

# Version anonymisée

Traduction

C-731/22 – 1

Affaire C-731/22

## Demande de décision préjudicielle

### Date de dépôt :

25 novembre 2022

### Juridiction de renvoi :

Bundesverwaltungsgericht (Autriche)

### Date de la décision de renvoi :

25 novembre 2022

### Parties requérantes :

IJ und PO GesbR

IJ

### Partie défenderesse :

Agrarmarkt Austria

---

[OMISSIS]

## ORDONNANCE

Le Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral, Autriche) [OMISSIS – composition], statuant sur les recours introduits par la société IJ und PO Gesellschaft bürgerlichen Rechts [OMISSIS – numéro] contre les décisions [OMISSIS] d’Agrarmarkt Austria (ci-après l’« AMA ») du 10 janvier 2022 [OMISSIS – références], ayant pour objet des paiements directs au titre de l’année de demande 2019 et [OMISSIS – références] des paiements directs au titre de l’année de demande 2020, ainsi que sur le recours introduit par IJ [OMISSIS – numéro] contre la décision [OMISSIS] de l’AMA du 10 janvier 2022 [OMISSIS – références], ayant pour objet des paiements directs au titre de l’année de demande 2021 :

A)

La question suivante est, conformément à l'article 267 TFUE, déférée à titre préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne :

Convient-il d'interpréter les dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), et de l'article 33, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1307/2013 en ce sens qu'une surface est à considérer comme étant gérée par l'agriculteur et à la disposition de ce dernier si cette surface appartient à l'agriculteur et que celui-ci procède également au travail initial du sol, à la plantation et à l'irrigation courante des cultures, mais que la surface, découpée en parcelles de différentes tailles, est, contre versement d'une rémunération fixe, remise, au début de la saison (avril/début mai) et jusqu'à la fin de celle-ci (octobre), à différents utilisateurs qui se chargent de l'entretien et de la récolte, l'agriculteur ne participant pas directement aux résultats de la récolte ?

B)

[OMISSIS – point de procédure]

### Motifs

#### **Sur A) – Renvoi préjudiciel**

#### **I. Habilitation à saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel et objet du litige au principal**

- 1 [OMISSIS – développements concernant l'habilitation à saisir la Cour à titre préjudiciel]
- 2 La présente procédure de recours porte sur la question de savoir si un demandeur peut prétendre à des paiements directs au titre de terres arables qui font bien exclusivement l'objet d'activités agricoles (culture de légumes en plein champ), mais qui, découpées en parcelles de tailles différentes, sont, au début de la saison (en fonction des conditions météorologiques, fin du mois d'avril/début du mois de mai), confiées à différents utilisateurs qui se chargent de l'entretien. Après avoir procédé à un contrôle sur place, les autorités ont déclaré que cette surface n'était pas admissible au bénéfice de l'aide, réclamé le remboursement des paiements déjà versés au titre de cette surface (paiement de base et paiement en faveur de l'écologisation) et infligé des sanctions.
- 3 Ce litige soulève une question relative à l'interprétation 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), sur laquelle la Cour ne s'est pas

encore prononcée et dont la réponse ne découle pas clairement de la jurisprudence de la Cour, laissant, au contraire, place au doute raisonnable.

## II. Les parties au litige au principal

4 Les parties au litige au principal sont :

- a) [OMISSIS] Agrarmarkt Austria, en qualité d'autorité ayant adopté la décision attaquée devant la juridiction de renvoi, et
- b) IJ und PO (Gesellschaft bürgerlichen Rechts) (société civile) en qualité de partie requérante devant la juridiction de renvoi en ce qui concerne les années de demande 2019 et 2020, ainsi que
- c) IJ en qualité de partie requérante devant la juridiction de renvoi en ce qui concerne l'année de demande 2021.

