

Affaire C-373/20**Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

6 août 2020

Jurisdiction de renvoi :

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Pologne)

Date de la décision de renvoi :

18 juin 2020

Partie requérante :

A.M.

Partie défenderesse :

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

[omissis]

ORDONNANCE

Le 18 juin 2020

Le Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (tribunal administratif de la voïvodie de Szczecin) [omissis]

[omissis]

après avoir examiné, lors de l'audience des 4 et 18 juin 2020, le recours introduit **par A. M. contre la décision du Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa** (Monsieur Z., directeur du département régional de l'Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture) datée du 8 novembre 2019 et portant le numéro [...], relative au paiement agroenvironnemental pour l'année 2013,

d é c i d e :

I. en application de l'article 267 TFUE, de soumettre à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les autorités nationales sont-elles fondées à interpréter la notion de “pâturages permanents” – telle que définie à l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, du 29 octobre 2009, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil 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 [Or. 2] (JO 2009, L 316, p. 1) – en ce sens que les inondations ou submersions naturelles et périodiques des prairies et pâturages situés dans une zone de protection spéciale (site Natura 2000 ; parc paysager d'Insko) induisent une “rotation des cultures” sur ces terres et entraînent l'interruption de la période de cinq ans (ou plus) pendant laquelle lesdites terres ne font pas partie du système de “rotation des cultures”, ce qui constitue également, par voie de conséquence, un motif d'exclusion ou de limitation du paiement agroenvironnemental au profit de l'agriculteur et produit d'autres conséquences financières liées à l'interruption de la période de cinq ans de mise en œuvre du programme agroenvironnemental ? »

II. En vertu de l'article 125, paragraphe 1, point 1, de l'ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (loi relative aux procédures devant les juridictions administratives, du 30 août 2002) [omissis], surseoir à statuer. [Or. 3]

Question préjudicielle

« Les autorités nationales sont-elles fondées à interpréter la notion de “pâturages permanents” – telle que définie à l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, du 29 octobre 2009, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil 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 (JO 2009, L 316, p. 1) – en ce sens que les inondations ou submersions naturelles et périodiques des prairies et pâturages situés dans une zone de protection spéciale (site Natura 2000 ; parc paysager d'Insko) induisent une “rotation des cultures” sur ces terres et entraînent l'interruption de la période de cinq ans (ou plus) pendant laquelle lesdites terres ne font pas partie du système de “rotation des cultures”, ce qui constitue également, par voie de conséquence, un motif d'exclusion ou de limitation du paiement agroenvironnemental au profit de l'agriculteur et produit d'autres conséquences financières liées à l'interruption de la période de cinq ans de mise en œuvre du programme agroenvironnemental ? »

I. Le cadre juridique

Le droit de l'Union

1. Règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, du 29 octobre 2009, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil 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 (JO 2009, L 316, p. 1).

« Article 2

Définitions

Aux fins du titre III du règlement (CE) n° 73/2009 et aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

c) “pâturages permanents” : les terres consacrées à la production d’herbe et d’autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l’exploitation **[Or. 4]** depuis cinq ans ou davantage, à l’exclusion des superficies mises en jachère conformément au règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil [...], des superficies mises en jachère conformément aux articles 22, 23 et 24 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil [...] et des superficies mises en jachère conformément à l’article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil [...] ; à cette fin, on entend par “herbe et autres plantes fourragères herbacées”, toutes les plantes herbacées se trouvant traditionnellement dans les pâturages naturels ou normalement comprises dans les mélanges de semences pour pâturages ou prairies dans l’État membre (qu’ils soient ou non utilisés pour faire paître les animaux). Les États membres peuvent inclure les grandes cultures figurant à l’annexe I ».

2. Règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO 2009, L 316, p. 65).

« Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, les définitions de l’article 2 du règlement (CE) n° 73/2009 s’appliquent.

Les définitions suivantes s'appliquent également. On entend par :

[...]

(2) “pâturage permanent”, un pâturage permanent tel qu'il est défini à l'article 2, point c), du règlement (CE) n° 1120/2009 ».

3. Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 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 (JO 2009, L 30, p. 16).

« Article 6

Bonnes conditions agricoles et environnementales [Or. 5]

1. Les États membres veillent à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les États membres définissent, au niveau national ou régional, des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales sur la base du cadre fixé à l'annexe III, en tenant compte 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. Les États membres ne peuvent pas définir des exigences minimales qui ne sont pas prévues dans ce cadre.

L'application des normes énumérées dans la troisième colonne de l'annexe III est facultative, sauf dans les cas suivants :

a) un État membre a défini pour cette norme, avant le 1^{er} janvier 2009, une exigence minimale pour les bonnes conditions agricoles et environnementales, et/ou

b) des règles nationales concernant la norme en question sont appliquées dans l'État membre.

[...]

Article 146

Abrogations

[...]

