

**Affaire C-294/19****Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

10 avril 2019

**Juridiction de renvoi :**

Curtea de Apel Constanța (Roumanie)

**Date de la décision de renvoi**

27 mars 2019

**Requérante au pourvoi - défenderesse en première instance :**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Tulcea

**Défenderesse au pourvoi -requérante en première instance :**

SC Piscicola Tulcea SA

---

**CURTEA DE APEL CONSTANȚA (cour d'appel de Constanța, Roumanie)****SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (deuxième chambre civile, du contentieux administratif et fiscal)**

[omissis]

**DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE**

Eu égard à ce qui a été décidé dans l'ordonnance rendue à l'issue de l'audience du 13 février 2019, en vertu de l'article 267 TFUE, la deuxième chambre civile, du contentieux administratif et fiscal de la Curtea de Apel Constanța (cour d'appel de Constanța) prie la

**COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

de répondre à la question préjudicielle suivante, relative à l'interprétation de l'article 2 et de l'article 34, 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 ainsi que de l'article 2 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, une décision à cet égard étant utile pour la résolution du litige national pendant devant la juridiction de céans dans l'affaire n° 578/88/2017 :

*« Les dispositions de l'article 2 et de l'article 34, 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 ainsi que de l'article 2 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 doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale qui, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, excluent un agriculteur du paiement des droits au motif que les aménagements piscicoles utilisés comme terres arables ne représentent pas une "surface agricole" au sens de l'article 2 du règlement n° 1120/2009 et ne sont donc pas considérées comme une terre admissible conformément à l'article 34, paragraphe 2, du règlement n° 73/2009 ? »*

## I. Objet du litige. Faits pertinents

- 1 La requérante, PISCICOLA TULCEA, SA, est une personne morale de droit roumain, dont l'activité principale au cours de la période allant de 2007 à 2014 était l'aquaculture en eau douce, et ses activités secondaires autorisées comprenaient notamment la culture **[Or. 2]** de céréales (à l'exclusion du riz), de légumineuses et de plantes oléagineuses. Depuis l'année 2014, son activité principale est la culture de céréales (à l'exclusion du riz), de légumineuses et de plantes oléagineuses, et ses activités secondaires comprennent notamment la pêche en eau douce, l'aquaculture maritime ainsi que la transformation et la conservation de poissons, crustacés et mollusques.

En vertu des contrats de concession n° 11/04.02.2004, n° 28/18.03.2004, n° 29/18.03.2004, n° 25/02.03.2005 et n° 400/07.12.2010, conclus avec le Consiliul Județean Tulcea (conseil départemental de Tulcea), PISCICOLA

TULCEA exploite une surface totale de 1 888 hectares (ha) situés dans la réserve de biosphère du delta du Danube – aménagements piscicoles de Rusca et Litcov.

Les contrats de concession stipulent que l'objet du contrat est le droit du concessionnaire d'utiliser [les terres] « à des fins piscicoles », mais par des avenants à chaque contrat, les parties ont convenu, à partir de 2004 pour les contrats n° 11/04.02.2004, n° 28/18.03.2004 et n° 29/18.03.2004, et à partir de 2005 pour le contrat n° 25/02.03.2005, que le prix initial de la concession serait modifié parce que « dans le cadre ou en dehors des programmes d'assolements piscicoles imposés par la technologie piscicole, des terres comprises dans les aménagements piscicoles sont utilisées comme terres agricoles ». En outre, par un avenant au contrat n° 400/07.12.2010, les parties ont établi que, « en vue de réaliser l'objet du contrat de concession, le concessionnaire effectue des travaux d'assolement agro-piscicole pour la minéralisation des sols et d'autres travaux imposés, conformément aux normes techniques piscicoles, pour une superficie de 570 ha ».

En vertu de la décision n° 75 du 22 mars 2005 et de l'autorisation de série A n° 0096/128/22.03.2005 du président du Consiliul Județean Tulcea (conseil départemental de Tulcea), PISCICOLA TULCEA est autorisée à exercer l'activité de culture de végétaux dans l'aménagement de Rusca.

Les rapports d'inspection établis au cours des années 2008 et 2009 par le Consiliul Județean Tulcea (conseil départemental de Tulcea) attestent que les terres en concession, dans la mesure où elles sont improductives (car occupées par des digues, des canaux ou des plateformes) ou inutilisées en raison d'une humidité excessive, sont utilisées exclusivement pour l'agriculture, sans aucune surface utilisée pour la pisciculture.

Lors des campagnes 2007 à 2014, PISCICOLA TULCEA a déposé auprès de l'AGENȚIA DE PLĂȚI ȘI INTERVENȚIE PENTRU AGRICULTURĂ – CENTRUL JUDEȚEAN TULCEA (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – Centre départemental de Tulcea, Roumanie, ci-après l'« APIA Tulcea ») des demandes de paiement au titre des régimes de soutien liés à la surface pour les années concernées, pour des surfaces allant de 899,12 à 1500,49 ha. Elle a demandé un soutien au titre du régime de paiement unique à la surface (RPUS) et des paiements directs nationaux complémentaires (PNDC1) (cultures arables) pour l'année 2007 et au titre du RPUS, des PNDC1 (cultures arables) et des zones considérablement défavorisées (ZCD) pour les années 2008 à 2014.

Pour étayer les demandes présentées pour les années 2007 à 2014, celles-ci étaient accompagnées des pièces justificatives du droit d'utiliser la surface pour laquelle un soutien était demandé, à savoir les contrats de concession et les avenants, ainsi que du certificat délivré par la municipalité de l'unité administrative territoriale sur le territoire duquel les terres se trouvent, qui indique que celles-ci sont inscrites au registre agricole de la mairie en tant que terres agricoles.

Pour la campagne 2013, la demande était également accompagnée d'une lettre de la Direcția pentru Agricultură Tulcea (direction de l'agriculture de Tulcea) concernant la notification de la modification provisoire de la catégorie d'utilisation de 570 ha, transformés en terres arables, dans l'aménagement piscicole Litcov, que PISCICOLA TULCEA utilise dans le cadre du contrat n° 400/07.12.2010, ainsi que d'une demande adressée par cette dernière à l'APIA Tulcea en vue de changer la catégorie d'utilisation des terres dudit aménagement en faveur de *terres arables*.

Pour la campagne 2014, la demande était également accompagnée d'une lettre dans laquelle le Consiliul Județean Tulcea (conseil départemental de Tulcea) indique qu'elle n'administre pas de terres occupées par les aménagements piscicoles dont l'affectation a été modifiée et que les aménagements piscicoles devaient seulement faire l'objet d'assolements agricoles conformément à la technologie propre à chaque aménagement. [Or. 3]

Pour chacune des campagnes des années 2007 à 2014, l'APIA Tulcea a émis, l'année suivante, les décisions d'octroi de paiements au titre des régimes liés à la surface.

En 2009, l'APIA Tulcea a effectué un contrôle sur place, et les manquements constatés concernaient la déclaration incorrecte, en 2007, d'une parcelle non cultivée dont la surface n'était pas importante (80,56 ha) et, pour les campagnes 2010-2014, un contrôle visuel préalable à l'approbation des demandes de paiement a été effectué, aboutissant chaque fois à la conclusion suivante : *la demande est complète et valide*.

Pour la campagne 2015, la demande de paiement présentée par PISCICOLA TULCEA a été rejetée par l'APIA Tulcea parce que la législation nationale (article III de la loi n° 122/2014) prévoyait ce qui suit : « à compter du 15 septembre 2014, aucune subvention agricole n'est accordée pour des terres afférentes à d'anciens aménagements piscicoles situés dans la réserve de biosphère du delta du Danube ».