## III. Les antécédents du litige

- 5 La partie requérante – une société civile jusqu'en 2020, une agricultrice personne physique depuis 2021 – a introduit, chaque année entre 2019 et 2021, une demande unique (dénommée en Autriche « *Mehrfachantrag-Flächen* », demande unique d'aides à la surface), dans laquelle elle a, entre autres, sollicité des aides au titre d'un terrain dénommé « Kirchenacker », d'une taille de 1,0840 hectares et déclaré comme terres arables.
- 6 À la suite d'un contrôle sur place effectué le 13 juillet 2021, ce terrain a cependant été classé par l'administration comme « terrain de loisirs » non admissible à des aides. Par les décisions modificatives du 10 janvier 2022 désormais attaquées, l'administration n'a pas accordé de paiements directs pour le terrain en cause au titre des années de demande 2019 à 2021, a infligé des sanctions et réclamé remboursement des sommes perçues indûment.
- 7 Il est constant que le terrain en cause consiste en des terres arables sur lesquelles sont exercées exclusivement des activités agricoles (culture de légumes en plein champ). Il s'agit d'un « terrain sur lequel le client récolte lui-même », appartenant à la partie requérante, qui procède au travail du sol, à la planification des cultures et à la mise en culture avant de confier ensuite le terrain, découpé en parcelles de différentes tailles, au début de la saison (en fonction des conditions météorologiques, fin du mois d'avril/début du mois de mai), à différents utilisateurs qui se chargent de l'entretien.
- 8 Dès le versement d'une « contribution saisonnière » et la remise de la parcelle aux fins d'entretien et récolte, le droit et l'obligation d'entretenir la parcelle incombe au seul utilisateur. La partie requérante met quelques outils de jardinage à la disposition générale des utilisateurs. Les utilisateurs sont tenus de respecter les

lignes directrices régissant l'agriculture biologique. En vertu de la convention d'utilisation, les utilisateurs assument, du début de la saison jusqu'à la fin de celle-ci (le 26 octobre au plus tard), « la responsabilité ». Cela inclut d'enlever régulièrement les plantes adventives, qui doivent demeurer sur le terrain en tant que paillis. En cas d'absence prolongée, un utilisateur remplaçant doit entretenir la parcelle et procéder à la récolte.

- 9 À la date pertinente aux fins de l'article 33, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013, fixée en Autriche au 9 juin [article 23, paragraphe 1, de la Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung) (décret du ministre fédéral de l'agriculture et des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau arrêtant des règles horizontales dans le domaine de la politique agricole commune, décret horizontal relatif à la PAC), BGBl. II, 100/2015, ci-après le « décret horizontal relatif à la PAC »], le terrain était par conséquent sous la garde des utilisateurs.
- 10 Pendant toute la durée de l'utilisation par les clients de la partie requérante, c'est à cette dernière qu'incombe l'irrigation de l'ensemble du terrain comme bon lui semble. Elle se réserve par ailleurs la possibilité de couper les mauvaises herbes si des parcelles en sont envahies faute d'entretien par l'utilisateur, contre remboursement de ses frais. Il est prévu que seuls les utilisateurs procèdent à la récolte, la partie requérante ne donnant toutefois aucune garantie de récolte « en raison du caractère imprévisible des conditions naturelles ».
- 11 En vertu d'une convention avec les utilisateurs actuellement en vigueur, les légumes non récoltés par ceux-ci sont remis à des organisations caritatives, telles que la « Wiener Tafel ». Il s'agit de 200 à 300 kg de légumes, surtout légumes-racines et tubercules.
- 12 La partie requérante exploite elle-même une parcelle sur le terrain en cause, sur laquelle elle a récolté pendant plusieurs années plus de 200 kg de légumes, la parcelle étant de taille moyenne (4 × 8 m), afin de pouvoir donner aux clients nouveaux un exemple de la norme.
- 13 Au titre du terrain en cause, pour lequel des paiements directs ont été demandés, l'exploitation a également bénéficié, sur une base de droit civil et dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, d'un soutien à un projet dans le cadre de la Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014 – 2020 (Sonderrichtlinie « LE-Projektförderungen ») (ligne directrice particulière du ministre fédéral de l'agriculture et des forêts, des régions et de la gestion de l'eau sur la mise en œuvre de projets dans le cadre du programme autrichien de développement rural 2014-2020, ligne directrice particulière « soutien aux projets DR »), en application du point 17 de cette ligne directrice particulière, « Diversification vers des activités non agricoles ». Cette mesure a pour objectif

de « renforcer les exploitations agricoles par des revenus non agricoles supplémentaires, grâce à la vente de produits et services conformément aux demandes du marché » et de permettre la « réalisation de revenus non agricoles par le développement d'activités économiques en milieu rural à l'aide de facteurs de production agricole ». Ont concrètement été subventionnés des appareils en vue de cultiver des légumes contenant peu de cellulose, pour le travail du sol et le semis, ainsi que l'installation d'un système d'irrigation.