2. Les références faites dans le présent règlement au règlement (CE) n° 1782/2003 s'entendent comme faites audit règlement tel qu'en vigueur avant son abrogation.

Les références faites dans d'autres actes au règlement (CE) n° 1782/2003 s'entendent comme faites au présent règlement et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe XVIII ».

4. Le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1), abrogé par le règlement n° 73/2009, prévoyait ce qui suit en 2009 :

Considérant 3

« Afin d'éviter que les terres agricoles ne soient abandonnées et d'assurer leur maintien dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, il convient d'établir des normes qui procèdent ou non [Or. 6] de dispositions des États membres. Par conséquent, il y a lieu de définir un cadre communautaire dans lequel les États membres puissent adopter des normes qui prennent en compte les caractéristiques des zones concernées, notamment les conditions pédologiques et climatiques ainsi que les modes d'exploitation existants (utilisation des terres, rotation des cultures, pratiques agricoles) et la structure des exploitations. »

Considérant 4

« Étant donné que les pâturages permanents ont un effet positif sur l'environnement, il convient d'adopter des mesures visant à encourager le maintien des pâturages permanents existants afin de prévenir leur transformation généralisée en terres arables. »

5. Règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO 2011, L 25, p. 8).

« Article 7

Règles applicables

1. L'article 2, deuxième alinéa, points 1), 10) et 20), l'article 6, paragraphe 1, l'article 10, paragraphe 2, les articles 12, 14, 16 et 20, l'article 25, paragraphe 1, deuxième alinéa, les articles 73, 74 et 82 du règlement (CE) n° 1122/2009 s'appliquent mutatis mutandis aux fins du présent titre. En ce qui concerne les mesures visées à l'article 36, points b) iii), b) iv) et b) v), du règlement (CE) n° 1698/2005, les États membres peuvent cependant instituer des systèmes de remplacement adéquats pour permettre l'identification unique des terres susceptibles de bénéficier de l'aide. »

Le droit national

1. Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (loi sur le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural dans le cadre du programme de développement rural pour la période 2007-2013, du 7 mars 2007) [omissis]

Article 5. Mesures relevant du programme

« 1. Le programme est mis en œuvre sur le territoire de la République de Pologne et comprend les mesures suivantes :

[...]

14) un programme agroenvironnemental ; **[Or. 7]**

[...] »

Article 18a. Exigences et règles, notions

« Lorsque l’octroi de l’aide est soumis aux règles et critères de conditionnalité visés dans le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 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 (JO 2009, L 30, p. 16, tel que modifié) (ci-après le « règlement n° 73/2009 »), et dans les dispositions du droit de l’Union adoptées en application de ce règlement, on entend par « règles et critères » ceux définis dans les dispositions relatives aux paiements au titre des régimes de soutien direct. »

2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (règlement du ministre de l’Agriculture et du Développement rural relatif aux modalités et aux procédures d’octroi d’un concours financier dans le cadre de la mesure « Programme agroenvironnemental » relevant du programme de développement rural pour la période 2007-2013, du 13 mars 2013) [omissis]

« Article 1^{er}.

Le présent règlement définit les modalités et les procédures d’octroi, de versement et de remboursement de l’aide financière ci-après dénommée “paiement

agroenvironnemental”), accordée au titre de la mesure “programme agroenvironnemental” relevant du programme de développement rural pour la période 2007-2013 (ci-après le “programme”), et en particulier :

[...]

5) la façon dont est évaluée l'importance des cas de non-conformité visés à l'article 54, paragraphe 1, sous c), du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO 2009, L 316, p. 65, tel que modifié) (ci-après le “règlement n° 1122/2009”), en cas de non-respect des exigences minimales relatives à l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires ; **[Or. 8]**

6) le pourcentage de réduction du paiement agroenvironnemental en fonction de l'évaluation de l'importance du non-respect constaté, ainsi que les cas de non-respect considérés comme mineurs, visés à l'article 24, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 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 (JO 2009, L 30, p. 16, tel que modifié) (ci-après le “règlement n° 73/2009”) ;

[...]

Article 2.

1. Un paiement agroenvironnemental est accordé à un agriculteur au sens de l'article 2, sous a), du règlement n° 73/2009 (ci-après l'“agriculteur”), si :

[...]

3) il met en œuvre un engagement en faveur de l'agroenvironnement d'une durée de cinq ans, prévu à l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2005, L 277, p. 1, tel que modifié) (ci-après l'“engagement agroenvironnemental”), qui comporte des exigences allant au-delà des prescriptions de base, dans le cadre de paquets spécifiques et de leurs variantes, conformément au plan d'action agroenvironnemental ;

[...]

Article 4.

1. L'engagement agroenvironnemental est mis en œuvre dans le cadre d'un ou de plusieurs des paquets suivants :

[...]

