 3. Si l'on tire directement de l'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013, le cas échéant conjointement avec l'article 28, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014, le droit exhaustif d'un jeune agriculteur à l'attribution de droits au paiement à partir de la réserve nationale ou régionale, on se demande alors comment l'État national veillera à assurer l'égalité de traitement entre agriculteurs et à éviter toute distorsion de marché et de concurrence, ainsi que l'article 30, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1307/2013 le lui impose.
- 29 Nous visons ici les exemples donnés par la partie défenderesse.
- 30 Au reste, tant qu'il a le statut de jeune agriculteur, un jeune agriculteur pourrait en droit de l'Union solliciter à plusieurs reprises à chaque augmentation de ses surfaces agricoles au cours des années le bénéfice de nouveaux droits au paiement à partir de la réserve. La disposition de droit interne de l'article 16 bis du règlement (allemand) d'application du régime de soutien direct serait alors contraire au droit de l'Union et nullement applicable lorsqu'un jeune agriculteur s'est vu attribuer en 2015 des droits au paiement non pas au titre de l'article 30, paragraphe 6, mais au titre de l'article 24 du règlement (UE) n° 1307/2013. **[Or. 10]**
- 31 Nous adressons dès lors la demande de décision préjudicielle suivante à la Cour de justice au titre de l'article 267 TFUE :
- 32 **L'article 30, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1307/2013 – le cas échéant conjointement avec l'article 28, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 – établit-il un droit à l'attribution de droits au paiement pour**

**l'année de demande 2016 à un jeune agriculteur, même si ce dernier a déjà bénéficié à titre gratuit de droits au payement en vertu de l'article 24 du règlement (UE) n° 1307/2013 à partir du plafond national pour l'année 2015 et correspondant à la surface de son exploitation à ce moment ?**

33 La présente ordonnance n'est pas susceptible de recours.

[omissis] [signatures]

DOCUMENT DE TRAVAIL