14 [OMISSIS – point de procédure]

#### **IV. Argumentation des parties**

15 Argumentation de la partie requérante (agricultrice) :

16 La partie requérante fait valoir que, chaque année de demande, les surfaces sont à sa disposition à la date fixée en Autriche comme étant la date pertinente conformément à l'article 33, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013, c'est-à-dire le 9 juin. Le fait de confier une seule mesure d'entretien des cultures (= l'élimination des plantes adventices) à l'utilisateur est de par sa nature une mesure de marketing dont le non-respect est susceptible d'entraîner une baisse des récoltes ou de la qualité (= vente d'une espérance). Le pouvoir de disposer de la surface demeure, même en ce qui concerne cette mesure, entre les mains de l'agricultrice.

17 Dans la culture de légumes en plein champ (par exemple pois, récolte par des transformateurs), dans la culture de fruits (libre-cueillettes de fraises) et dans la sylviculture (vente de bois sur pied), des contrats de ce type sont courants, et ce depuis toujours. Ce modèle a été prévu dès 1812 par l'Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (code civil autrichien). Conformément à la jurisprudence établie et à la convention d'utilisation, le transfert de propriété du produit de la récolte a lieu au moment de la récolte, même si la parcelle a été « mise à la disposition » de l'utilisateur plus tôt. Comme, en comparaison avec la vente classique des produits sur le marché, les parcelles sur lesquelles le client récolte lui-même sont un concept de distribution innovateur avec vente directe au client final, l'exploitation s'est qualifiée au cours de l'année 2015/16 pour un soutien à la diversification octroyé par l'AMA. À l'époque, le concept a été examiné, déclaré éligible et également fait l'objet d'un contrôle sur place par l'AMA. Les parcelles sur lesquelles le client récolte lui-même associent ces mécanismes juridiques traditionnels et la participation des parties prenantes exigée par le droit de l'Union [renvoi aux articles 52 et suivants du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, JO 2013, L 347, p. 487].

18 Même dans l'agriculture classique, la récolte est le plus souvent effectuée par des travailleurs salariés. Le travail du sol, la préparation du lit de semences, le semis, le binage (deux fois), l'irrigation ainsi que le paillage après la récolte sont

effectués par l'agricultrice. C'est de même exclusivement elle qui fournit l'ensemble des semences et plantules. Sans cela, il serait en effet difficile de garantir le statut biologique en cas de contrôle. L'irrigation est assurée de façon professionnelle par la partie requérante tout au long de l'année. Seuls certains travaux d'entretien sont externalisés aux acheteurs de la récolte. Cela doit s'analyser juridiquement de la même manière que de faire appel à un prestataire de services ou de recourir au *Maschinenring* \*.

- 19 En réponse à l'argument de l'administration, selon lequel il s'agit d'une activité purement de loisir (voir ci-après), la partie requérante invoque qu'il existe en France de nombreux exemples de permaculture produisant, par l'étroite combinaison de différentes sortes de légumes, des récoltes remarquables, en partie supérieures à celles de l'agriculture traditionnelle. Il n'est donc pas exact que la culture à petite échelle et manuelle de légumes produit nécessairement des récoltes inférieures à celles de la culture automatisée à grande échelle. Parmi les clients de la partie requérante figurent tant des écoles maternelles que des écoles qui n'accomplissent pas le travail agricole pendant leur « temps de loisir ». De même, des parcelles sont louées à titre gratuit à quatre familles réfugiées d'Ukraine ; n'ayant pas d'emploi, ces familles disposent de toute leur journée pour travailler sur leur parcelle. Pour un grand nombre de personnes, le but est effectivement de produire leur propre nourriture et non pas uniquement de s'occuper d'une façon utile pendant leur temps de loisir.
- 20 Le concept appliqué a pour effet que les légumes biologiques produits n'aboutissent pas, par l'intermédiaire de grossistes, dans les magasins de détail de produits alimentaires, mais directement entre les mains du client qui les aura lui-même récoltés. Le revenu plus élevé réalisé grâce à l'élimination des intermédiaires et la commercialisation alternative de la production agricole d'origine sert à garantir le revenu et la bonne santé économique des exploitations.
- 21 L'argumentation de l'administration est la suivante :
- 22 Aux fins de l'activation des droits au paiement, les surfaces admissibles doivent être à la disposition de l'exploitant le 9 juin de l'année de demande concernée (renvoi à l'article 23, paragraphe 1, du décret horizontal relatif à la PAC, article 33, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013). Conformément à la jurisprudence de la Cour, des surfaces sont à la disposition de l'agriculteur si le caractère effectif de l'utilisation de cette surface ainsi qu'une autonomie suffisante dudit agriculteur aux fins de l'exercice de son activité agricole sont démontrés. L'agriculteur doit dès lors être en mesure d'exercer un certain pouvoir de décision dans le cadre de l'utilisation de la surface concernée aux fins de l'exercice par celui-ci, sur cette surface, de son activité agricole (renvoi aux arrêts du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273 ; du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, ainsi que du 24 juin 2010, Pontini e.a., C-375/08, EU:C:2010:365). Or, le 9 juin, le terrain en cause n'était pas à la