La juridiction de première instance a rejeté la demande de la requérante PISCICOLA TULCEA tendant à l'annulation de la décision rejetant la demande de paiements directs pour 2015, mais, par décision définitive (arrêt civil n° 807/CA/31.10.2016 dans l'affaire 204/88/2016), la Curtea de Apel Constanța (cour d'appel de Constanța, Roumanie) a accueilli le pourvoi de la requérante et enjoint à la partie défenderesse d'adopter la décision d'octroi des paiements au titre des régimes de soutien liés à la surfaces pour la campagne 2015, en retenant notamment les définitions des termes « *activité agricole* », « *produits agricoles* » et « *terres arables* » données dans 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.

Au cours de la période allant du 27 octobre 2015 au 13 avril 2016, l'AGENȚIA DE PLĂȚI ȘI INTERVENȚIE PENTRU AGRICULTURĂ – DIRECȚIA ANTIFRAUDĂ ȘI CONTROL INTERN (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – direction antifraude et de contrôle interne) a effectué un contrôle documentaire auprès de l'APIA Tulcea à la suite de la saisine effectuée par la DIRECȚIA NAȚIONALĂ ANTICORUPȚIE (direction nationale anticorruption).

Le contrôle visait la manière dont le soutien financier lié à la surface avait été accordé à PISCICOLA TULCEA pour les campagnes 2007 à 2014.

L'organe de contrôle a conclu que, au regard de la législation nationale et des documents présentés par PISCICOLA TULCEA, celle-ci ne remplissait pas les conditions d'admissibilité au bénéfice des paiements directs, étant donné que les documents présentés prouvaient l'utilisation agricole des terres, mais non également la modification de la catégorie d'utilisation des aménagements piscicoles situés dans les terres agricoles productives ou arables (à l'exception de l'avis provisoire au cours de la campagne 2013 pour l'aménagement piscicole de Lit[c]ov). Les terres relevant de la catégorie des « *aménagements piscicoles* » ne sont pas admissibles au bénéfice des paiements à la surface dans la mesure où, conformément à la législation nationale (loi n° 18/1991), elles n'entrent pas dans la catégorie des « *terres agricoles productives* ».

À la suite de ce contrôle, l'APIA Tulcea a réexaminé les demandes de paiement introduites pour les campagnes 2007 à 2014 et, le 20 mai 2016, elle a émis une *décision négative concernant la demande de paiement au titre des régimes d'aide liés à la surface* pour chaque campagne, dans laquelle elle a fixé les montants dus, conformément au réexamen, à la suite du contrôle et de l'exclusion du paiement des surfaces qui avaient fait l'objet des demandes de paiements directs.

Le 23 décembre 2016, pour chacune des campagnes des années 2007 à 2014, l'APIA Tulcea a émis un *procès-verbal de constatation d'irrégularités et d'établissement des créances de l'État*, dans [Or. 4] lequel elle a constaté que PISCICOLA TULCEA avait indument perçu des sommes lors de ces campagnes et fixé le montant de la créance de l'État, y compris la contribution au budget de l'Union européenne, qui résulte des irrégularités et que l'APIA Tulcea doit restituer pour chaque campagne.

L'APIA Tulcea a rejeté les réclamations administratives présentées par PISCICOLA TULCEA contre les décisions négatives et les procès-verbaux de constatation d'irrégularités et d'établissement des créances de l'État.

- 2 Dans sa requête en première instance déposée le 15 mars 2017 et inscrite au rôle du Tribunalul Tulcea (tribunal de grande instance de Tulcea) sous le n° 578/88/2017, la requérante PISCICOLA TULCEA, opposée à l'APIA Tulcea, a demandé l'annulation des décisions négatives et des procès-verbaux de constatation d'irrégularités et d'établissement des créances de l'État émis pour les



campagnes 2007 à 20[1]4 ainsi que des décisions relatives aux réclamations administratives.

À l'appui de son action, la requérante a invoqué l'illégalité des actes susvisés notamment pour les raisons suivantes :

i. Application obligatoire et directe de la législation européenne et, plus précisément, de l'article 80, paragraphe 3, 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.

La requérante a fait valoir que, conformément à l'article 80, paragraphe 3, du règlement n° 1122/2009, l'obligation de remboursement ne s'applique pas si « *le paiement a été effectué à la suite d'une erreur de l'autorité compétente ou d'une autre autorité, et si l'erreur n'a pas pu être décelée par l'agriculteur* ».

Les décisions négatives contestées ont rejeté les demandes de paiement pour les années 2007 à 2014 en violation du règlement n° 1122/2009, étant donné qu'elles reposent sur une erreur commise par l'autorité compétente, l'APIA Tulcea, dans l'octroi des paiements directs et l'établissement des conditions d'admissibilité.

Comme le dispose l'article 80, paragraphe 3, du règlement n° 1122/2009, l'obligation de remboursement ne s'applique pas si l'autorité compétente a commis une erreur que l'agriculteur n'a pas pu déceler.

La reconnaissance par l'APIA Tulcea pour les années 2007 à 2014 pourrait représenter une erreur de l'autorité compétente au sens du règlement n° 1122/2009, erreur que l'agriculteur, PISCICOLA TULCEA, ne pouvait à l'évidence pas déceler, puisqu'elle continue à ce jour de considérer qu'elle remplit les conditions d'admissibilité prévues dans la loi.

Il est donc demandé de statuer conformément à l'article 80, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1122/2009, qui dispose que l'obligation de remboursement ne s'applique pas si le paiement a été effectué à la suite d'une erreur de l'autorité [compétente] que l'agriculteur ne pouvait pas déceler.

La requérante insiste sur le fait que le droit de l'Union s'applique en priorité par rapport au droit national et que les règlements sont directement applicables.

ii. La prescription du droit d'établir et de demander le remboursement des paiements indus accordés à l'agriculteur conformément au droit de l'Union et, plus précisément, à l'article 80, paragraphe 3, du règlement n° 1122/2009.

Aux termes de la disposition invoquée, l'obligation de remboursement ne s'applique pas si « *le paiement a été effectué à la suite d'une erreur de l'autorité compétente ou d'une autre autorité, et si l'erreur n'a pas pu être décelée par l'agriculteur* ».

L'article 80, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1122/2009 dispose que « *lorsque l'erreur a trait à des éléments factuels pertinents pour le calcul de l'aide [Or. 5] concernée, le premier alinéa ne s'applique que si la décision de recouvrement n'a pas été communiquée dans les 12 mois suivant le paiement* ».

En vertu de cette disposition, l'article 80, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1122/2009, c'est-à-dire l'impossibilité d'appliquer l'obligation de remboursement, s'applique si la décision de recouvrement n'a pas été communiquée dans les 12 mois suivant le paiement.

Les procès-verbaux de constatation d'irrégularités et d'établissement des créances de l'État dressés le 23 décembre 2016 par l'APIA Tulcea concernent les demandes de paiement présentées et déposées par PISCICOLA TULCEA pour les exercices agricoles 2007 à 2014, pour lesquels les décisions de paiement ont été émises tant au cours de l'année de la demande qu'au début de l'année suivant sa présentation.

Il est indubitable que, entre la date des paiements directs accordés à l'entreprise PISCICOLA TULCEA pour les campagnes 2007 à 2014 à (les paiements pour la campagne 2014 ayant été effectués à la fin de l'année 2014 conformément à la décision de paiement assorti d'une pénalité n° 1742731 du 8 décembre 2014) et la date d'adoption des procès-verbaux de constatation d'irrégularités et d'établissement des créances de l'État dressés le 23 décembre 2016, plus de douze mois se sont écoulés, comme le prévoit la disposition du droit de l'Union susmentionnée.