2) Paquet 2. Agriculture biologique ;

3) Paquet 3. Pâturages permanents extensifs ;

[...]

2. Un agriculteur qui met en œuvre un engagement agroenvironnemental :

1) conserve sur l'exploitation agricole les pâturages permanents – au sens de l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, du 29 octobre 2009, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil établissant des règles communes pour **[Or. 9]** 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 (JO 2009, L 316, p. 1, tel que modifié) (ci-après les "pâturages permanents") – existants sur ladite exploitation et identifiés dans le plan d'activité agroenvironnemental, ainsi que les éléments du paysage agricole non utilisés à des fins agricoles qui constituent des refuges pour la faune sauvage, existants sur ladite exploitation et identifiés dans ledit plan ;

[...]

Article 38.

[...]

6. Si l'agriculteur n'a conservé aucun pâturage permanent ou élément du paysage agricole non utilisé à des fins agricoles existant sur l'exploitation et identifié dans le plan d'activité agroenvironnemental, au sens de l'article 4, paragraphe 2, point 1, le paiement agroenvironnemental est dû à cet agriculteur à concurrence d'un montant réduit de 20 % l'année où ce manquement a été constaté.

Annexe 2. Exigences minimales relatives à l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires, assorties d'un nombre de points attribués à chaque non-conformité constatée, montant des réductions et autres exigences obligatoires pertinentes.

[...]

II. Paquet 2. Agriculture biologique.

[...]

2) en cas de mise en œuvre simultanée sur les mêmes terres agricoles :

Paquet 3. Pâturages permanents extensifs – fauchage dans un délai approprié fixé en partie III. Paquet 3. Pâturages permanents extensifs

[...]

III. Paquet 3. Pâturages permanents extensifs.

2. Exigences supplémentaires pour le paquet en cas de fauche de pâturages permanents :

[...]

3. Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (règlement n° 14/2005 du voïvode de Poméranie occidentale relatif au parc paysager d'Ińsko, du 27 juillet 2005) [omissis]

[...]

Article 3. 1.

Le parc fait l'objet des interdictions suivantes :

[...] **[Or. 10]**

8) le comblement, le remblayage et la transformation des masses d'eau et des zones humides

4. Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (règlement n° 36/2005 du voïvode de Poméranie occidentale relatif au plan de protection du parc paysager d'Ińsko, du 10 novembre 2005) [omissis]

Article 2.1.

La protection du parc a pour but de préserver, de diffuser et de promouvoir ses atouts naturels, historiques et culturels ainsi que ses caractéristiques paysagères dans des conditions de développement durable, et en particulier :

[...]

3) de conserver les populations d'espèces rares et protégées de champignons, de plantes et d'animaux ainsi que leurs habitats, et notamment les oiseaux sauvages

et leurs habitats dans la zone de protection spéciale des oiseaux Natura 2000 Ostoja Ińska PLB 320008 ;

[...]

2. Les objectifs visés au paragraphe 1 sont réalisés par :

1) la conservation et, s'agissant des éléments naturels détruits ou dégradés, la restauration :

[...]

c) des peuplements forestiers situés dans des champs, en bord de route et au bord de l'eau, ainsi que des étangs situés dans des champs ou des forêts,

[...]

Article 3.1.

Il y a lieu d'identifier les conditions naturelles suivantes aux fins de la mise en œuvre des objectifs de protection du parc :

[...]

4) la zone du parc est traversée par la ligne de partage des eaux entre le bassin hydrographique du fleuve Rega et le bassin hydrographique de la rivière Ina, et la quasi-totalité de la zone du parc se trouve dans le bassin versant de la rivière Ina ;

[...]

6) Le parc abrite des habitats naturels énumérés dans quatorze catégories de l'annexe I de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

[...] **[Or. 11]**

Article 4. L'identification et la définition des moyens permettant d'éliminer ou de réduire les menaces existantes et potentielles, intérieures et extérieures, ainsi que leurs effets, sont présentés dans le tableau ci-dessous :

“Moyens permettant d'éliminer ou de réduire les menaces ainsi que leurs effets” :

[...]

13 – Mise en œuvre de programmes agroenvironnementaux et du code de bonnes pratiques agricoles [...] Protection des peuplements forestiers situés dans des champs, étangs et autres friches naturelles. Création ou extension de zones “tampons” dans le voisinage :

– masses d'eau d'une largeur minimale de 20 m

[...]

21 – Exclusion de nouvelles installations de protection contre les inondations utilisées exclusivement à des fins de drainage. Amélioration de la rétention des eaux par le ralentissement de leur écoulement au moyen de seuils limitant l'écoulement de l'eau, abandon de l'entretien des fossés de drainage, [...] blocage de l'écoulement des eaux favorisé par des dispositifs de drainage sur les friches situées dans des champs (étangs, tourbières et zones humides).

