

**Affaire C-176/20**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

7 avril 2020

**Juridiction de renvoi :**

Curtea de Apel Alba Iulia (Roumanie)

**Date de la décision de renvoi :**

11 février 2020

**Partie requérante :**

SC Avio Lucos SRL

**Parties défenderesses :**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

---

[omissis]

CURTEA DE APEL ALBA IULIA (COUR D'APPEL D'ALBA IULIA,  
ROUMANIE)

SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (CHAMBRE DU  
CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET FISCAL)

[omissis]

**ORDONNANCE**

Audience publique du 11 février 2020

[omissis]

À l'ordre du jour figure la demande de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle relative à l'interprétation du

droit de l'Union, demande formulée par la partie requérante, SC Avio Lucos SRL [ci-après « Avio Lucos »].

[omissis]

## LA JURIDICTION DE CÉANS,

sur la demande de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne,

### I. Objet du litige au principal. Faits pertinents

- 1) La requérante, Avio Lucos, est une personne morale roumaine, ayant son siège social dans la commune de Coțofenii din Dos, village Mihăița, département de Dolj, qui a comme objet principal d'activité les « activités de soutien aux cultures ».
- 2) Par la **demande de paiement** enregistrée le 1<sup>er</sup> juillet 2015 auprès de l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – centre départemental de Dolj, ci-après l'« APIA Dolj »), en vertu de l'Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3/2015 (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 3/2015), elle a demandé à bénéficier d'un paiement au titre du régime de paiement unique à la surface (PUAS) pour une surface de 170,36 ha de pâturage (prairies permanentes communales à usage individuel).
- 3) Les **pièces jointes** suivantes ont été annexées à cette demande :
  - le contrat de concession n° 472/28.01.2013, conclu entre le Consiliul Local al Comunei Podari (conseil local de la commune de Podari) et Avio Lucos, ayant pour objet la concession de la pâture d'une superficie de 341,70 ha, propriété privée de la commune de Podari, dans le département de Dolj, contrat qui a ultérieurement été modifié, la superficie devenant de 170,36 ha ;
  - le certificat n° 4073/30.06.2015, délivré par la mairie de Podari, attestant que la requérante est inscrite au registre agricole avec une surface agricole utilisée de 170,36 ha ;
  - les contrats de commodat (prêt à usage) n°s 2/01.04.2015, 3/01.04.2015, 4/01.04.2015, 5/02.04.2015, 6/02.04.2015 et 7/02.04.2015, conclus entre la requérante et différents propriétaires d'animaux ;
  - le certificat n° 12/02.03.2015, délivré par le cabinet [d'un] vétérinaire [omissis], sur lequel figure le numéro d'exploitation de la requérante : RO0719389001 ;
  - le formulaire de déplacement n° 39824, délivré par l'Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (autorité nationale de santé vétérinaire et de sécurité alimentaire) (ANSVSA), accompagné de son annexe,

contenant les données d'identification de l'exploitation et le nombre d'animaux détenus par la société (cinq animaux) ; [Or. 2]

- le certificat n° 36/01.07.2015, délivré par le cabinet [d'un] vétérinaire [omissis], dont il ressort que les personnes physiques mentionnées dans celui-ci sont liées à la requérante par des relations contractuelles et figurent dans la base de données nationale avec un nombre total de 85 animaux.
- 4) Dans la demande de paiement unique, la société a mentionné qu'elle demandait un soutien pour la surface agricole de 170,36 ha et qu'elle détenait 24 bovins de moins de deux ans, un bovin de moins de six mois, 60 caprins et 20 équidés (chevaux) de moins de six mois, animaux qui contribuent à son activité agricole.
  - 5) Par la **décision n° 3225 du 20 octobre 2017** émise par l'APIA Dolj (qui fait l'objet de la présente affaire), la demande de paiement unique déposée par la requérante a été rejetée, au motif qu'Avio Lucos n'aurait pas assuré la charge minimale de 0,3 unité de gros bétail par hectare (UGB/ha) pour l'intégralité de la surface de pâturage de 170,36 ha.
  - 6) La requérante a introduit une **réclamation préalable** contre cette décision, qui a été rejetée par la décision n° 60544/04.01.2018 de l'APIA Dolj. [omissis]
  - 7) Par **recours** introduit **contre** les défenderesses, l'APIA Dolj et l'APIA – Aparat central (APIA nationale), enregistré en première instance auprès du Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (tribunal de grande instance de Dolj, Roumanie – chambre du contentieux administratif et fiscal) sous le n° 4454/63/2018, la requérante a demandé :
    - l'annulation de la décision n° 3225/20.10.2017 émise par l'APIA Dolj, rejetant la demande de paiement unique pour l'année 2015 (n° 47025/01.07.2015) ;
    - l'annulation de la décision n° 60544/04.01.2018 rejetant la réclamation préalable introduite contre la décision n° 3225/20.10.2017 ;
    - la condamnation de la défenderesse, l'APIA Dolj, à émettre une décision approuvant la demande de paiement unique pour l'année 2015 en ce qui concerne la requérante, Avio Lucos.
  - 8) Dans les *motifs*, la requérante a fait valoir, en substance, que la décision n° 3225/20.10.2017 énumérait plusieurs dispositions légales nationales et de l'Union européenne prétendument enfreintes par la société, mais qu'en réalité n'est invoqué que le non-respect de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de l'OUG n° 3/2015, en vertu duquel il fallait assurer la charge minimale de 0,3 UGB/ha pour la surface de pâturage déclarée. Toutefois, les dispositions légales prétendument méconnues par la requérante et invoquées par l'APIA dans les motifs de la décision attaquée sont sans lien avec le motif de fait invoqué pour le rejet de la demande.