Cette disposition figure également à l'article 7, paragraphe 3, du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission, du 17 juillet 2014, établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité.

La requérante a en outre signalé que le droit de l'Union s'applique en priorité par rapport au droit national et que les règlements sont directement applicables, sans qu'une transposition en droit national ne soit nécessaire.

iii. Questions relatives au respect des conditions d'admissibilité prévues dans le droit national, l'OUG nr.125/2006 [Ordonanță de urgență a Guvernului (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 125/2006, ci-après l'« OUG n° 125/2006 »)], ainsi qu'à l'application directe de la législation de l'Union.

PISCICOLA TULCEA est une personne morale détenant des terres occupées par des aménagements piscicoles en vertu de contrats de concession conclus avec le Consiliul Județean Tulcea (conseil départemental de Tulcea), qui font l'objet

d'une exploitation agricole, et non piscicole, le concédant ayant expressément consenti à ce qu'une activité agricole soit exercée sur les surfaces concédées à PISCICOLA TULCEA, en vue d'obtenir des produits agricoles, il ressort des avenants aux contrats de concession ainsi que des décisions du Consiliul Județean Tulcea (conseil départemental de Tulcea).

PISCICOLA TULCEA exerce depuis l'année 2004 des activités agricoles sur les surfaces afférentes aux aménagements piscicoles, qui sont enregistrées comme terres agricoles auprès de la Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală (direction de l'agriculture et du développement rural, Roumanie) depuis l'année 2004.

Les terres relèvent de la catégorie des « terres arables » (TA) en raison de leur mode d'utilisation.

Comme indiqué plus haut, depuis l'année 2004, les surfaces exploitées par PISCICOLA TULCEA ont été enregistrées d'abord sur le Registrul exploatațiilor agricole (registre des exploitations agricoles), puis sur le Registrul agricol (registre agricole) [comme] surfaces relevant de la catégorie des terres arables en raison de leur mode d'utilisation.

Conformément à l'article 7, paragraphe 1, sous a), de l'OUG n° 125/2006, pour bénéficier des paiements directs dans le cadre de régimes de paiement à la surface, les demandeurs doivent remplir les conditions suivantes : « a) exploiter des terres agricoles d'une superficie minimale d'un hectare ; les parcelles agricoles doivent avoir une superficie minimale de 0,3 hectare » ; en vertu du point f) de cette disposition, les demandeurs doivent en outre présenter les documents prouvant le droit d'utilisation et être en mesure de prouver qu'ils utilisent les terres visées par la demande.

De toute évidence, les éléments fournis prouvent que les terres font l'objet d'une utilisation agricole visant à obtenir des produits agricoles.

Conformément à l'article 5, paragraphe 3, de l'OUG n° 125/2006, la surface agricole admissible peut relever des catégories d'utilisation suivantes : « terres arables – terres cultivées pour la production de céréales à grains, de légumineuses à grains, de plantes industrielles, de pommes de terre, de betteraves sucrières, [...], d'autres cultures sur terres arables ». **[Or. 6]**

L'analyse des conditions d'octroi des paiements directs prévues dans l'ordonnance d'urgence qui constitue le cadre juridique des conditions d'octroi des paiements directs dans le secteur agricole ainsi que des activités de PISCICOLA TULCEA permet de conclure que celle-ci remplit les conditions prévues dans la loi.



PISCICOLA TULCEA détient en effet des terres agricoles, même si celles-ci sont afférentes à des aménagements piscicoles. Conformément à l'article 2 de la Legea fondului funciar (loi relative à la propriété foncière), un aménagement piscicole relève de la catégorie des terres à affectation agricole.

Ces terres ayant été cultivées chaque année pour produire des céréales et d'autres cultures agricoles, elles ont été inscrites sur le registre des exploitations agricoles, puis sur registre agricole dans la catégorie d'utilisation agricole ou arable.

L'article 5, paragraphe 3, sous a), de l'OUG n° 125/2006 définit expressément les terres arables comme des terres cultivées pour la production notamment de céréales à grains, de légumineuses à grains, de plantes industrielles, de pommes de terre, de betteraves sucrières, d'autres cultures sur terres arables, et la surface exploitée par PISCICOLA TULCEA est utilisée conformément à cette disposition.

Les procès-verbaux de constatation d'irrégularités et d'établissement des créances de l'État dressés le 23 décembre 2016 mentionnent expressément les contrôles effectués sur les terres exploitées par PISCICOLA TULCEA.

Il est en outre évident que l'APIA Tulcea a considéré à juste titre pour toutes les années, à savoir de 2007 à 2014, que PISCICOLA TULCEA remplissait les conditions d'admissibilité pour l'octroi de paiements directs à l'agriculture, étant donné que ces paiements ont été accordés à l'entreprise non seulement en 2007, mais chaque année de 2007 à 2014, et la situation des terres étant demeurée la même, à savoir l'exploitation des surfaces afférentes aux aménagements piscicoles.

En cas d'erreur d'appréciation du respect des conditions prévues dans la loi pour l'octroi à PISCICOLA TULCEA de paiements directs à l'agriculture, cette erreur ne pouvait à l'évidence se poursuivre au cours des huit années au cours desquelles l'APIA Tulcea a émis les décisions d'octroi de paiements directs.

Il s'agit clairement d'une décision orientée et imposée par les structures de l'État roumain qui, même illégales et abusives, doivent être mises en œuvre.

L'admissibilité des terres est certaine lorsque l'agriculteur exploite une surface agricole aux fins de l'obtention de produits agricoles.

PISCICOLA TULCEA exploite des terres agricoles, étant donné que l'aménagement piscicole relève de la catégorie des terres agricoles, comme il ressort de l'article 2 de la loi n° 18/1991, et l'exploitation de ces terres aux fins de l'obtention de produits agricoles les fait entrer dans la catégorie de terres arables telle que définie à l'article 5, paragraphe 3, sous a), de l'OUG n° 125/2006.

Qui plus est, PISCICOLA TULCEA ne saurait être obligée de rembourser les paiements directs effectués pour l'exercice de l'activité agricole, dans la mesure où ces sommes ont incontestablement été utilisées aux fins de l'activité agricole.

Les montants obtenus tant en 2007 que les années suivantes ont été obtenus et utilisés par un agriculteur actif qui a exercé une activité agricole sur les terres pour lesquelles il a prouvé le droit d'utilisation en produisant les contrats de concession et leurs avenants.

En vertu de l'article 4, paragraphe 1, de l'Ordinul nr. 704/23.08.2007 (arrêté n° 704 du 23 août 2007), les pièces justificatives demandées au producteur agricole, conformément à l'article 7, paragraphe 1, sous f), de l'OUG n° 125/2006, concernant l'utilisation des terres agricoles, sont, selon le cas, le titre de propriété, le contrat de bail rural, le contrat de concession, le contrat de bail ou le certificat délivré par la municipalité attestant l'inscription au registre agricole en tant qu'utilisateur des terres en question. **[Or. 7]**

La demande de paiement unique introduite par PISCICOLA TULCEA était accompagnée d'un certificat délivré par la municipalité de Maliuc indiquant que la société figure sur le registre agricole avec une surface utilisée pour l'agriculture, comme terres arables.

En conséquence, cela prouve une nouvelle fois que PISCICOLA TULCEA remplit les conditions d'admissibilité pour bénéficier des paiements directs à l'agriculture.

Il ressort des procès-verbaux de constatation d'irrégularités et d'établissement des créances de l'État que l'APIA Tulcea reconnaît l'exercice de l'activité agricole par PISCICOLA TULCEA sur les surfaces détenues en vertu des contrats de concession.