II. Les faits

La procédure devant les autorités administratives

1. En 2009, A.M., agriculteur, a commencé à mettre en œuvre le programme agroenvironnemental de cinq ans pour la période 2009-2013 dans le cadre des paquets suivants :
 - paquet 2, agriculture biologique (variante 2.1). Pâturages permanents (avec période de conversion terminée) sur une superficie de 45,37 ha, déclarés sur les parcelles agricoles A et B ;
 - paquet 3, pâturages permanents extensifs (variante 3.1.2). Gestion extensive des prairies et pâturages dans des zones Natura 2000 sur une superficie de 20 ha, déclarée sur la parcelle agricole A.
2. Au cours de la période 2009-2011, l'agriculteur a reçu des paiements pour les surfaces déclarées. En 2012, l'autorité administrative de première instance (Kierownik Biura Powiatu P. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Monsieur P., chef d'un bureau de district de l'Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture), sur la base de la demande de l'agriculteur, qui avait réduit de 9,83 ha la superficie déclarée aux fins du paiement en raison d'inondations et de submersions de longue durée de cette zone ayant empêché le fauchage des prairies et des pâturages dans les délais **[Or. 12]** prescrits, et par une décision (finale) d'octroi du paiement agroenvironnemental pour l'année 2012, a indiqué que la superficie admissible au bénéfice du paiement était de 35,51 ha dans la variante 2.3 et de 17,18 ha dans la variante 3.1.2. L'agriculteur a perçu un paiement réduit. En 2013, période objet du présent litige, il a introduit une demande de paiements agroenvironnementaux en déclarant, dans le cadre des paquets, des superficies identiques à celles indiquées de 2009 à 2011, affirmant que l'exclusion de la superficie de 9,83 ha en 2012 ne devrait pas affecter la déclaration déposée en 2013, puisque ladite exclusion n'était pas de son fait et qu'il avait fauché des prairies et des pâturages à une date ultérieure à celle prescrite, en octobre 2012, ce qui avait été confirmé par l'inspection effectuée par l'autorité administrative de première instance le 15 octobre 2012.

3. Les autorités administratives de première et de deuxième instances se sont prononcées à six reprises sur ce dossier et l'affaire a déjà été examinée deux fois par le Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (tribunal administratif de la voïvodie de Szczecin). Actuellement, cette juridiction examine l'affaire pour la troisième fois. Dans sa sixième décision rendue sur ce dossier, l'autorité administrative de première instance a estimé que, s'agissant de la superficie de 9,83 ha, l'utilisation continue des terres en tant que pâturages permanents avait été interrompue et que, même s'il était possible de les réaffecter à la production agricole dans un laps de temps relativement court, ces terres ne pouvaient toutefois être considérées comme des pâturages permanents tant qu'elles n'auraient pas été utilisées pendant une période de cinq ans pour la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) sans rotation des cultures. Par conséquent, l'autorité administrative de première instance a considéré que l'agriculteur avait pratiqué une rotation des cultures résultant de l'inondation ou de la submersion des terres classées comme pâturages permanents. L'autorité administrative de deuxième instance [Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Monsieur Z., directeur du département régional de l'Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture)] a repris à son compte l'appréciation de l'autorité administrative de première instance quant à l'interruption de la continuité d'utilisation et à l'application d'une rotation des cultures sur les pâturages permanents, causée par une inondation ou une submersion, et, outre cette considération, a estimé qu'en 2012, l'agriculteur n'avait pas informé, dans un délai de dix jours ouvrables à compter du jour où il était en mesure de le faire, l'autorité administrative de première instance de l'existence d'un « cas de force majeure » au sens de l'article 47, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2006, L 368, p. 15), de sorte que les terres, même si elles n'ont été inondées ou submergées que périodiquement, n'ont pas été utilisées à des fins agricoles en 2012. **[Or. 13]**
4. Au vu de cette appréciation, les autorités administratives ont considéré que, s'agissant de la variante 3.1.2, la superficie déterminée s'établissait à 17,19 ha contre 20 ha déclarés, de sorte que – conformément à l'article 16, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement n° 65/2011 de la Commission – l'agriculteur aurait dû se voir accorder un paiement correspondant à la superficie réduite du double de la différence constatée au titre de la mise en œuvre de la variante 3.1.2. (Gestion extensive des prairies et pâturages dans des zones Natura 2000) ; s'agissant de la variante 2.3 (Pâturages permanents avec période de conversion terminée) – conformément à l'article 16, paragraphe 5, deuxième alinéa, dudit règlement – l'octroi du paiement aurait dû être refusé.
5. Il convient de préciser que l'indication numérique des variantes déclarées aux fins des paiements a fait l'objet de modifications dans la législation nationale au cours de la période 2009-2013, de sorte que l'indication des variantes en 2013 diffère de

celle déclarée par l'agriculteur en 2009. La différence ne concerne que l'indication numérique des variantes.