La requérante a également fait valoir que la défenderesse avait invoqué notamment le non-respect des dispositions 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) sans toutefois préciser quelles dispositions ont été méconnues.

La documentation déposée pour la campagne 2015 confirme manifestement que la requérante a respecté toutes les dispositions nationales et de l'Union, comme suit :

- elle est inscrite dans le registre d'identification unique ;
- la demande de paiement unique et la documentation y afférente ont été déposées avant l'expiration du délai ; **[Or. 3]**
- elle exploite des terres agricoles ayant la superficie susmentionnée, en assurant une utilisation de la prairie par le pâturage, avec une charge minimale de 0,3 UGB/ha ;
- elle utilise légalement les terres agricoles et détient légalement les animaux, conformément à la législation en vigueur[.]

Outre les conditions générales d'admissibilité, les conditions spécifiques aux mesures demandées ont également été respectées. À cet égard ont été présentées tant les copies des documents relatifs au droit d'utilisation des surfaces de pâturage pour lesquelles le soutien était demandé et les copies des cartes d'exploitation que les tableaux/certificats émis par les cabinets vétérinaires relativement aux exploitations et [au] nombre d'animaux qui pâturent sur les surfaces faisant l'objet de la demande.

Toutes ces informations figuraient dans la demande de paiement unique pour l'année 2015. Les calculs font apparaître une charge de 0,3002 UGB/ha pour Avio Lucos au cours de l'année 2015.

- 9) Les défenderesses, l'APIA nationale et l'APIA Dolj ont déposé un **mémoire en défense** dans lequel elles ont fait valoir en substance que la requérante, n'étant pas éleveur d'animaux, n'avait pas le droit de prendre en concession ou en location des pâtures du domaine public ou privé des communes, conformément à l'article 9, paragraphe 1, de l'OUG n° 34/2013.

Conformément au 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), on entend par

« activité agricole » la production, l'élevage ou 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.

Dans le préambule de l'acte de l'Union invoqué ci-dessus, il est mentionné : « (2) Il y a lieu de lier le paiement intégral de l'aide directe au respect de règles en matière de terres, de production et d'activité agricoles ».

Par conséquent, les agriculteurs qui ont assuré le pâturage sur les surfaces pour lesquelles le contrat de concession avait été conclu sont ceux qui exploitent les terres agricoles (prairies permanentes), et non la requérante, Avio Lucos.

Deux thèses se dégagent de l'interprétation de l'article 2, sous c), du règlement n° 1782/2003 :

- la production, l'élevage ou 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, telles que définies à l'article 5.

Les défenderesses précisent que le soutien financier sur des fonds européens doit être accordé à un seul utilisateur, en l'occurrence :

- soit à la requérante, si ce n'étaient pas les animaux détenus par les citoyens ayant signé le contrat de commodat qui paissaient sur les surfaces déclarées ;
- soit aux agriculteurs qui assuraient le pâturage des prairies permanentes par leurs propres animaux.

Par conséquent, il fallait appliquer en l'espèce l'article 2, sous c), première phrase, du règlement n° 1782/2003, le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales n'étant pas suffisant pour prouver l'utilisation des prairies permanentes par la requérante (compte tenu du fait que celle-ci ne détient pas ses propres animaux).