\* Ndt : nom d'une association d'entraide entre agriculteurs.

disposition de la partie requérante, étant donné que celle-ci laisse, à compter de la remise, les « parcelles sur lesquelles le client récolte lui-même » à la disposition des clients qui les utilisent. À compter du jour de la remise, le terrain n'est plus effectivement utilisé par la partie requérante, mais chaque parcelle par le client concerné.

- 23 À compter de cette même date, la partie requérante ne jouit pas d'une autonomie suffisante aux fins de l'exercice de son activité agricole, dès lors que, avec la remise d'une parcelle sur laquelle le client récolte lui-même, donc à tout le moins à compter de la fin du mois d'avril/du début du mois de mai, la responsabilité est transférée au client. Le client décide s'il entretient la parcelle, s'il arrache ou coupe les mauvaises herbes, s'il désigne un « utilisateur de remplacement » ou non. Le point de savoir si et comment il entretient la parcelle et, par conséquent, si la parcelle produit une récolte et de quelle qualité, relève donc de la seule responsabilité du client.
- 24 L'administration déclare que les utilisateurs procèdent à la récolte et à l'entretien dans leur temps de loisir ; il s'agit dès lors d'un « terrain de loisirs » au sens de l'article 20, paragraphe 3, du décret horizontal relatif à la PAC. Alors que la production agricole dans le cadre de la PAC sert en première ligne à approvisionner la population en produits agricoles, il s'agit en l'espèce d'une activité de loisir – pour ainsi dire en remplacement du jardin personnel –, dans le cadre de laquelle des produits agricoles sont produits, au gré de l'utilisateur, en quantité plus ou moins grande. Il n'y a pas de production systématique de produits aux fins d'approvisionner la population.
- 25 À l'argument avancé par la partie requérante selon lequel des parcelles sur lesquelles le client récolte lui-même sont juridiquement identiques au fait de recourir à un prestataire de services ou au *Maschinenring*, l'administration rétorque que l'agriculteur rémunère le prestataire ou le *Maschinenring* pour sa prestation ; l'agriculteur se borne donc à faire exécuter les travaux, en son nom, pour son compte et à ses risques, et conserve la récolte. La situation est tout à fait inverse concernant le terrain en cause : les utilisateurs des parcelles (= clients) doivent verser une rémunération pour pouvoir utiliser ces parcelles, c'est-à-dire les entretenir, arracher les mauvaises herbes, récolter, etc. Ce sont les clients qui conservent la récolte. Il s'ensuit que les clients ne travaillent pas au nom, pour le compte et aux risques de la partie requérante.
- 26 À l'objection selon laquelle la mise à disposition pour récolter soi-même constitue un type de contrat traditionnel de l'agriculture, l'administration répond que s'agissant, par exemple, des libre-cueillettes de fraises, c'est l'agriculteur concerné qui exploite la surface. Le client (= cueilleur) est simplement autorisé à cueillir les fraises, le plus souvent à un prix avantageux. Les cueilleurs ne sont toutefois pas responsables de la libre-cueillette de fraises. C'est l'exploitant de celle-ci qui décide de quelle manière la libre-cueillette est exploitée et quand la récolte peut avoir lieu.

## V. Le cadre juridique

Le droit de l'Union

27 Le 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 [TUE], en liaison avec les articles 349 et 355 [TFUE], et qui exerce une activité agricole ;

b) “exploitation”, l'ensemble des unités utilisées aux fins d'activités agricoles et gérées par un agriculteur qui sont situées sur le territoire d'un même État membre ;

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 ;

[...]

e) “surface agricole”, l'ensemble de la superficie des terres arables, des prairies permanentes et pâturages permanents ou des cultures permanentes ;

f) “terres arables”, les terres cultivées destinées à la production de cultures ou les superficies disponibles pour la production de cultures mais qui sont en jachère, y compris les superficies mises en jachère conformément aux articles 22, 23 et 24 du règlement (CE) n° 1257/1999, à l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005 et à l'article 28 du règlement (UE) n° 1305/2013, que ces terres se trouvent ou non sous serres ou sous protection fixe ou mobile ;



[...] »