Procédure devant la juridiction de première instance

6. Dans le recours qu'il a introduit devant la juridiction de renvoi, l'agriculteur invoque une violation de l'article 2, sous c), du règlement n° 1120/2009 au motif qu'il aurait été interprété de manière erronée en ce sens qu'une partie des terres ne constituent pas des pâturages permanents du fait de la rotation des cultures qui s'y déroulerait, et conteste l'argument selon lequel la circonstance en cause (les inondations ou submersions) ne serait pas pertinente en l'espèce, alors que la démonstration d'une inondation périodique est essentielle pour déterminer s'il y a rotation des cultures et interruption de l'utilisation des terres à des fins agricoles, et, par conséquent, s'il convient d'accorder des paiements et pour quel montant.

III. Motivation de la demande de décision préjudicielle

Remarques d'ordre général

7. Du fait de l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 en vertu du traité d'adhésion, le droit de l'Union est devenu partie intégrante de l'ordre juridique en vigueur en Pologne à compter de cette date et, en cas de conflit avec la législation nationale, il prévaut sur cette législation, conformément [Or. 14] à l'article 91, paragraphe 3, de la Constitution de la République de Pologne, lu en combinaison avec l'article 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne, qui fait partie du traité d'adhésion.
8. Le principe de primauté du droit de l'Union est également consacré par la jurisprudence constante de la Cour (voir arrêts du 5 février 1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1 ; du 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, ainsi que du 29 avril 1999, Ciola, C-224/97, EU:C:1999:212).
9. Conformément à l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE [omissis], la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union. De plus, en application de l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.
10. [Renvoi aux recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles] [omissis].
11. La juridiction de renvoi est appelée à se prononcer sur la question de savoir si les inondations ou submersions périodiques de parcelles déclarées dans une demande

de paiements agroenvironnementaux et situées dans une zone de protection spéciale (site Natura 2000 ; parc paysager d'Ínsko ; habitats naturels énumérés dans quatorze catégories de l'annexe I de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages) ; parcelles qui, de ce fait, sont soumises **[Or. 15]** à des inondations ou submersions naturelles périodiques, notamment sous l'effet de restrictions découlant du rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ínskiego Parku Krajobrazowego (règlement n° 36/2005 du voïvode de Poméranie occidentale relatif au plan de protection du parc paysager d'Ínsko, du 10 novembre 2005) (exclusion de nouvelles installations de protection contre les inondations utilisées exclusivement à des fins de drainage ; amélioration de la rétention des eaux par le ralentissement de leur écoulement au moyen de seuils limitant l'écoulement de l'eau, abandon de l'entretien des fossés de drainage, [...] blocage de l'écoulement des eaux favorisé par des dispositifs de drainage sur les friches situées dans des champs, à savoir étangs, tourbières et zones humides), induisent une « rotation des cultures » et font obstacle, par voie de conséquence, à la reconnaissance en tant que pâturages permanents de terres soumises à la rotation des cultures, au sens de l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, ce qui constitue également un motif d'exclusion ou de limitation du paiement agroenvironnemental au profit de l'agriculteur et entraîne d'autres conséquences financières liées à l'interruption de la période de cinq ans de mise en œuvre du programme agroenvironnemental ainsi que l'obligation de rembourser tout ou partie des paiements perçus, y compris au titre des années 2009-2012. La demande de remboursement de tout ou partie des paiements agroenvironnementaux versés, y compris au titre des années précédentes, est fondée sur les dispositions du droit de l'Union et du droit national, à savoir l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural, dont le champ d'application découle du titre de cet acte, lequel régit les modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle. L'article 6, paragraphe 1, sous a), du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil énonce clairement que les dispositions du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission s'appliquent aux aides octroyées sur le fondement de l'article 36 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, c'est-à-dire notamment aux paiements agroenvironnementaux. D'autres précisions sur ce régime figurent dans la réglementation nationale, à savoir aux articles 39 et suivants du règlement du ministre de l'Agriculture et du Développement rural relatif aux modalités et aux procédures d'octroi d'un concours financier dans le cadre de la mesure « Programme agroenvironnemental » relevant du programme de développement rural pour la période 2007-2013, du 13 mars 2013.

12. En revanche, la question de l'absence de notification par l'agriculteur d'un « cas de force majeure » résultant d'une inondation ou d'une submersion est dépourvue de pertinence aux fins du règlement du litige **[Or. 16]** portant sur le paiement au

titre de l'année 2013, car elle concerne des circonstances pertinentes aux fins de l'apurement pour l'année 2012 et peut être pertinente pour la question du remboursement des paiements reçus.