- 10)** Dans son **mémoire en réplique**, la requérante a précisé que les régimes d'aide demandés par la société étaient à la surface et non pour les animaux, ce qui aurait entraîné l'application de dispositions spécifiques, autres que celles incidentes en l'espèce. Dans la pratique, ce qui compte pour que les critères d'admissibilité soient remplis est l'entretien des prairies par le pâturage, mais l'aide spécifique peut être accordée tout aussi bien dans le cas où l'entretien est effectué par le fauchage régulier des surfaces.

L'APIA a invoqué dans son mémoire en défense l'article 2, sous c), du règlement n° 1782/2003 (qui, par ailleurs, a été abrogé par le règlement n° 73/2009), selon lequel la notion d'« activité agricole » est définie comme la production, l'élevage

ou la culture [**Or. 4**] 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, telles que définies à l'article 5.

Outre le fait qu'il ne ressort pas de l'article 2, sous c), du règlement n° 1782/2003 que la « détention » d'animaux présuppose l'existence d'un droit de propriété sur ceux-ci, rien ne permet de conclure que le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales doit être effectué par les agriculteurs seulement au moyen de leurs propres animaux.

Eu égard aux définitions figurant à l'article 2 du règlement n° 73/2009, il apparaît clairement que la requérante relève de la catégorie d'« agriculteur », étant donné qu'on ne distingue pas [en fonction de] la forme d'organisation et [du] statut que le groupe ou ses membres ont en vertu du droit national, l'activité d'Avio Lucos relevant des activités agricoles telles que définies par les dispositions de l'Union susmentionnées. En outre, il ressort clairement de l'article 2 dudit règlement qu'on entend par « exploitation », au regard de la présente affaire, les terres agricoles gérées par un agriculteur, sans qu'il soit pertinent de savoir si celui-ci a ou non un droit de propriété sur les animaux qui pâturent sur celui-ci ou un droit de propriété sur les terres.

Il est évident que les dispositions de l'Union ont été transposées de manière inappropriée en droit national, mais cela ne fait pas obstacle à leur application dans le sens fixé par le règlement n° 73/2009, dans les conditions où les règles de l'Union sont contraignantes pour les États membres et leur application est obligatoire.

- 11) Par le **jugement n° 131/28.01.2018**, la chambre du contentieux administratif et fiscal du Tribunalul Dolj (tribunal de grande instance de Dolj) a rejeté le recours comme infondé.
- 12) La solution rendue par la juridiction de première instance reposait, en substance, sur les arguments suivants :
  - Le contrat de concession déposé par la société en même temps que la demande de paiement unique aurait été conclu en violation de l'article 15 de la loi n° 214/2011, pour les raisons suivantes :
    - la société requérante ne serait pas une association/organisation locale ayant son siège à Podari qui a comme objet d'activité l'élevage des animaux (code NACE 014), mais une société commerciale ayant son siège à Coțofenii din Dos, village de Mihăița, à savoir dans une localité différente de celle où se trouve le pâturage attribué en concession, et ayant comme objet d'activité principal des « activités de soutien aux cultures » (code NACE 0161) ;
    - le contrat de concession conclu avec le conseil local de la commune de Podari aurait été attribué directement, sans appel d'offres ;

- la requérante aurait dû avoir qualité d'éleveur d'animaux à la date de conclusion du contrat, mais elle a conclu des contrats de commodat ayant pour objet les animaux appartenant à des personnes physiques relevant de plusieurs exploitations, avec des codes différents, seulement au mois d'avril 2015 ;
- la charge de 0,3 UGB/ha aurait dû être respectée à la date de conclusion du contrat de concession et non ultérieurement ;
- l'absence de cheptel ressortirait des enregistrements figurant au Registrul Național al Exploatațiilor (registre national des exploitations) (RNE) à la date de conclusion du contrat de concession et ces données ne devraient pas être corroborées par d'autres vérifications ;
- la requérante n'a pas d'exploitation sur le territoire de la commune de Podari [et n'a même pas un établissement secondaire ou un point de travail inscrit au registre du commerce du Tribunalul Dolj (tribunal de grande instance de Dolj) sur le territoire de cette commune], de sorte qu'elle ne pouvait pas bénéficier de cette concession par attribution directe ;
- étant donné que la requérante n'a légalement pas le droit de prendre en concession des pâtures de cette commune, sa demande n'est pas admissible au paiement ; **[Or. 5]**
- les contrats de prêt à usage des cheptels sont des contrats réels et ne seraient donc pas valables sans remise effective des animaux, et il ne ressort pas du registre national des exploitations que cette remise aurait eu lieu.
- La requérante aurait créé artificiellement les conditions pour l'obtention du soutien financier et, malgré le respect formel des critères prévus par les réglementations incidentes, les documents attachés par la requérante à sa demande de paiement ne peuvent pas être pris en compte pour étayer celle-ci.
- La demande de la requérante que la notion d'éleveur d'animaux soit interprétée de manière extensive serait contraire au droit de l'Union, en raison du fait que, selon l'arrêt du 21 juillet 2011, Nagy, C-21/10, EU:C:2011:505, les autorités nationales peuvent se fonder exclusivement sur les données figurant dans un système national d'identification et d'enregistrement individuels des animaux pour refuser l'aide sollicitée, sans nécessairement devoir procéder à d'autres vérifications.

