

Version anonymisée

Traduction

C-434/24 – 1

Affaire C-434/24

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

18 juin 2024

Juridiction de renvoi :

Curtea de Apel Cluj (Roumanie)

Date de la décision de renvoi :

13 mai 2024

Partie requérante :

JD

Partie défenderesse :

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și
Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud

[OMISSIS]

CURTEA DE APEL CLUJ (cour d'appel de Cluj, Roumanie)

**TROISIÈME CHAMBRE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET
FISCAL**

[OMISSIS]

ORDONNANCE

Audience publique du 13 mai 2024

[OMISSIS]

FR

À l'ordre du jour figure le pourvoi formé par la requérante, JD (ci-après la « requérante »), contre le jugement civil n° 197/2023 rendu le 15 juin 2023 par le Tribunalul Bistrița-Năsăud (tribunal de grande instance de Bistrița-Năsăud, Roumanie) [OMISSIS], dans l'affaire l'opposant au défendeur, le Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Roumanie) – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud [agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture (ci-après l'« APIA ») – centre départemental de Bistrița-Năsăud, Roumanie] (ci-après le « défendeur »), ayant pour objet l'annulation d'un acte administratif, à savoir la décision n° 1 du 5 janvier 2023.

[OMISSIS]

Le rapport de l'affaire a été fait par le greffier, ce dernier indiquant que la présente procédure a été rouverte afin de soumettre à la discussion des parties la nécessité de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne

[OMISSIS : questions préjudicielles reproduites dans le dispositif de la demande de décision préjudicielle]

[OMISSIS]

La juridiction de céans, compte tenu de la nécessité de joindre au dossier de l'affaire la réponse de la Cour aux questions préjudicielles, saisit cette dernière des questions préjudicielles [OMISSIS].

LA JURIDICTION DE CÉANS

1. L'objet de l'affaire, la position des parties et les faits retenus par la juridiction de renvoi

La requérante a demandé un soutien financier pour l'agriculture au titre de l'année 2019 et a bénéficié d'un soutien financier financé par les fonds européens [Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)] et [Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)] ainsi que par des fonds nationaux, pour une surface totale de 41,69 ha de pâtures communales.

La surface de pâture pour laquelle la requérante a demandé un soutien lui avait été attribuée par le contrat de bail n° 1125 du 24 mai 2018 conclu avec la commune de Chiochiș pour la location d'une surface de 58,32 ha (ci-après « le contrat de bail »).

Le contrat de bail a été annulé par jugement civil n° 151/2019 rendu lors de l'audience publique du 10 mai 2019. Le pourvoi formé contre ce jugement a été rejeté comme tardif par arrêt civil n° 286/2020 rendu par la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj).

La juridiction ayant rendu le jugement d'annulation du contrat de bail a retenu, en substance, que l'avis de négociation directe n'avait pas été publié dans le délai de cinq jours prévu à l'article 25 de l'annexe n° 2 de la Hotărârea Consiliului Local al Comunei Chiochiș nr. 23/19.04.2018 de aprobare a închirierii prin licitație publică deschisă a pajiștilor comunale din comuna Chiochiș, a regulamentului de închiriere și a documentației de atribuire (décision du conseil local de la commune de Chiochiș n° 23, du 19 avril 2018, portant approbation de la location par appel d'offres ouvert des pâtures communales de la commune de Chiochiș, du règlement de bail et du dossier d'attribution), raison pour laquelle le comité d'évaluation ne pouvait pas légalement attribuer à [la requérante] les pâtures par négociation directe, de sorte qu'il était nécessaire d'annuler la procédure d'attribution ainsi que les actes subséquents, y compris le contrat de bail conclu avec la requérante.

[Cette juridiction a également] retenu, en substance, que l'annulation du contrat de bail, sur lequel reposait la demande de soutien de la requérante, était prononcée en raison du manquement de l'autorité publique locale à une obligation et qu'aucune faute ne pouvait être reprochée à la requérante.

Conformément au droit national, l'annulation du contrat a un effet rétroactif. Ainsi, l'article 1254 du Codul civil (code civil roumain) dispose : « Le contrat frappé de nullité absolue ou annulé est réputé n'avoir jamais été conclu. »

En conséquence, il a été indiqué dans le procès-verbal de constatation des irrégularités et de détermination des créances budgétaires n° 10796 du 24 novembre 2022 que, eu égard à l'annulation du contrat de bail, il devait y avoir remboursement du montant octroyé pour les parcelles visées par l'aide fondée sur ce contrat. Il a été constaté que le bénéficiaire avait reçu un montant indu de 83 334,01 lei roumains (RON).