13. Avant de se prononcer sur le litige dont elle est saisie et afin de dissiper les doutes qu'elle nourrit quant à l'interprétation de l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, la juridiction de céans a estimé nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour, car elle n'est pas en mesure de clarifier la question essentielle en l'espèce, qui vise à savoir si les pâturages permanents perdent leurs caractéristiques et leur finalité lorsqu'ils sont soumis à une rotation des cultures, telle qu'interprétée par les autorités nationales, c'est-à-dire lorsqu'ils sont soumis à des inondations ou des submersions.

Sur la question préjudicielle

14. La définition de la notion de « pâturages permanents » adoptée à l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission a évolué après l'année 2013 et, depuis le 1^{er} janvier 2014, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous h), du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 608), cette notion est ainsi définie :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

h) "prairies permanentes et pâturages permanents" (ci-après dénommés conjointement "prairies permanentes"), les terres consacrées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans au moins ; d'autres espèces adaptées au pâturage comme des arbustes et/ou des arbres peuvent être présentes, pour autant que l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes ; les prairies permanentes peuvent également comprendre, lorsque les États membres le décident, des surfaces adaptées au pâturage et relevant des pratiques locales établies dans lesquelles l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement ».

[Or. 17]

Cette disposition, telle que modifiée par le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017 (JO 2017, L 350, p. 15), est désormais libellée comme suit :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

h) “prairies permanentes et pâturages permanents” (ci-après dénommés conjointement “prairies permanentes”), les terres consacrées à la production d’herbe ou d’autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l’exploitation depuis cinq ans au moins et, lorsque les États membres le décident, qui n’ont pas été labourées depuis cinq ans au moins ; d’autres espèces adaptées au pâturage comme des arbustes et/ou des arbres peuvent être présentes, de même que, lorsque les États membres le décident, d’autres espèces adaptées à la production d’aliments pour animaux comme des arbustes et/ou des arbres, pour autant que l’herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes. Les États membres peuvent aussi décider de considérer comme des prairies permanentes :

- i) des surfaces adaptées au pâturage et relevant des pratiques locales établies où l’herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement ; et/ou
 - ii) des surfaces adaptées au pâturage où l’herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas ou sont absentes ».
15. Toutefois, ces modifications apportées à la définition des pâturages permanents ne dissipent pas les doutes de la juridiction de renvoi et ne clarifient pas la question de la rotation des cultures, d’autant plus que, après la dernière de ces modifications – selon le choix de l’État membre – le labourage peut ou non déterminer l’existence d’une rotation des cultures, de sorte que ces modifications n’influent pas sur l’interprétation de cette définition telle qu’elle était formulée en 2013.
16. Dans sa jurisprudence, la Cour a abordé à plusieurs reprises la question de l’interprétation de la définition des pâturages permanents, notamment dans son arrêt du 11 novembre 2010, *Grootes* (C-152/09, EU:C:2010:671), dans lequel elle a examiné la présence d’un lien de causalité entre le changement d’affectation d’une superficie de terres arables en pâturages permanents et la participation à un programme agroenvironnemental, ainsi que dans ses arrêts du 15 mai 2019, *Grèce/Commission* (C-341/17 P, EU:C:2019:409), et du 13 février 2020, *Grèce/Commission (Pâturages permanents)* (C-252/18 P, EU:C:2020:95), dans lesquels elle a examiné la question de savoir si le critère déterminant quant à la définition de « pâturages permanents » était le type de végétation [**Or. 18**] couvrant la surface agricole (présence de plantes ligneuses ou arbustives), ou l’utilisation effective de ladite surface pour une activité agricole typique aux fins de « pâturages permanents ». Par conséquent, ces arrêts ne permettent pas de dissiper les doutes de la juridiction de renvoi.
17. Par contre, dans son arrêt du 14 octobre 2010, *Landkreis Bad Dürkheim* (C-61/09, EU:C:2010:606), qui concernait la prise en compte de certaines superficies pour l’attribution de droits au paiement à une agricultrice dans le cadre du régime de

paiement unique, la Cour a dit pour droit que : « [l']article 44, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant [certains règlements], doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que soit admissible au bénéfice de l'aide une superficie qui, bien qu'utilisée également à des fins agricoles, sert principalement à la préservation du paysage et à la protection de la nature. Par ailleurs, le fait que l'agriculteur est soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature n'enlève pas son caractère agricole à une activité qui répond à la définition visée à l'article 2, sous c), dudit règlement ». Dans cet arrêt, la Cour, se référant à l'arrêt du 16 juillet 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458), a rappelé que la protection de l'environnement, qui constitue l'un des objectifs essentiels de l'Union européenne, doit être considérée comme un objectif faisant partie de la politique commune dans le domaine de l'agriculture (point 39), et qu'il serait contradictoire qu'une surface agricole cesse d'être admissible au bénéfice de l'aide dès lors qu'elle est utilisée à des fins de conservation du paysage et de protection de la nature (point 40). La Cour a donc considéré que le caractère prédominant de la finalité de protection de la nature et de conservation du paysage d'une superficie n'enlevait pas à celle-ci son caractère agricole, au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003, dès lors que, en l'occurrence, la superficie faisait l'objet d'une utilisation effective en tant que terre arable ou comme pâturage (point 41).