[omissis]

- 13)** Le jugement n° 131/28.01.2018 du Tribunalul Dolj (tribunal de grande instance de Dolj) a été attaqué par la requérante d'un **pourvoi**, qui a été inscrit au rôle de la Curtea de Apel Alba Iulia (cour d'appel d'Alba Iulia, Roumanie) après qu'il a été

fait droit à la demande de renvoi par la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova, Roumanie) [omissis].

14) Dans sa requête en pourvoi, la requérante a **critiqué** notamment les arguments invoqués par la juridiction du fond relativement au non-respect par la société d'une condition d'admissibilité, à savoir la qualité de propriétaire/éleveur d'animaux, en soutenant ce qui suit :

- conformément à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1307/2013 (abrogeant le règlement n° 73/2009), l'agriculteur est défini comme une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national à un tel groupement et à ses membres, dont l'exploitation se trouve dans le champ d'application territoriale des traités, tel que défini à l'article 52 du traité sur l'Union européenne, en liaison avec les articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et qui exerce une activité agricole ;
- or, dans le jugement attaqué, la juridiction, après avoir invoqué elle-même une série de dispositions du règlement n° 1307/2013, exclut l'organisation telle que celle de la société commerciale qui a conclu des contrats de commodat avec des personnes physiques, en retenant que la requérante n'était pas une association ou organisation locale ayant son siège à Podari qui a comme objet d'activité l'élevage d'animaux (code NACE 014) ;
- outre le fait qu'il ressort explicitement de l'autorisation sanitaire vétérinaire n° 10/21.12.2012 émise par la Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (DSVSA) Dolj (direction sanitaire vétérinaire et de la sécurité des aliments de Dolj) et du statut de la société Avio Lucos que celle-ci exerce également des activités secondaires d'élevage d'animaux (bovins, chevaux, ovins, volailles, etc.) – code NACE 014, il est donc clair que la juridiction du fond n'a pas envisagé un seul instant qu'elle ne pouvait pas, dans le cadre des régimes de soutien régis par le droit de l'Union, exclure de la catégorie des agriculteurs une personne morale qui n'a pas une certaine forme d'organisation sans laquelle elle n'aurait pas vocation à utiliser les prairies permanentes ;
- il n'existe pas de disposition légale qui obligerait la société à être une association d'éleveurs d'animaux, *elle peut bénéficier de paiements en prouvant simplement sa qualité d'agriculteur actif* ;
- tant la société commerciale que les personnes physiques avec lesquelles les contrats de commodat ont été conclus avaient des animaux inscrits au registre national des exploitations, conformément à l'article 9 de l'OUG n° 34/2013 (telle que modifiée par l'OUG n° 15/2015), texte qui, par ailleurs, fait référence aux personnes physiques et morales qui ont la qualité d'éleveur d'animaux et non à un certain type d'entités ou organisations ;
- eu égard aux dispositions du droit de l'Union susmentionnées, il est évident que la requérante relève de la catégorie d'« agriculteur », étant donné qu'on ne



saurait distinguer [en fonction] de la forme d'organisation et du statut que le groupe ou ses membres ont en vertu du droit national, l'activité d'Avio Lucos relevant de l'activité agricole, telle que définie par **[Or. 6]** les dispositions de l'Union susmentionnées. En outre, il ressort clairement de l'article 2 du règlement n° 73/2009 et de l'article 4 du règlement n° 1307/2013 qu'on entend par « exploitation », au regard de la présente affaire, les terres agricoles gérées par un agriculteur, *sans qu'il soit pertinent de savoir si celui-ci a ou non un droit de propriété sur les animaux qui pâturent sur celles-ci ou un droit de propriété sur les terres* ;