Par le recours [OMISSIS] [introduit], la requérante a demandé, dans le cadre de l'affaire l'opposant au défendeur, l'annulation de la décision n° 1 du 5 janvier 2023 statuant sur la réclamation introduite par la requérante auprès de l'APIA – centre départemental de Bistrița-Năsăud [OMISSIS], qu'il soit fait droit à la réclamation introduite et, par conséquent, l'annulation du titre de créance constitué par le procès-verbal de constatation des irrégularités et de détermination des créances budgétaires n° 10796 du 24 novembre 2022, relatif à la demande de paiement unique [au titre du régime de paiement unique à la surface (RPUS)] n° BN – 28061 du 10 mai 2019, financé par les fonds européens FEAGA et Feader ainsi que des fonds nationaux, avec condamnation aux dépens.

Par jugement civil n° 197/2023, le Tribunalul Bistrița-Năsăud (tribunal de grande instance de Bistrița-Năsăud) a retenu, en substance, que la requérante ne s'est vu infliger aucune sanction administrative, mais que le seul remboursement des sommes jugées indues qu'elle avait perçues au titre des terrains sous engagement avait été ordonné. Cette juridiction a donc considéré qu'elle ne pouvait pas mettre en œuvre le critère de l'absence de faute/culpabilité, d'omission/d'action directe non imputable à la requérante en tant que bénéficiaire des paiements. Ladite

juridiction a également relevé que l'annulation du contrat de bail sur lequel reposait l'octroi des paiements demandés au titre de la campagne 2019 était régi, en ce qui concerne les effets de la nullité, par l'article 1254 du code civil, *aux termes duquel le contrat frappé de nullité absolue ou annulé est réputé n'avoir jamais été conclu, lu en combinaison avec l'article 8, paragraphe 1, sous n), de l'[Ordonanța de urgență a Guvernului] (ordonnance d'urgence du gouvernement, ci-après « OUG ») n° 3/2015, qui impose aux agriculteurs demandeurs le respect des conditions générales d'admissibilité, y compris l'existence d'un document valable prouvant que les terres agricoles se trouvent à leur disposition, [étant précisé que], conformément à l'article 6, paragraphe 1, de l'OUG n° 66/2011, les autorités compétentes pour gérer les fonds européens sont tenues d'exclure intégralement ou partiellement du remboursement/paiement des dépenses effectuées et déclarées par les bénéficiaires les dépenses qui ne remplissent pas les conditions de légalité, de régularité ou de conformité prévues par la législation nationale et communautaire en vigueur, lorsqu'elles identifient de telles dépenses dans le cadre du processus de vérification des demandes de paiement.*

La requérante a formé un pourvoi contre ce jugement, demandant que celui-ci soit annulé et, après réexamen, qu'il soit fait droit à son recours, tel que formulé.

Au stade du pourvoi, la juridiction de céans a soumis à la discussion des parties la nécessité de poser les questions préjudicielles suivantes :

[OMISSIS : questions préjudicielles reproduites dans le dispositif de la demande de décision préjudicielle]

Par des observations écrites versées au dossier, la requérante [OMISSIS] a fait valoir qu'elle estimait nécessaire de saisir la Cour des questions préjudicielles proposées par la juridiction de céans.

Par des observations versées au dossier, la défenderesse APIA – centre départemental de Bistrița-Năsăud a fait valoir qu'elle s'opposait à ce que les questions préjudicielles soient posées, estimant qu'elles n'étaient pas nécessaires.

II. Les dispositions juridiques pertinentes en l'espèce, en ce qui concerne la première question préjudicielle posée

L'article 63, paragraphe 1, 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 (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549) dispose : « Lorsqu'il est constaté qu'un bénéficiaire ne respecte pas les critères d'admissibilité, les engagements ou les autres obligations relatifs aux conditions d'octroi de l'aide ou du soutien prévus par la législation agricole sectorielle, l'aide n'est pas payée ou est retirée en totalité ou en partie et, le cas échéant, les droits au paiement

correspondants visés à l'article 21 du règlement (UE) n° 1307/2013 ne sont pas alloués ou sont retirés. »

L'article 6, paragraphe 1, de l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 66/2011 concernant la prévention, la constatation et la sanction des irrégularités apparues dans l'obtention et l'utilisation des Fonds européens et/ou de Fonds publics nationaux afférents) dispose : « Les autorités compétentes pour gérer les fonds européens sont tenues d'exclure intégralement ou partiellement du remboursement/paiement des dépenses effectuées et déclarées par les bénéficiaires les dépenses qui ne remplissent pas les conditions de légalité, de régularité ou de conformité prévues par la législation nationale et communautaire en vigueur, lorsqu'elles identifient de telles dépenses dans le cadre du processus de vérification des demandes de paiement. »