18. Ce n'est que dans l'arrêt du 2 octobre 2014, Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248), que la Cour, examinant les doutes de la juridiction de renvoi en ce qui concerne des paiements directs, a abordé la question de l'influence du labourage et de l'ensemencement de la terre avec une variété de plante fourragère herbacée autre que celle qui y était précédemment produite sur la qualification de « pâturages permanents » et a évoqué la question de la rotation des cultures dans le cadre de l'interprétation de la notion de « pâturages permanents » figurant à l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, **[Or. 19]** du 29 octobre 2009. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que la succession de différentes plantes fourragères herbacées ne constituait pas une rotation des cultures et qu'elle n'excluait donc pas la qualification de « pâturages permanents ».
19. La question de la rotation des cultures a toutefois été traitée plus en détail dans les conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Grund (C-47/13, EU:C:2014:293). Dans ses conclusions, l'avocate générale, précisant le sens de la notion de rotation des cultures, a déclaré que celle-ci n'était pas définie dans la législation relative aux aides directes, mais que les définitions contenues aux annexes de la décision 2000/115 et du règlement n° 1200/2009 étaient transposables (point 43). La rotation des cultures impliquerait de détruire la culture précédente et d'en semer une nouvelle, à des intervalles de cinq ans au maximum. Le fait de remplacer des graminées fourragères par un mélange de trèfle et de graminées constituerait une rotation des cultures, le trèfle étant traditionnellement utilisé dans la rotation des cultures pour enrichir le sol en azote.

Rien dans le droit de l'Union n'indique que le fait d'alterner la culture de différentes plantes fourragères herbacées ne constitue pas une rotation des cultures. Les références à la réaffectation de pâturages permanents à d'autres utilisations n'englobent pas l'alternance entre la culture de différents types d'herbes ou de plantes fourragères herbacées. L'objectif de la réglementation relative aux aides directes [article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 et article 6, paragraphe 2, du règlement n° 73/2009] est de maintenir des pâturages permanents au lieu de les utiliser comme terres arables, les deux concepts étant entendus au sens large (la réglementation en matière de statistiques agricoles exclut les herbages temporaires des pâturages permanents et les inclut donc dans les terres arables). L'objectif est expressément environnemental tant dans le règlement n° 1782/2003 que dans le règlement n° 73/2009 ; les avantages écologiques des pâturages (biodiversité, teneur élevée en humus, séquestration accrue du dioxyde de carbone) ne sont atteints qu'après cinq ans sans labourer ni semer une autre culture (point 46). Se référant également à la définition d'un dictionnaire, l'avocate générale a indiqué que l'expression « rotation des cultures » désignait « une pratique agricole par laquelle différentes cultures se succèdent sur la même parcelle de terre sur une certaine période afin de maintenir la fertilité des sols et réduire les effets causés par les organismes nuisibles » [omissis]. Invoquant en outre le contexte historique, l'avocate générale a fait valoir ce qui suit : « [u]n type primitif de rotation des cultures était déjà pratiqué à l'époque médiévale. Le plus souvent, elle consistait en une rotation sur trois ans [Or. 20] pendant laquelle (par exemple) l'on semait du blé, puis de l'orge et la terre était ensuite laissée en jachère pendant une année pour qu'elle se repose. C'est à Charles Townshend, 2^e vicomte Townshend (1674-1738) qu'on attribue généralement le mérite d'avoir répandu l'usage de la rotation des cultures "moderne" parce que c'est lui qui a introduit dans le Norfolk une nouvelle forme de rotation de quatre cultures qui avait déjà été expérimentée par des agriculteurs de la région de Waasland dans les Pays-Bas espagnols. Townshend a ajouté des navets et des trèfles aux cultures traditionnelles de blé et d'orge (d'où son surnom de "Turnip Townshend") et ordonné que la rotation couvre quatre champs séparés plutôt que des bandes étroites. La rotation a fait disparaître la nécessité de laisser la terre en jachère (et donc improductive) afin qu'elle redevienne fertile, car les nodules de trèfle (parfois appelé pour cette raison "engrais vert") "fixent" des nitrates dans le sol et donc remettent dans le sol ce que d'autres cultures comme le blé ou l'orge en ont retiré. L'innovation de Townshend a été largement copiée et a grandement contribué à la révolution agraire qui a précédé la révolution industrielle ». [omissis]

20. Cette argumentation de l'avocate générale ayant trait au sens du terme « rotation des cultures », bien qu'utile sur le plan intellectuel, ne clarifie pas la question de savoir si l'inondation de prairies et de pâturages situés sur des terres faisant l'objet d'une protection juridique spéciale détermine l'existence d'une rotation des cultures et prive par conséquent les terres des caractéristiques propres aux pâturages permanents.