Dans ces procès-verbaux, l'APIA Tulcea souligne tendancieusement que l'objet des contrats de concession est l'utilisation des terres à des fins piscicoles. Ce faisant, elle ignore et écarte de manière injustifiée l'accord du concédant à l'exercice d'une activité agricole ainsi que les avenants des contrats de concession, qui modifié tant l'objet desdits contrats, en ce sens que les surfaces sont utilisées comme terres agricoles (arables), que la redevance, qui est appliquée précisément en raison de l'utilisation des terres pour l'agriculture.

La redevance a été modifiée parce qu'elle est plus élevée pour une utilisation agricole que pour une utilisation piscicole.

De plus, il n'est pas tenu compte du certificat délivré par le conseil municipal, qui fait état de l'inscription de la société au registre agricole avec une surface utilisée comme terres agricoles ou arables.

PISCICOLA TULCEA est un agriculteur actif qui exerce une activité agricole sur une surface occupée par un aménagement piscicole inscrite sur le Registrul unic de identificare (registre d'identification unique) administré par l'APIA sous le n° R0245958911 et qui a introduit les demandes de paiement uniques dans les délais légaux.

En ce qui concerne la surface en cause, un aménagement piscicole constitue, conformément à la loi n° 18/1991, des terres à affectation agricole, et l'exploitation agricole de cette surface au moyen de l'obtention de cultures agricoles lui confère le caractère de terres arables, comme le prévoit l'article 5, paragraphe 3, sous a), de l'OUG n° 125/2006.

À l'issue de l'examen de toutes les conditions énoncées dans l'OUG n° 125/2006, il résulte indubitablement des pièces jointes aux demandes de paiement unique introduites auprès de l'APIA Tulcea pour les années 2007 à 2014 que la société PISCICOLA TULCEA remplit toutes les conditions énoncées dans ladite OUG.

L'article 30 du règlement n° 73/2009 vise l'absence d'octroi de paiements directs en faveur de personnes au sujet desquelles il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien en question.

Les faits de l'espèce ne sauraient équivaloir à la création artificielle des conditions requises pour bénéficier des paiements directs dans la mesure où, d'une part, comme indiqué ci-dessus, PISCICOLA TULCEA exerce une activité agricole depuis l'année 2004, date à laquelle la Roumanie n'était pas membre de l'Union, de sorte qu'elle ne bénéficiait pas de paiements directs au titre du Fonds de l'Union et où, d'autre part, l'exercice constant d'une activité agricole principale sur des terres afférentes à des aménagements piscicoles, n'équivaut pas à la création de conditions artificielles pour bénéficier de paiements directs.

La situation existante relève de la notion d'« hectare admissible » définie à l'article 34, paragraphe 2, du règlement n° 73/2009.

L'APIA Tulcea est tenue d'appliquer directement et en priorité la législation de l'Union, et l'article 34, paragraphe 2, du règlement n° 73/2009 prévoit que l'on entend par « hectare admissible » « toute surface agricole de l'exploitation et les surfaces plantées de taillis [Or. 8] à courte rotation [...] utilisées aux fins d'une activité agricole ou, en cas d'utilisation également pour des activités autres qu'agricoles, essentiellement utilisées à des fins agricoles ».

En d'autres termes, si la surface agricole est également utilisée pour des activités autres qu'agricoles, mais l'agriculteur exerce également une activité agricole, qui constitue son activité principale et prédominante, cette surface est admissible.

Une surface représentant des aménagements piscicoles constitue des terres agricoles sur lesquelles tant une activité piscicole, c'est-à-dire une activité non agricole, qu'une activité agricole, visant à l'obtention de produits agricoles, peuvent être exercées, ce qui répond pleinement à la notion d'« hectare admissible » définie à l'article 34, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 73/2009.

Il convient de noter que les autorités de l'État roumain et les juridictions sont tenues d'appliquer le droit de l'Union obligatoirement, directement et en priorité, de sorte que l'article 34, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 73/2009 doit être appliqué.

- 3 Dans son mémoire en défense déposé le 13 avril 2017, l'APIA Tulcea a conclu au rejet de l'action.

Concernant l'application de l'article 80, paragraphe 3, du règlement n° 1122/2009, en vertu duquel l'obligation de remboursement ne s'applique pas si le paiement a été effectué à la suite d'une erreur de l'autorité compétente et si l'erreur n'a pas pu être décelée par l'agriculteur, [la défenderesse] a indiqué que le paiement n'avait pas été effectué à la suite d'une erreur, mais sur la base de la demande introduite par la requérante par l'intermédiaire de son représentant, qui a déclaré sur l'honneur que les informations figurant dans le formulaire de demande de paiement direct à la surface et dans les pièces jointes, y compris la liste des surfaces, étaient véridiques, complètes et pleinement valides. Le contrôle ultérieur a montré que les informations déclarées n'étaient pas véridiques, et la bénéficiaire aurait pu déceler l'erreur, puisqu'elle savait que les terres utilisées avaient une affectation agricole (TAA), catégorie d'utilisation HP (aménagement piscicole), et ne figuraient pas dans la liste des surfaces admissibles, de sorte qu'elle ne pouvait pas bénéficier de paiements directs.

Concernant le respect des conditions d'admissibilité énoncées dans l'OUG n° 125/2006 et les questions liées à l'application directe du droit de l'Union, la défenderesse signale que, conformément à l'article 5, paragraphe 3, de ladite OUG, « [l]a surface agricole admissible peut relever des catégories d'utilisation suivantes :

- a) terres arables – terres cultivées pour la production de céréales à grains, de légumineuses à grains, de plantes industrielles, de pommes de terre, de betteraves sucrières, de plantes sarclées fourragères, de légumes frais, de melons et de fraises, de fleurs et plantes ornementales, de plantes fourragères, de plantes destinées à la production de semences et de plants pour la commercialisation, d'autres cultures sur terres arables, y compris les surfaces sous serres et abris de culture forcée ainsi que les terres délibérément non cultivées, mais maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ;
- b) prairies permanents [omissis] ;
- c) vignes [omissis] ;
- d) cultures permanentes [omissis] ;
- e) jardins familiaux [omissis]. »

Eu égard aux dispositions de l'Ordonanța de urgență a guvernului nr. 125/2006 din 21 decembrie 2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți

naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, 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° 125/2006, du 21 décembre 2006, portant approbation des régimes de paiements directs et des paiements directs nationaux complémentaires, accordés dans le domaine de l'agriculture à partir de l'année 2007, 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), telle que modifiée et complétée, les terres à affectation agricole (TAA) relevant de la catégorie d'utilisation HP (aménagement piscicole) ne figurent pas dans la liste des surfaces admissibles et ne sauraient donc bénéficier de paiements directs. **[Or. 9]**

Conformément à l'article 7, paragraphe 1, sous a), de l'OUG n° 125/2006, pour bénéficier de paiements au titre des régimes de paiement unique à la surface, les demandeurs doivent satisfaire aux conditions générales suivantes : « *exploiter des terres agricoles d'une superficie minimale d'un hectare, les parcelles agricoles ayant une superficie minimale de 0,3 hectare* ».

L'analyse des documents joints aux dossiers des demandes de soutien pour les campagnes 2007 à 2012 montre que la requérante a le droit d'utiliser les terres en concession à des fins piscicoles ou agricoles.