L'article 8, paragraphe 1, sous n), de l'[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 art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 3/2015 portant approbation des régimes de paiement applicables dans le domaine de 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'associations dans le domaine de l'agriculture) dispose : « Pour bénéficiaire des paiements directs prévus à l'article 1^{er}, paragraphe 2, les agriculteurs doivent : (...) présenter, lors du dépôt de la demande de paiement unique ou des modifications apportées à celle-ci, les documents nécessaires prouvant l'utilisation légale des terres agricoles, y compris de celles qui contiennent des zones d'intérêt écologique, ainsi que des animaux. Ces documents doivent être établis avant le dépôt de la demande de paiement unique et doivent être valables au moins jusqu'au 1^{er} décembre de l'année de demande ; »

Conformément à l'article 1254[, paragraphe 1,] du code civil, « [l]e contrat frappé de nullité absolue ou annulé est réputé n'avoir jamais été conclu. »

III. Les raisons ayant conduit la juridiction de céans à formuler la première question préjudicielle

La juridiction de céans estime que la question se pose de savoir si la notion de non-respect des critères d'admissibilité inclut la situation où, pour des raisons indépendantes de la culpabilité du bénéficiaire, le contrat qui était valable au moment de l'examen des conditions d'admissibilité est annulé.

La difficulté d'interprétation provient du fait que, dans le cas de l'annulation avec effet rétroactif d'un contrat, le bénéficiaire avait également respecté le critère d'admissibilité relatif à la détention légale des terres au moment du dépôt de la

demande et ensuite jusqu'au moment de l'annulation du contrat, sans qu'aucune autre irrégularité relative à la demande de paiement ou à l'exploitation des terres ne lui soit reprochée. Par ailleurs, indépendamment de la faute du bénéficiaire, l'annulation du contrat produit des effets rétroactifs, y compris en ce qui concerne le moment du dépôt de la demande de paiement.

Par conséquent, la juridiction de céans demande à la Cour de statuer sur la question préjudicielle suivante :

[OMISSIS : première question préjudicielle reproduite dans le dispositif de la demande de décision préjudicielle]

La formation de jugement estime que cette situation n'inclut pas le cas d'un contrat annulé avec effet rétroactif. En effet, selon nous, l'article 63, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 doit être interprété en ce sens qu'il envisage le respect concret des critères d'admissibilité dans le cadre de leur examen, l'annulation du contrat avec effet rétroactif étant dépourvue de pertinence. Nous considérons que cette situation doit être prise en compte, le cas échéant, dans le cadre de l'examen de l'existence d'un titre sur les terres en cause à compter du moment de l'annulation. Telle est, selon nous, la position correcte, dès lors que, dans le cas contraire, un bénéficiaire pourrait se voir enjoindre de rembourser les sommes perçues dans des situations où il n'a commis aucune faute et où, concrètement, jusqu'au moment de l'annulation, il y a également eu respect de tous les critères d'admissibilité et de toutes les conditions relatives à l'exploitation des terres.

Toutefois, dans l'hypothèse où la Cour jugerait, dans le cadre de l'interprétation de l'article 63, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013, que l'annulation avec effet rétroactif, conformément à la réglementation nationale, d'un contrat qui était valable au moment de l'examen des conditions d'admissibilité constitue également une situation dans laquelle le bénéficiaire ne respecte pas les conditions d'admissibilité, indépendamment du moment où cette annulation est intervenue, nous posons la seconde question préjudicielle.

IV. Les dispositions juridiques pertinentes en l'espèce, en ce qui concerne la seconde question préjudicielle posée

[OMISSIS : répétition de la citation de l'article 63, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013]

L'article 63, paragraphe 2, du règlement n° 1306/2013 dispose : « De surcroît, lorsque la législation agricole sectorielle le prévoit, les États membres imposent également des sanctions administratives, conformément aux règles énoncées aux articles 64 et 77, et sans préjudice des dispositions du titre VI, articles 91 à 101. »

L'article 64, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 dispose : « En ce qui concerne les sanctions administratives visées à l'article 63, paragraphe 2, le présent article s'applique en cas de non-respect des critères d'admissibilité, des

engagements ou des autres obligations découlant de l'application de la législation agricole sectorielle, à l'exception des cas visés au présent titre, chapitre II, articles 67 à 78, et au titre VI, articles 91 à 101, et de ceux passibles des sanctions prévues à l'article 89, paragraphes 3 et 4. »

Conformément à l'article 64, paragraphe 2, sous d), [du règlement n° 1306/2013,] il n'est imposé aucune sanction administrative « lorsque la personne concernée peut démontrer, d'une manière jugée convaincante par l'autorité compétente, qu'elle n'a pas commis de faute en ne respectant pas les obligations visées au paragraphe 1 ou que l'autorité compétente a acquis d'une autre manière la conviction que la personne concernée n'a pas commis de faute ».