- la juridiction du fond a jugé applicable en l'espèce l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549), en ce sens que la requérante aurait créé artificiellement les conditions pour recevoir les paiements au titre du régime d'aide à la surface, a affirmé que celle-ci aurait visé exclusivement l'obtention d'un avantage contraire au régime de paiement et que la finalité poursuivie par ledit régime n'aurait pas pu être atteinte, en invoquant l'arrêt du 12 septembre 2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546 ;
  - or, la juridiction du fond a retenu en substance que, sur le plan formel, la société remplissait les conditions d'admissibilité et a présumé que l'invalidité du contrat de concession et des contrats de commodat et la présentation de ces derniers à l'APIA en même temps que la demande de paiement revenait à créer artificiellement les conditions, sans toutefois justifier pourquoi l'objectif du régime d'aide ne pouvait pas être atteint et en quoi l'agriculteur avait visé exclusivement l'obtention d'avantages indus, dans les conditions où ni l'APIA ni la juridiction n'ont jamais contesté que cette surface avait la destination de prairie permanente, qu'elle était intégralement utilisée et que toutes les mesures nécessaires avaient été prises pour le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.
- 15) Au cours du jugement du pourvoi, la requérante a **demandé la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle**[.] [omissis]
- [omissis] **[Or. 7]** [omissis]
- 16) [omissis] [questions proposées par la requérante et reformulées par la juridiction de renvoi dans le dispositif]
- 17) La défenderesse, l'APIA, [omissis] a demandé le rejet de cette demande, à titre principal comme irrecevable et à titre subsidiaire comme infondée [omissis].
- [omissis]

## **II. Dispositions applicables**

### ***II.1 LA LÉGISLATION NATIONALE***

Le droit matériel applicable en l'espèce est le suivant :

- **dispositions applicables de l'Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 din 18.03.2015** pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 3, du 18 mars 2015, portant approbation des régimes de paiements applicables dans l'agriculture pour la période 2015-2020 et modifiant l'article 2 de la loi n° 36/1991 relative aux sociétés agricoles et à d'autres formes d'association dans l'agriculture) (dans sa version en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2015 – date de dépôt de la demande de paiement), publiée au Monitorul Oficial n° 191 du 23 mars 2015 :

« **Article 2** – (1) Aux fins de la présente ordonnance d'urgence, les termes suivants sont définis comme suit :

[...]

f) **“agriculteur”** : une personne physique ou morale ou une forme associative de personnes physiques ou morales, quel que soit son statut juridique, dont l'exploitation se situe sur le territoire de la Roumanie et qui exerce une activité agricole ;

[...]

(2) Au sens du paragraphe 1, sous f), l'expression “activité agricole” signifie, selon le cas :

[...]

d) l'exercice d'une activité minimale sur les surfaces agricoles conservées de manière habituelle dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, par le pâturage, en assurant une **[Or. 8]** charge minimale de 0,3 UGB/ha avec les animaux élevés par l'agriculteur ou un fauchage annuel sur les prairies permanentes, conformément aux dispositions de la législation spécifique dans le domaine des prairies. [omissis]

[...]

**Article 7** – (1) Les bénéficiaires des paiements sont les agriculteurs actifs personnes physiques et/ou morales qui exercent une activité agricole en tant qu'utilisateurs des surfaces de terres agricoles et/ou détenteurs légaux d'animaux, conformément à la législation en vigueur. [omissis]

[...]

**Article 8** – (1) Pour bénéficier des paiements directs prévus à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, **les agriculteurs doivent** :

[...]

c) exploiter des terres agricoles d'une superficie minimale d'un hectare ; les parcelles agricoles doivent avoir une superficie minimale de 0,3 hectare, et, dans le cas des serres, solariums, vignobles, vergers, cultures de houblon, pépinières et arbustes fruitiers, la parcelle agricole doit avoir une superficie minimale de 0,1 ha et/ou, selon le cas, détenir un nombre minimal d'animaux. [omissis]

[...]

n) présenter, lors du dépôt de la demande de paiement unique ou des modifications apportées à celle-ci, les documents nécessaires prouvant l'utilisation des terres agricoles, y compris de celles qui contiennent des zones d'intérêt écologique, ainsi que des animaux. [omissis]

[...]