Selon l'annexe 2, intitulée « Situation des terres agricoles occupées par des aménagements agricoles et piscicoles, qui constituent un domaine public d'intérêt départemental administré par le conseil départemental de Tulcea » de la Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării (loi n° 82/1993 relative à l'établissement de la réserve de biosphère du delta du Danube), l'affectation des terres en concession consiste dans un *aménagement piscicole*, qui ne remplit cependant pas les conditions énoncées à l'article 5 de l'OUG n° 125/2006, à savoir relever des catégories d'utilisation suivantes : terres arables, prairies permanentes – pâturages et prés, vignes et pépinières viticoles, cultures permanentes – terres plantées de vergers, d'arbustes fruitiers, de houblon, de pépinières et autres cultures permanentes, jardins familiaux – surface affectée à l'obtention de produits agricoles, principalement à l'usage personnel des membres de l'exploitation ou du domaine agricole individuel.

Tous les avenants aux contrats de concession précisent que des assolements agricoles techniques sont prévus dans les aménagements piscicoles. Toutefois, l'utilisation agricole ne modifie pas la catégorie d'utilisation des terres.

Par conséquent, les documents fournis par PISCICOLA [TULCEA] montrent l'utilisation agricole des terres, mais non le changement de la catégorie d'utilisation des aménagements piscicoles en terres agricoles productives ou arables.



En conclusion, l'agriculteur PISCICOLA [TULCEA] a demandé et obtenu le soutien financier de l'APIA Tulcea pour les surfaces mentionnées dans les contrats de concession et leurs avenants, dont la catégorie d'utilisation (telle qu'elle est juridiquement encadrée dans les actes officiels) ne figurait pas dans la liste des surfaces agricoles admissibles couvertes par l'OUG n° 125/2006.

Les terres incluses dans la catégorie des aménagements piscicoles ne sont pas admissibles au bénéfice des paiements à la surface conformément à la loi n° 18/1991, car elles ne relèvent pas de la catégorie des terres agricoles productives.

PISCICOLA TULCEA a déclaré et obtenu un soutien financier issu des budgets des fonds européens et du budget national, en violation de l'article 30 du règlement n° 73/2009, tel que modifié, aux termes duquel « [...] *aucun paiement n'est accordé s'il est établi que les conditions requises pour bénéficier des paiements au titre des régimes de soutien ont été créées artificiellement en vue d'obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien en question ou des mesures de paiement* » [N.d.t. : cette citation est issue d'une disposition nationale].

Pour cette raison, l'APIA Tulcea a réexaminé le dossier et retiré l'intégralité du soutien lié à la surface pour les campagnes 2007 à 2014.

- 4 Par jugement civil n° 169/01.02.2018, le Tribunalul Tulcea (tribunal de grande instance de Tulcea) a fait droit à l'action et ordonné l'annulation des actes attaqués.

Pour statuer en ce sens, la juridiction de première instance a exclusivement apprécié l'application de l'article 80, paragraphe 3, du règlement n° 1122 et a conclu que, en l'espèce, les dispositions du droit de l'Union qui excluent du remboursement les paiements effectués de la faute des autorités s'appliquent. **[Or. 10]**

La juridiction de première instance a relevé que, incontestablement, toutes les demandes de paiement présentées par la requérante étaient accompagnées des contrats de concession et du certificat délivré par la municipalité de l'unité administrative territoriale dans laquelle se trouvait la concession, concernant l'inscription de l'agriculteur au registre agricole de la municipalité avec les surfaces en concession, et que les contrats de concession indiquaient expressément que les terres en concession (pour lesquelles un soutien était demandé) étaient occupées par un aménagement piscicole et que la requérante était tenue de les utiliser à des fins piscicoles.

Dans ces circonstances, la non-conformité pour laquelle le remboursement des montants accordés à la requérante a été ordonné n'est due ni à la négligence de celle-ci, ni à un acte délibéré. Au contraire, au moyen des documents joints aux demandes de paiement, la requérante a fourni des données factuelles concrètes et

suffisantes pour que les fonctionnaires de l'APIA Tulcea vérifient les conditions d'admissibilité pour l'octroi de l'aide.

Qui plus est, pour les campagnes 2008 et 2009, les contrôles administratifs effectués par les fonctionnaires de l'APIA Tulcea ont également été suivis de contrôles sur place, qui les ont amenés à conclure au respect des conditions d'admissibilité à l'octroi de l'aide demandée par la requérante pour les activités agricoles exercées sur les terres en concession, comme l'indique le procès-verbal dressé par la Direcția Antifraudă, Control Intern și Supracontrol (direction de la lutte antifraude, du contrôle interne et de la contre-inspection).

Dans ce contexte, s'il était admis qu'un aménagement piscicole ne saurait relever la catégorie d'utilisation arable, comme le prétend la défenderesse, il ne fait aucun doute que les paiements versés à la requérante résultent d'une erreur commise par les employés de la défenderesse, qui ont mal interprété et appliqué les règles pertinentes à la situation factuelle concrète présentée exhaustivement par la société commerciale.

On ne saurait conclure que la requérante aurait dû savoir qu'elle ne pouvait pas bénéficier de paiements directs pour les terres en question, dès lors que la défenderesse elle-même, l'autorité chargée de contrôler le respect des conditions d'admissibilité, a considéré pendant sept ans que la requérante avait droit à des paiements directs pour la surface en concession.

Par ailleurs, comme la requérante l'affirme également, les décisions en cause sont en outre illégales parce que la mesure de remboursement des montants octroyés à la requérante a été ordonnée par la défenderesse après l'expiration du délai d'un an à compter de la date du paiement, délai prévu à l'article 80, paragraphe 3, du règlement n° 1122/2009.

- 5 Le 29 mars 2018, la deuxième chambre civile, du contentieux administratif et fiscal de la Curtea de Apel Constanța (cour d'appel de Constanța) a été saisie d'un pourvoi formé par la partie défenderesse en première instance, l'APIA Tulcea, opposée à la partie requérante en première instance, PISCICOLA TULCEA, contre le jugement civil n° 169/01.02.2018 du Tribunalul Tulcea (tribunal de grande instance de Tulcea). Le pourvoi tend à ce que le jugement attaqué soit intégralement réformé et à ce que l'action soit rejetée, les actes administratifs fiscaux attaqués devant par conséquent être annulés.

La requérante au pourvoi fait grief au jugement rendu en première instance et fonde son pourvoi sur les mêmes motifs que ceux invoqués devant le Tribunalul Tulcea (tribunal de grande instance de Tulcea) pour conclure au rejet de l'action, y compris ceux relatifs à l'inadmissibilité des terres utilisées par la défenderesse au pourvoi et le fait que celle-ci aurait pu déceler l'erreur qui a conduit aux paiements pour les campagnes 2007 à 2014.

Lors de l'audience du 4 février 2019, la défenderesse au pourvoi a demandé à la Curtea de Apel Constanța (cour d'appel de Constanța) de saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel [omissis] **[Or. 11]** [omissis].

## II. Le droit national applicable

Le droit matériel applicable en l'espèce est constitué des dispositions suivantes :

- l'**Ordonanță de urgență [a Guvernului] nr. 125 din 21 decembrie 2006** pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, 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° 125/2006, du 21 décembre 2006, portant approbation des régimes de paiements directs et des paiements directs nationaux complémentaires, accordés dans le domaine de l'agriculture à partir de l'année 2007, 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), publiée *Monitorul Oficial al României* (Journal officiel roumain), partie I, n° 1043 du 29 décembre 2006, telle que modifiée et complétée, applicable pour les années 2007 à 2014 ;
- la **Legea nr. 18/1991 --Legea fondului funciar** (loi n° 18/1991 relative à la propriété foncière), republiée au *Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 1 du 5 janvier 1998, telle que modifiée et complétée ;
- les **Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general** (règles techniques d'introduction du cadastre général), approuvées par l'**Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001** (arrêté n° 534/2001 du ministre de l'administration publique), publiées *Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 744 du 21 novembre 2001.