21. La définition des pâturages permanents figurant à l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, reprise dans la réglementation nationale à l'article 4, paragraphe 2, du règlement du ministre de l'Agriculture et du Développement rural du 13 mars 2013, a été abordée maintes fois dans la jurisprudence des tribunaux administratifs polonais, mais le plus souvent dans le contexte de la survenance de « cas de force majeure » et de la nécessité de notifier l'apparition de tels cas dans le délai imparti. [Aperçu de la jurisprudence des juridictions nationales] [omissis] **[Or. 21]**
22. La jurisprudence actuelle des juridictions nationales ne traite pas du problème soulevé devant le juge de renvoi.
23. Selon la juridiction de renvoi, la jurisprudence actuelle de la Cour et des juridictions administratives nationales ne se prononce pas sur la question qui a été soulevée en l'espèce.
24. En outre, pour autant que la juridiction de renvoi le sache, aucune juridiction d'un autre État membre de l'Union n'a saisi la Cour d'une question préjudicielle portant sur le même problème d'application du droit de l'Union que celui soulevé en l'espèce, de sorte que la juridiction de renvoi a décidé qu'il était nécessaire de poser une question préjudicielle dans la présente affaire.
25. Selon la juridiction de renvoi, le règlement du litige requiert l'interprétation correcte de la notion de « pâturages permanents » figurant à l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission. L'interprétation correcte de cette disposition permettra à la juridiction de renvoi de déterminer si les inondations ou submersions périodiques des prairies et des pâturages situés dans des zones de protection spéciale induisent une rotation des cultures et privent ces terres des caractéristiques propres aux pâturages permanents, ce qui, par voie de conséquence, exclut ces terres des paiements agroenvironnementaux pour l'année 2013 (et entraîne la nécessité de rembourser les paiements reçus au titre des années 2009-2012, qui font l'objet d'une procédure distincte).
26. La juridiction de renvoi considère qu'une circonstance telle que des inondations ou submersions périodiques de prairies et de pâturages situés sur des terres faisant l'objet d'une protection juridique spéciale en raison de leur intérêt environnemental (circonstance qui entraîne un report des périodes de fauchage ou de pâturage au-delà des périodes prévues par les dispositions nationales en vigueur et l'accomplissement de ces tâches par l'agriculteur à une date ultérieure) ne devrait pas être qualifiée d'introduction d'une rotation des cultures par l'agriculteur. Ce point de vue est corroboré par les conclusions de l'avocat général Mazák dans l'affaire Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:265), dans lesquelles il a considéré que : « [I]es objectifs de la politique agricole commune et ceux de la protection de l'environnement ne sont pas incompatibles ; au contraire, ils doivent être considérés comme étant complémentaires. Cela est important, parce qu'il est possible de penser qu'il résulte des questions posées que la

juridiction nationale a estimé que ces deux séries d'objectifs étaient fondamentalement opposées ». (point 20). **[Or. 22]**

27. La juridiction de renvoi invite la Cour à désigner un ou plusieurs experts dans la présente affaire afin de déterminer quelle est la finalité et quelles sont les caractéristiques essentielles de la rotation des cultures en agronomie, et si une inondation ou une submersion périodique de prairies et de pâturages situés sur des terres faisant l'objet d'une protection juridique spéciale en raison de leur intérêt environnemental relèvent de cette finalité ou de ces caractéristiques essentielles.
28. En conséquence, afin de statuer sur la requête, il convient de répondre à la question suivante : « Les autorités nationales sont-elles fondées à interpréter la notion de “pâturages permanents” – telle que définie à l'article 2, sous c), du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, du 29 octobre 2009, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil 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 (JO 2009, L 316, p. 1) – en ce sens que les inondations ou submersions naturelles et périodiques des prairies et pâturages situés dans une zone de protection spéciale (site Natura 2000 ; parc paysager d'Ińsko) induisent une “rotation des cultures” sur ces terres et entraînent l'interruption de la période de cinq ans (ou plus) pendant laquelle lesdites terres ne font pas partie du système de “rotation des cultures”, ce qui constitue également, par voie de conséquence, un motif d'exclusion ou de limitation du paiement agroenvironnemental au profit de l'agriculteur et produit d'autres conséquences financières liées à l'interruption de la période de cinq ans de mise en œuvre du programme agroenvironnemental ? »
29. Les doutes que nous venons d'exposer quant à l'interprétation des dispositions susmentionnées du droit de l'Union justifient la présente demande de décision préjudicielle.
30. Par ces motifs, le Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (tribunal administratif de la voïvodie de Szczecin) statue, en application de l'article 267 TFUE, comme indiqué au point 1 de la présente ordonnance.
31. [suspension de la procédure au principal] [omissis]
[omissis]