(6) Les documents montrant l'utilisation des terres agricoles et la détention du cheptel sont déterminés par arrêté du ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale (ministre de l'Agriculture, des Forêts et du Développement rural) et sont présentés, selon le cas, par tous les solliciteurs lors du dépôt des demandes de paiement uniques. Les surfaces ou cheptels pour lesquels ces documents ne sont pas présentés ne sont pas admissibles au paiement. »

– **dispositions applicables de l'Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 din 06.04.2015** pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (arrêté du ministre de l'Agriculture et du Développement rural n° 619 du 6 avril 2015 portant approbation des critères d'admissibilité, des conditions spécifiques et des modalités de mise en œuvre des régimes de paiements prévus à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 3/2015 portant approbation des régimes de paiements applicables dans l'agriculture pour la période 2015-2020 et modifiant l'article 2 de la loi n° 36/1991 relative aux sociétés agricoles et à d'autres formes d'association dans l'agriculture, ainsi que des conditions spécifiques de mise en œuvre des mesures compensatoires de développement rural applicables pour les terres agricoles

mentionnées dans le programme national de développement rural 2014-2020) (dans sa version en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2015 – date de dépôt de la demande de paiement), publié au Monitorul Oficial n° 234 du 6 avril 2015[:]

**Article 2** « Aux fins du présent arrêté, on entend par :

[...] [Or. 9]

m) “**détenteur d’animaux**” – personne qui possède des animaux à titre permanent, en qualité de propriétaire d’animaux et/ou de propriétaire d’exploitation, ou à titre temporaire, en qualité de personne chargée de s’en occuper pendant toute la durée de l’année de demande, les animaux étant détenus sur la base d’un document établi dans les conditions prévues par la législation en vigueur ;

[...] »

**Article 7, paragraphe (3)** « Les utilisateurs de prairies permanentes, personnes physiques ou morales de droit privé, autres que celles mentionnées au paragraphe (1) et à l’article 6, paragraphe (1), qui exercent au moins une activité agricole minimale sur les prairies permanentes se trouvant à leur disposition dans les conditions de la loi, telle que définie à l’article 2, paragraphe (2), sous d), de l’ordonnance [n° 3/2015], en qualité d’agriculteurs actifs, présentent, lors du dépôt de la demande de paiement unique auprès de l’APIA, les documents prévus à l’article 5, paragraphe (1) et paragraphe (2), sous a), sous b), i) sous c) et d), ainsi que, selon le cas :

a) une copie de la carte de l’exploitation zootechnique dans laquelle les animaux sont enregistrés ou un certificat délivré par le vétérinaire libéral habilité, faisant apparaître le code de l’exploitation inscrite au registre national des exploitations, valable à la date de dépôt de la demande de paiement unique, dans le cas où le propriétaire de prairie permanente détient les animaux par lesquels une charge minimale de 0,3 UGB/ha est assurée ;

[...] »

**Article 8** « (1) Les documents relatifs à la détention légale des animaux qui sont présentés conformément à l’article 8, paragraphe (1), sous n), de l’ordonnance [n° 3/2015] sont prévus par l’arrêté de l’ANSVSA n° 40/2010.

[...] »

– **dispositions applicables de l’Ordonanța de urgență nr. 34 din 23 aprilie 2013** privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr.18/1991 (ordonnance d’urgence du gouvernement n° 34/2013, du 23 avril 2013, concernant l’organisation, l’administration et l’exploitation des prairies

permanentes, modifiant et complétant la loi sur le fonds foncier n° 18/1991), publiée au Monitorul Oficial n° 267 du 13 mai 2013 :

**Article 2** « Au sens de la présente ordonnance d'urgence, on entend par les termes et expressions suivants :

[...]

c) **unité gros bétail (UGB)** – unité de mesure standard fixée sur la base des besoins nutritionnels de chaque type d'animaux qui permet de faire la conversion entre différentes catégories d'animaux [.]

– **Disposition applicables du code civil, adopté par la loi n° 287 du 17 juillet 2009**, publiée au Monitorul Oficial n° 505 du 15 juillet 2011 :

### *Section 2*

#### *Le prêt à usage*

##### « **Article 2.146 – Notion**

Le prêt à usage est le contrat à titre gratuit par lequel une partie, dénommée “commodant”, remet un bien meuble ou immeuble à l'autre partie, dénommée “commodataire”, pour que ce dernier l'utilise, avec l'obligation de le restituer après un certain temps. »

### **II.2 LA LÉGISLATION DE L'UNION [Or. 10]**

La juridiction de céans considère comme applicables en l'espèce les dispositions suivantes du règlement n° 1307/2013 ainsi que du règlement n° 1306/2013, respectivement :