Aux termes de l'**OUG n° 125/2006**, telle que modifiée et complétée par la *Legea nr. 139/2007* (loi n° 139/2007) et l'*Ordonanța Guvernului nr. 16/2009* (ordonnance du gouvernement n° 16/2009) (version en vigueur au 15 mai 2014, date de la demande de paiement présentée par la requérante en première instance pour la campagne 2014) :

### « ARTICLE 5

- (1) Le régime de paiement unique à la surface consiste dans l'octroi d'un montant uniforme par hectare, payable une fois par an et totalement découplé de la production.
- (2) La source de financement des paiements au titre du régime de paiement unique à la surface est assurée par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

(3) La surface agricole admissible peut relever des catégories d'utilisation suivantes :

- a) terres arables – terres cultivées pour la production de céréales à grains, de légumineuses à grains, de plantes industrielles, de pommes de terre, de betteraves sucrières, de plantes sarclées fourragères, de légumes frais, de melons et de fraises, de fleurs et plantes ornementales, de plantes fourragères, de plantes affectées à la production de semences et de plants pour la commercialisation, d'autres cultures sur terres arables, y compris les surfaces sous serres et abris de culture forcée ainsi que les terres délibérément non cultivées, mais maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ;
- b) prairies permanentes [omissis] ;
- c) vignes [omissis] ;
- d) cultures permanentes [omissis] ;
- e) jardins familiaux [omissis]. »

#### « ARTICLE 7

(1) Pour bénéficier des paiements au titre des régimes de paiement unique à la surface, les demandeurs doivent être inscrits au registre des agriculteurs administré par l'Agence de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture), présenter leur demande de paiement dans les délais et respecter les conditions générales suivantes :

- a) 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 vignobles, vergers, cultures de houblon, [Or. 12] pépinières d'arbres fruitiers, pépinières viticoles et arbustes fruitiers, la parcelle doit avoir une superficie minimale de 0,1 hectare ;
- b) déclarer toutes les parcelles agricoles ;
- c) fournir, sous peine de sanction pénale, des informations véridiques, complètes et pleinement valides dans le formulaire de demande de paiement direct à la surface et les pièces jointes, y compris la liste des surfaces ;
- d) consentir à ce que les informations contenues dans le formulaire de demande de paiement soient introduites dans la base de données du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), traitées et vérifiées aux fins du calcul des paiements et transmises aux autorités chargées de l'élaboration d'études statistiques et d'évaluations économiques, conformément à la Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (loi n° 677/2001 relative à la protection des personnes à

l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données), telle que modifiée et complétée ;

e) respecter les bonnes conditions agricoles et environnementales, régies par la législation nationale, sur toute la surface agricole de l'exploitation ;

f) présenter les documents prouvant le droit d'utilisation et être en mesure de prouver qu'ils utilisent les terres concernées par la demande ;

g) fournir toutes les informations requises par l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture), dans les délais impartis ;

h) permettre la réalisation de contrôles par l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture) ou par d'autres organismes habilités à cet effet ;

i) marquer les limites de la parcelle utilisée lorsqu'elle est occupée par la même culture que les parcelles voisines ;

j) communiquer par écrit, dans un délai de 10 jours, à l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture) toute modification des informations déclarées dans la demande de paiement survenue au cours de la période comprise entre la date de présentation de la demande et la date d'octroi du paiement. Ces modifications concernent la surface agricole utilisée de l'exploitation, le transfert de propriété de l'exploitation à un autre utilisateur agricole, l'approbation d'une rente viagère agricole et toute autre modification des informations contenues dans le formulaire de demande.

[omissis]

(3) Les régimes de paiements directs liés à la surface visés à l'article 2, sous a), b), d) et e), s'appliquent aux surfaces enregistrées dans le Sistemul de identificare a parcelelor agricole (système d'identification des parcelles agricoles), qui constitue la référence pour le processus de contrôle et de réalisation des paiements.

(4) Les demandes de modification des surfaces enregistrées dans le système d'identification des parcelles agricoles peuvent être déposées par les agriculteurs auprès de l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture) dans le délai de dépôt des demandes de paiement. Les demandes introduites après cette date sont traitées l'année suivante. Les modifications demandées ne sont traitées qu'après vérification par l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture).



(5) Les documents prouvant le droit d'utilisation et les documents montrant l'utilisation des terres agricoles sont déterminés par arrêté du ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale (ministre de l'Agriculture, des Forêts et du Développement rural) et sont présentés à la demande des représentants de l'Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture). **[Or. 13]**

[omissis]

Conformément à **la Legea nr. 18/1991 a fondului funciar** (loi n° 18/1991 relative à la propriété foncière), telle que modifiée et complétée (version en vigueur au 15 mai 2014, date de la demande de paiement présentée par la requérante en première instance pour la campagne 2014) :

« ARTICLE 2

Selon leur affectation, les terres sont des :

- a) terres à affectation agricole et, plus précisément : les terres agricoles productives – terres arables, vignobles, vergers, pépinières viticoles et d'arbres fruitiers, plantations de houblon et de mûriers, pâturages, prés, serres, abris de culture forcée, semis et autres structures similaires – , les terres à végétation forestière, si elles ne font pas partie d'aménagements sylvicoles, pâturages boisés, les terres occupées par des bâtiments et des installations agro-zootechniques, aménagements piscicoles et d'amélioration des terres, les chemins techniques et d'exploitation agricole, les plateformes et des lieux de stockage répondant aux besoins de la production agricole et les terres non productives qui peuvent être aménagées et utilisées pour la production agricole ;
- b) terres à affectation forestière [omissis] ;
- c) terres constamment immergées, à savoir : les lits mineurs des cours d'eau, les cuvettes lacustres jusqu'au niveau maximal de rétention, le fond des eaux maritimes intérieures et de la mer territoriale ;
- d) terrains bâtis [omissis] ;
- e) terres à affectation spéciale [omissis]. »

« ARTICLE 77

La modification de la catégorie d'utilisation des terres arables de personnes morales en faveur d'autres catégories d'utilisation agricole peut être effectuée sur l'avis des autorités agricoles départementales spécialisées, uniquement dans les cas suivants :

- a) les terres arables situées sur des collines, qui constituent l'enclave de massifs de vignes et de vergers ainsi que de vignobles et des plantation d'arbres fruitiers

consacrées, déterminées par les organes spécialisés du Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor (ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts), peuvent être transformées en plantations viticoles et d'arbres fruitiers ;

b) les terres arables en plaine, nécessaires à l'achèvement des massifs viticoles destinés aux raisins de table et aux raisins secs ainsi qu'aux plantations d'arbres fruitiers destinées à la culture de pêchers et d'abricotiers, déterminées par les organes spécialisés du Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor (ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts), peuvent être transformées en plantations viticoles et d'arbres fruitiers ;

c) les terres arables aux sols sablonneux peuvent être aménagées et transformées en plantations viticoles et d'arbres fruitiers ;

d) les terres enregistrées comme terres arables, situées dans des zones de collines et montagneuses sur des pentes non mécanisables affectées par l'érosion en surface et en profondeur ou par des glissements de terrain en cours ou [Or. 14] à demi stabilisés, qui ne peuvent plus être améliorées et maintenues pour la même utilisation, peuvent être aménagées et transformées en pâturages et prés ;

e) les terres arables situées sur le lit de cours d'eau et du Danube, qui ne peuvent être utilisées de manière rentable à d'autres fins agricoles, peuvent être aménagées en bassins piscicoles. »

#### « ARTICLE 78

(1) Le changement de la catégorie d'utilisation des terres arables autres que celles visées à l'article 77, des vignobles et vergers, appartenant à des personnes morales dont l'État est actionnaire majoritaire, est approuvé par le Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministère de l'Agriculture et du Développement rural).