Conformément à l'article 64, paragraphe 5, du règlement [n° 1306/2013,] « [l]es sanctions administratives, qui sont proportionnées et progressives en fonction de la gravité, de l'étendue, de la durée et de la répétition du non-respect constaté, s'inscrivent dans les limites suivantes :

- a) le montant de la sanction administrative visée au paragraphe 4, point a), ne dépasse pas 200 % du montant de la demande d'aide ou de paiement ;
- b) s'agissant du développement rural et nonobstant le point a), le montant de la sanction administrative visée au paragraphe 4, point a), ne dépasse pas 100 % du montant admissible ;
- c) le montant de la sanction administrative visée au paragraphe 4, point b), ne dépasse pas un montant comparable au pourcentage indiqué au point a) ;
- d) la suspension, le retrait ou l'exclusion visés au paragraphe 4, points c) et d), peuvent s'appliquer au maximum pendant une période de trois années consécutives, renouvelable en présence d'un nouveau cas de non-respect. »

V. Les raisons ayant conduit la juridiction de céans à formuler la seconde question préjudicielle

La difficulté d'interprétation provient du fait que l'article 64, paragraphe 5, du règlement [n° 1306/2013,] qui établit le régime juridique de l'application des sanctions, fait expressément référence aux sanctions administratives prévues à l'article 63, paragraphe 2, sans mentionner l'article 63, paragraphe 1[, de ce règlement].

Par ailleurs, le retrait total ou partiel du paiement au titre de l'aide régie par l'article 63, paragraphe 1, [du règlement n° 1306/2013] constitue, dans son application concrète, une mesure analogue aux sanctions administratives prévues à l'article 64, paragraphe 4, sous a) et b), [de ce règlement], à savoir « une réduction du montant de l'aide ou du soutien à verser au titre de la demande d'aide ou de paiement concernée par le non-respect, ou de demandes ultérieures » et « le

paiement d'un montant calculé sur la base de la quantité et/ou de la période concernées par le non-respect ».

En outre, l'article 63, paragraphe 1, [du règlement n° 1306/2013] fait référence au « retrait total ou partiel » du paiement au titre de l'aide, sans préciser les circonstances dans lesquelles le retrait doit être total ou partiel.

Par conséquent, la juridiction de céans estime qu'il est nécessaire que la Cour clarifie la question de savoir si le principe de proportionnalité est applicable dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 63, paragraphe 1, du règlement [n° 1306/2013].

La juridiction de céans estime que le principe de proportionnalité est applicable dans ce cas de figure. Ainsi, en particulier, dans une situation telle que celle de l'espèce (dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la première question préjudicielle), nous considérons que, en ce qui concerne le retrait total ou partiel de l'aide octroyée, il convient de prendre en compte tant le moment où la nullité avec effet rétroactif du contrat est concrètement intervenue que le degré de culpabilité du bénéficiaire par rapport à la cause de nullité du contrat.

Pour ces raisons, la juridiction de céans invite la Cour, en vertu de l'article 267 TFUE, à se prononcer sur les problèmes exposés ci-dessus.

[OMISSIS : sursis à statuer]

PAR CES MOTIFS

AU NOM DE LA LOI

DÉCIDE

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes :

« 1. Dans [le cadre de] l'interprétation de l'article 63, paragraphe 1, 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 (CE) n° 485/2008 du Conseil], l'annulation avec effet rétroactif, conformément à la réglementation nationale, d'un contrat qui était valable au moment de l'examen des conditions d'admissibilité constitue-t-elle une situation dans laquelle le bénéficiaire ne respecte pas les conditions d'admissibilité, indépendamment du moment où cette annulation est intervenue [?]

2. Dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la [première question préjudicielle], le principe de proportionnalité peut-il être appliqué au retrait du

paiement conformément à l'article 63, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013 [?] »

[OMISSIS : sursis à statuer, dispositions procédurales]

[OMISSIS]

[procédure, signatures]

DOCUMENT DE TRAVAIL