– **Règlement n° 1307/2013**

#### **Article 4**

##### **Définitions et dispositions connexes**

« 1. Aux fins du présent règlement, on entend par :

a) “**agriculteur**”, une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national à un tel groupement et à ses membres, dont l'exploitation se trouve dans le champ d'application territoriale des traités, tel que défini à l'article 52 du traité sur l'Union européenne, en liaison avec les articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et qui exerce une activité agricole ;

[...]

c) “**activité agricole**”:

i) la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles,

ii) le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes, sur la base de critères à définir par les États membres en se fondant sur un cadre établi par la Commission, ou

iii) **l'exercice d'une activité minimale, définie par les États membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture ;**

[...]

2. Les États membres :

[...]

b) le cas échéant dans un État membre, définissent l'activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, au sens du paragraphe 1, point c) iii) ;

[...] »

**Article 9**

**Agriculteur actif**

« 1. Aucun paiement direct n'est octroyé à des personnes physiques ou morales, ni à des groupements de personnes physiques ou morales dont les surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, et qui n'exercent pas sur ces surfaces l'activité minimale définie par les États membres conformément à l'article 4, paragraphe 2, point b).

[...] »

– **Règlement n° 1306/2013**

**Article 60**

**Clause de contournement**

« Sans préjudice de dispositions particulières, aucun des avantages prévus par la législation agricole sectorielle n'est accordé en faveur des personnes physiques ou morales dont il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises

en vue de l'obtention de ces avantages, en contradiction avec les objectifs visés par cette législation ».

### **III. Motifs qui ont conduit la juridiction de céans à présenter une demande de décision préjudicielle**

- 18) Le juge du pourvoi **doit** se prononcer sur les griefs relatifs à la légalité des actes administratifs par lesquels la demande de la requérante visant à obtenir les paiements directs au titre des régimes de soutien accordés dans l'année 2015 a été rejetée pour non-respect des conditions d'admissibilité, au motif que la requérante n'avait pas assuré la charge minimale de 0,3 UGB/ha sur la surface pour laquelle elle avait demandé le paiement au titre des régimes de paiement unique à la surface.
- 19) En outre, la juridiction de céans doit analyser les allégations de la requérante selon lesquelles la qualité ou l'absence de qualité d'éleveur d'animaux est dépourvue de pertinence et ne saurait conduire à l'exclure du paiement, étant donné que la demande de soutien financier ne vise pas l'élevage des animaux mais l'entretien des terres pour le pâturage, au moyen des animaux.
- 20) Du point de vue procédural, la juridiction de céans statue en l'espèce en dernier ressort.

Conformément à l'article 267, premier et deuxième alinéas, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

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.

[...] »

- 21) Les dispositions pertinentes de la législation nationale, telles qu'exposées ci-dessus (**point II.1**), prévoient que les bénéficiaires des régimes de paiement unique à la surface sont les agriculteurs actifs personnes physiques et/ou morales qui exercent une activité agricole en tant qu'utilisateurs des surfaces de terres agricoles **et/ou** détenteurs légaux d'animaux, conformément à la législation en vigueur.

- 22) En même temps, ces dispositions établissent que l'expression « **activité agricole** » signifie également l'exercice d'une activité minimale sur les surfaces agricoles conservées de manière habituelle dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, par le pâturage, en assurant une charge minimale de 0,3 UGB/ha *avec les animaux élevés par l'agriculteur*, conformément aux dispositions de la législation spécifique dans le domaine des prairies, et que le « **détenteur d'animaux** » [Or. 12] est la personne qui possède des animaux à titre permanent, en qualité de propriétaire d'animaux et/ou de propriétaire d'exploitation, ou à titre temporaire, en qualité de personne chargée de s'en occuper pendant toute la durée de l'année de demande, les animaux étant détenus sur la base d'un document établi dans les conditions prévues par la législation en vigueur.
- 23) [omissis]
- 24) [omissis]
- 25) [omissis]
- 26) [omissis] [éléments de la situation de fait]
- 27) La juridiction de céans retient que les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement n° 1307/2013 définissent **l'agriculteur** comme une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national à un tel groupement et à ses membres, dont l'exploitation se trouve dans le champ d'application territoriale des traités, tel que défini à l'article 52 TUE, en liaison avec les articles 349 et 355 TFUE, et qui exerce une activité agricole, qui peut consister en l'exercice d'une activité minimale, définie par les États membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, conformément au point (iii) du même article.
- 28) Elle retient également que l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement *laisse* aux États membres la possibilité de définir l'activité minimale qui doit être exercée sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, et que la législation nationale susmentionnée a établi que l'activité agricole *pouvait signifier* également l'exercice d'une activité minimale sur les surfaces agricoles conservées de manière habituelle [Or. 13] dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, par le pâturage, *en assurant une charge minimale de 0,3 UGB/ha avec les animaux élevés par l'agriculteur*.
- 29) Au regard des circonstances du litige, la juridiction de céans **doit** établir s'il est possible d'exclure de l'octroi du soutien financier une personne morale telle que la requérante au principal (points 23 à 25).
- 30) [omissis]