[omissis]

(1 quater) Les actes administratifs ou juridiques adoptés ou conclus en violation du paragraphe 1 bis sont frappés de nullité absolue.

(2) Les personnes physiques qui ont changé la catégorie d'utilisation des terres agricoles dont ils sont propriétaires notifient la modification intervenue, dans un délai de 30 jours à compter de cette opération, à l'oficiul de cadastru agricol și organizarea teritoriului agricol (office du cadastre agricole et d'organisation du territoire agricole) départemental ou de la municipalité de Bucarest, qui l'enregistre.

[omissis]

Conformément aux **Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general** (règles techniques d'introduction du cadastre général), approuvées par l'**Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001** (arrêté n° 534/2001 du ministre de l'Administration publique) :

## « 7. Critères de partage des terres selon leur affectation

### 7.1. Généralités

7.1.1. Les terres appartenant à des personnes physiques ou morales sur le fondement d'un quelconque titre sont partagées selon leur affectation conformément à la législation.

7.1.2. Par "détenteur de terres", on entend les personnes physiques ou morales titulaires du droit de propriété ou d'autres droits réels sur ces terres ou celles qui, conformément au droit civil, ont la qualité de possesseur ou de détenteur précaire.

[omissis]

### 7.2. Terres à affectation agricole

7.2.1. La catégorie des terres à affectation agricole comprend les terres arables, vignobles, vergers, pépinières viticoles et d'arbres fruitiers, plantations de houblon et de mûriers, pâturages, prés, serres, abris de culture forcée, semis, terres à végétation forestière, si elles ne font pas partie d'aménagements sylvicoles, pâturages boisés, terres occupées par des installations agro-zootecniques et d'amélioration des terres, aménagements piscicoles, chemins techniques et de stockage.

### 7.3. Terres à affectation forestière [Or. 15]

[omissis]

### 7.4. Terres constamment immergées

[omissis]

### 7.5. Terrains bâtis

[omissis]

### 7.6. Terres à affectation spéciale

[omissis]

## 8. Critères de classification et de détermination de l'utilisation des terres et des constructions

### 8.1. Généralités

8.1.1. La catégorie d'utilisation des terres, désignée par un code, est l'un des attributs de la parcelle. L'inscription de la catégorie d'utilisation et des autres attributs dans la partie technique du cadastre général est nécessaire tant pour l'établissement du registre foncier que pour la détermination des charges fiscales qui grèvent les immeubles. Aucune sous-catégorie d'utilisation n'est inscrite au cadastre général.

8.1.2. Chacune des cinq affectations des terres peut avoir des catégories d'utilisation prédominantes, occupant la majeure partie de la surface, et des catégories d'utilisation occupant un pourcentage inférieur. À titre d'exemple, les catégories d'utilisation prédominantes des terres à affectation agricole sont les suivantes : cultures arables, vignobles, vergers, prés et pâturages, mais un pourcentage moins élevé est occupé par des constructions, des eaux, etc. De même, sur les terrains bâtis, mise à part la catégorie d'utilisation "cours ou constructions", qui est prédominante pour cette affectation, d'autres catégories d'utilisation occupent des surfaces moindres, telles que les cultures arables, les vergers, les eaux, etc.

## 8.2. Critères de détermination des catégories d'utilisation des terres

8.2.1. Terres arables (A). Cette catégorie couvre les surfaces qui sont labourées chaque année ou à plusieurs années d'intervalle (de 2 à 6 ans) et sur lesquelles sont cultivées des plantes annuelles ou vivaces telles que des : céréales, légumineuses à grains, plantes industrielles, plantes médicinales et aromatiques, plantes fourragères, légumes, etc. La catégorie d'utilisation arable inclut les : terres arables proprement dites, prairies cultivées, jardins potagers, champs, rizières, serres, abris de culture forcée et semis, cultures de fraises, autres cultures pérennes. Sont enregistrés comme terres arables :

- a) les terres consacrées aux cultures fourragères pérennes (trèfle, sainfoin, luzerne ou autres surfaces ensemencées avec différents mélanges de légumineuses et de graminées vivaces) labourées à intervalle maximal de 6 ans ;
- b) les terres qui ne sont temporairement pas ensemencées en raison d'inondations, d'envasements, de dégradations ou d'autres causes ;
- c) les terres occupées par des serres et des abris de culture forcée systématisés, avec la mention « serres » ou « abris de culture forcée ».

Les terres arables aménagées ou améliorées au moyen de travaux de dessèchement, de terrassement, d'irrigation, etc. sont délimitées et inscrites comme terres arables dans leur intégralité, y compris les surfaces occupées par des canaux, digues, talus, débouchés, bandes couvertes d'herbe, etc., d'une largeur inférieure à deux mètres, à l'exception des terres appartenant à Societatea Națională 'Îmbunătățiri Funciare' SA et [Or. 16] à Compania Națională « Apele Române » SA, qui sont enregistrées dans la catégorie d'utilisation « cours – constructions ».

8.2.2. Pâturages [omissis]

[omissis]

8.2.3. Prés [omissis]

8.2.4. Vignobles [omissis]

[omissis]

8.2.5. Vergers [omissis]

[omissis]

8.2.6. Forêts et autres terres forestières. [omissis]

[omissis] **[Or. 17]** [omissis]

8.2.7. Terres comprenant des eaux et eaux avec roseaux. Cette catégorie comprend les terres constamment immergées ainsi que les terres temporairement immergées qui ne peuvent pas avoir d'autre utilisation après le retrait des eaux. [omissis]

[omissis]

8.2.8. La limite des terres correspondant au lit mineur des cours d'eau, aux cuvettes des lacs naturels et artificiels, aux mares, au rivage et à la plage de sable de la mer Noire est fixée conformément à des règles spécifiques élaborées par les ministères concernés sur avis de l'A.N.C.P.I.

8.2.9. Routes [omissis] et voies ferrées [omissis].

[omissis]

8.2.10. Terres occupées par des constructions et des cours [omissis]

8.2.11. Terres dégradées et improductives [omissis] **[Or. 18]**

[omissis]

### **III. Dispositions pertinentes du droit de l'Union**

La juridiction de céans estime que les dispositions suivantes du **règlement n° 73/2009** sont applicables en l'espèce :

« *Article 2 – Définitions*

Aux fins du présent règlement, on entend par :



[...]

c) “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 au sens de l'article 6 ;

[...]

h) “surface agricole”, l'ensemble de la superficie des terres arables, des pâturages permanents ou des cultures permanentes.

#### **Article 34 – Activation des droits au paiement par hectare admissible**

1. L'aide au titre du régime de paiement unique est octroyée aux agriculteurs après activation d'un droit au paiement par hectare admissible. Les droits au paiement activés donnent droit au paiement des montants qu'ils fixent.

2. Aux fins du présent règlement, on entend par “hectare admissible” :

a) toute surface agricole de l'exploitation et les surfaces plantées de taillis à courte rotation (code NC ex 0602 90 41) utilisées aux fins d'une activité agricole ou, en cas d'utilisation également pour des activités autres qu'agricoles, essentiellement utilisées à des fins agricoles [...] »

#### **RÈGLEMENT n° 1120/2009 :**

##### **« Article 2 – Définitions**

Aux fins du titre III du règlement (CE) n° 73/2009 et aux fins du présent règlement, on entend par : [Or. 19]

a) “terres arables” : les terres labourées destinées à la production de cultures ou maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 73/2009, que ces terres se trouvent ou non sous serres ou sous protection fixe ou mobile ».

#### **IV. Raisons ayant conduit la juridiction de céans à présenter la demande de décision préjudicielle**

Bien que la juridiction de première instance se soit prononcée seulement sur l'applicabilité de l'article 80, paragraphe 3, du règlement n° 1122/2009, la juridiction saisie du pourvoi estime qu'il convient également d'analyser le droit de la défenderesse au pourvoi de bénéficier des régimes de soutien à la surface pour les années 20[0]7 à 2014 et il conviendrait de vérifier si l'article 80, paragraphe 3, du règlement n° 1122/2009 est applicable uniquement s'il s'avérait que les sommes ont été indument perçues parce que les terres exploitées n'étaient pas admissibles.

En vertu du droit roumain, les terres sont divisées en cinq grandes catégories en fonction de leur affectation : les **terres à affectation agricole (TAA)** : terres arables, vignobles, vergers, pépinières viticoles et d'arbres fruitiers, plantations de houblon et de mûriers, pâturages, prés, serres, abris de culture forcée, semis, terres à végétation forestière, si elles ne font pas partie d'aménagements sylvicoles, pâturages boisés, terres occupées par des installations agro-zootechniques et d'amélioration des terres, aménagements piscicoles (soulignement ajouté), chemins techniques et de stockage ; les **terres à affectation forestière (TAF)** ; les **terres constamment immergées (TCI)** ; les **terrains bâtis (TB)** ; et les **terres à affectation spéciale (TAS)**.

Chacune des cinq affectations des terres peut avoir des *catégories d'utilisation* prédominantes, occupant la majeure partie de la surface, et des *catégories d'utilisation* occupant un pourcentage inférieur. À titre d'exemple, les *catégories d'utilisation* prédominantes des terres à affectation agricole sont les suivantes : cultures arables, vignobles, vergers, prés et pâturages, mais un pourcentage moins élevé est occupé par des constructions, des eaux, etc. De même, sur les terrains bâtis, mise à part la catégorie d'utilisation 'cours ou constructions', qui est prédominante pour cette affectation, d'autres *catégories d'utilisation* occupent des surfaces moindres, telles que les cultures arables, les vergers, les eaux, etc.

L'affectation et la *catégorie d'utilisation* sont les caractéristiques des terres faisant l'objet de la publicité immobilière au moyen de l'inscription au *registre foncier*, qui contient la description des immeubles et les mentions relatives aux droits réels immobiliers, aux droits personnels, aux actes, aux faits ou aux relations juridiques afférents aux immeubles. La modification de l'affectation ou de la *catégorie d'utilisation* requiert l'accomplissement de démarches et l'obtention d'avis préalables ainsi que l'inscription des mentions qui s'imposent concernant la modification intervenue dans le registre foncier de l'immeuble.

Les Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general (règles techniques d'introduction du cadastre général) prévoient dix *catégories d'utilisation* des terres : terres arables (A), pâturages (P), prés (F), vignobles (V), vergers (L), forêts et autres terres forestières, terres comprenant des eaux et eaux avec roseaux, routes (DR) et chemins de fer (CF), terres occupées par des constructions et cours (CC), terres dégradées et improductives (N).

Il ressort des règles techniques susvisées que l'aménagement piscicole, bien qu'il figure dans la *catégorie* des terres à affectation agricole, n'est plus désigné comme une *catégorie d'utilisation* distincte parmi les *catégories énumérées* et définies au point 8.2 desdites règles.

Toutefois, il résulte des règles techniques que la *catégorie d'utilisation* « terres comprenant des eaux et eaux avec roseaux » inclut les terres constamment immergées ainsi que les terres temporairement immergées qui ne peuvent pas avoir d'autre utilisation après le retrait des eaux.

En l'espèce, cependant, la défenderesse au pourvoi ne soutient même pas que les terres qu'elle utilise sont inscrites au registre foncier dans la catégorie d'utilisation « terres arables » ou toute autre catégorie d'utilisation qui, en vertu de la législation nationale (l'OUG n° 125/2006), lui conférerait le droit de bénéficier des régimes de paiement unique ou qu'elle a effectué des [Or. 20] démarches pour modifier la catégorie d'utilisation en faveur de « terres arables ». Ce qu'elle affirme, c'est que c'est l'utilisation effective des terres en concession comme terres arables qui est pertinente, et qu'elle dispose en ce sens du consentement du concédant à ce qu'elle utilise ces terres pour une finalité autre que celle initialement prévue dans les contrats de concession.

La défenderesse au pourvoi affirme pour sa part que ce qui importe, c'est la catégorie d'utilisation stipulée dans les contrats de concession, et elle considère que l'utilisation agricole des terres est en l'espèce dénuée de pertinence, dès lors que la catégorie d'utilisation n'a pas été modifiée en faveur de terres arables.

Il convient de souligner que la législation nationale (l'OUG n° 125/2006) ne prévoit pas explicitement que la surface agricole doit être inscrite au registre foncier en précisant la catégorie d'utilisation admissible ou que l'inscription d'une autre catégorie d'utilisation au registre foncier exclut l'admissibilité de la surface agricole, indépendamment de l'utilisation effective de cette surface comme terres arables, prairie permanente, etc. C'est toutefois pour ce motif que l'APIA Tulcea a adopté les actes attaqués.

De même, une jurisprudence constante et unifiée des juridictions locales fait prévaloir l'utilisation inscrite au registre foncier ou dans les actes attestant du droit d'utilisation et considère comme dénuée de pertinence la manière dont les terres sont effectivement utilisées, aussi longtemps que l'utilisation effective ne correspond pas à la catégorie d'utilisation inscrite au registre foncier ou dans les actes attestant du droit d'utilisation.

La Curtea de Apel Constanța (cour d'appel de Constanța) est la juridiction de dernière instance en l'espèce et, dans les présentes circonstances, elle estime être tenue de saisir la Cour d'une question préjudicielle relative à la compatibilité des dispositions nationales avec le droit de l'Union afin de savoir si, pour vérifier les conditions relatives à la surface agricole, à l'hectare admissible ou aux terres arables et le droit de l'agriculteur de bénéficier des mesures de soutien lié à la surface, la juridiction nationale doit uniquement prendre en considération l'utilisation effective des surfaces par l'agriculteur ou, au contraire, tenir compte des caractéristiques des surfaces (affectations et catégories d'utilisation) établies dans les actes de publicité foncière ou dans les documents avec lesquels l'agriculteur prouve le droit d'utilisation des terres visées par la demande de paiement ainsi que la conformité de l'utilisation des terres avec ces caractéristiques.

La juridiction de céans a examiné la jurisprudence antérieure de la Cour et a identifié les arrêts suivants, rendus dans des affaires qui semblent similaires :

- arrêt du 2 juillet 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438) ;
- arrêt du 2 juillet 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439).

[omissis] **[Or. 21]**

Bien que dans sa jurisprudence antérieure, susmentionnée, la Cour a indubitablement considéré que, pour que des surfaces soient qualifiées d'« admissibles », c'est l'affectation effective des terres en cause qui est pertinente, il n'apparaît pas que, dans ces affaires, cette affectation ne correspondait pas à l'affectation ou à la catégorie d'utilisation inscrite au registre foncier, raison pour laquelle la juridiction de céans estime que la théorie de l'acte éclairé n'est pas applicable et que la réponse à la question préjudicielle ne peut être clairement déduite de la jurisprudence de la Cour, pas plus qu'elle ne s'impose au-delà de tout doute raisonnable.

Eu égard aux arguments qui précèdent, la juridiction de céans estime qu'il est utile, en l'espèce, de poser une question préjudicielle à la Cour.

Le [omissis] 27 mars 2019

[omissis]

DOCUMENT DE TRAVAIL