- 31) Eu égard aux faits exposés ci-dessus, la juridiction de céans considère comme remplies en l'espèce les conditions de recevabilité prévues à l'article 267 TFUE, car elle ne s'estime pas éclairée sur le point de savoir **si** le règlement n° 1307/2013 s'oppose à une réglementation nationale qui établit que l'activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles conservées de manière habituelle dans un état qui les rend adaptées au pâturage consiste dans le pâturage par les animaux élevés par l'agriculteur, et, dans l'hypothèse où le droit de l'Union susmentionné ne s'opposerait pas à la réglementation nationale indiquée dans la première question, **si** les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 peuvent être interprétées en ce sens que peut être considérée comme un « agriculteur actif » une personne morale qui a conclu un contrat de concession dans des circonstances telles que celles du litige au principal **et** qui **détient** des animaux sur la base de contrats de prêt à usage conclus avec des personnes physiques, par lesquels les prêteurs confient aux emprunteurs, à titre gratuit, les animaux qu'ils détiennent en qualité de propriétaires, en vue de leur utilisation pour le pâturage, sur les surfaces de pâture mises à disposition par les emprunteurs et pour des périodes négociées.
- 32) En outre, étant donné que, au regard des documents déposés à l'appui de la demande de paiement (le contrat de concession et les six contrats de prêt à usage respectivement), la requérante remplissait, au moins d'un point de vue formel, les critères d'admissibilité prévus par la législation nationale, la juridiction de céans ne s'estime pas éclairée sur le point de savoir si l'article 60 du règlement n° 1306/2013 peut être interprété en ce sens que l'on entend également par « **conditions créées artificiellement** » le cas d'un contrat de concession et de contrats de prêt à usage tels que ceux en cause dans le litige au principal.
- 33) Par conséquent, éprouvant des *doutes* quant à l'interprétation des dispositions susmentionnées, afin d'établir si une personne morale telle que la requérante peut bénéficier du régime de paiement unique à la surface au titre de l'année 2015, la juridiction de céans estime que la réponse aux questions préjudicielles formulées ne peut être déduite clairement de la jurisprudence de la Cour et ne s'impose pas non plus au-delà de tout doute raisonnable.
- 34) [omissis] [Or. 14]
- 35) Au vu de ces aspects, la juridiction de céans estime que la demande de saisine de la Cour est partiellement fondée, de sorte que, en l'absence d'un arrêt préjudiciel antérieur de la Cour, elle saisit cette dernière pour qu'elle se prononce sur les questions posées.

PAR CES MOTIFS,

AU NOM DE LA LOI,

**DÉCIDE :**

[omissis]

En vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, saisit la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes :

- Le 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 s'oppose-t-il à une réglementation nationale qui établit que l'activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles conservées de manière habituelle dans un état qui les rend adaptées au pâturage consiste dans le pâturage par les animaux élevés par l'agriculteur ?
- Dans l'hypothèse où le droit de l'Union susmentionné ne s'opposerait pas à la réglementation nationale indiquée dans la première question, les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 peuvent-elles être interprétées en ce sens que peut être considérée comme un « agriculteur actif » une personne morale qui a conclu un contrat de concession dans des circonstances telles que celles du litige au principal **et qui détient** des animaux sur la base de contrats de prêt à usage conclus avec des personnes physiques, par lesquels les prêteurs confient aux emprunteurs, à titre gratuit, les animaux qu'ils détiennent en qualité de propriétaires, en vue de leur utilisation pour le pâturage, sur les surfaces de pâture mises à disposition par les emprunteurs et pour des périodes négociées ?
- L'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil doit-il être interprété en ce sens que l'on entend également par « **conditions créées artificiellement** » le cas d'un contrat de concession et de contrats de prêt à usage tels que ceux en cause dans le litige au principal ?

[omissis] [aspects procéduraux, signatures]