« Article 32

Activation des droits au paiement

1. L'aide au titre du régime de paiement de base est octroyée aux agriculteurs, sur la base d'une déclaration conformément à l'article 33, paragraphe 1, après activation d'un droit au paiement par hectare admissible dans l'État membre où le droit au paiement a été attribué. Les droits au paiement activés donnent droit au paiement annuel des montants qu'ils fixent, sans préjudice de l'application de la discipline financière, de la réduction des paiements conformément à l'article 11 et de réductions linéaires conformément à l'article 7, à l'article 51, paragraphe 2, et à l'article 65, paragraphe 2, point c), du présent règlement, et de l'application de l'article 63 du règlement (UE) n° 1306/2013.

2. Aux fins du présent titre, on entend par "hectare admissible" :

a) toute surface agricole de l'exploitation [...] qui est utilisée aux fins d'une activité agricole ou, lorsque la surface est utilisée également aux fins d'activités non agricoles, qui est essentiellement utilisée à des fins agricoles ; [...]

Article 33

Déclaration des hectares admissibles

1. Aux fins de l'activation des droits au paiement prévue à l'article 32, paragraphe 1, l'agriculteur déclare les parcelles correspondant aux hectares admissibles liés à un droit au paiement. Sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, les parcelles déclarées sont à la disposition de l'agriculteur à une date fixée par l'État membre, laquelle n'est pas postérieure à la date fixée dans cet État membre pour la modification de la demande d'aide visée à l'article 72, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013.

[...]. »

28 Le règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission, du 11 mars 2014, complétant le règlement n° 1307/2013 et modifiant l'annexe X dudit règlement (JO 2014, L 181, p. 1)

« Article 15

Établissement des hectares admissibles aux fins de l'article 24, paragraphe 2, et de l'article 39, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1307/2013

1. Pour établir le nombre de droits au paiement à attribuer en vertu de l'article 24, paragraphe 2, et de l'article 39, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1307/2013 lorsque aucun cas de force majeure et aucune circonstance exceptionnelle ne sont reconnus, seuls les hectares admissibles qui sont

déterminés en vertu de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, point 23) a), du règlement délégué (UE) n° 640/2014 sont pris en considération.

2. Lorsqu'un hectare admissible visé au paragraphe 1 fait l'objet d'une demande d'attribution de droits au paiement par plusieurs demandeurs, la décision concernant le bénéficiaire auquel le droit au paiement est attribué est prise en fonction de qui dispose de la compétence décisionnelle en ce qui concerne les activités agricoles exercées sur cet hectare et de qui retire des bénéfices de ces activités et en assume les risques financiers. »

Le droit national

29 Le décret horizontal relatif à la PAC

**« Surfaces utilisées aux fins d'activités non agricoles**

**Article 20.** 1. Sont considérées comme des surfaces essentiellement utilisées à des fins agricoles au sens de l'article 32, paragraphe 3, sous a), du règlement (UE) n° 1307/2013 des surfaces agricoles qui sont utilisées à des fins non agricoles, en dehors ou pendant la période de végétation, si l'activité agricole n'est pas gênée par l'intensité, la nature, la durée et le calendrier de l'utilisation non agricole. L'utilisation à des fins non agricoles ne doit en particulier pas affecter les eaux souterraines, les sols et l'environnement. L'utilisation à des fins non agricoles pendant la période de végétation ne peut excéder une durée totale de 14 jours pour une seule et même surface et doit être déclarée au préalable à l'AMA.

2. Conformément à l'article 32, paragraphe 3, sous b), du règlement (UE) n° 1307/2013, doivent être considérées comme des surfaces essentiellement utilisées à des fins non agricoles des surfaces agricoles qui sont liées à des surfaces non agricoles et sont subordonnées à l'activité non agricole du fait que notamment l'entretien et l'utilisation sont soumis à des limites ou restrictions temporelles ou quant à la végétation. Doivent notamment être considérées comme des surfaces utilisées à des fins non agricoles des surfaces agricoles situées dans la zone close d'aéroports, notamment à proximité des pistes d'atterrissage ou d'envol, faisant partie de terrains de golf ou d'autres terrains sportifs ou les parties de terrains d'entraînement militaire ou de casernes utilisées pour la formation militaire.

3. Ne font en tout état de cause pas partie des surfaces admissibles au sens de l'article 17, paragraphe 1, les surfaces pavées ou bâties, les carrières de gravier, les carrières, les parcs, les terrains de loisirs, les plantations de sapins de Noël, les surfaces de manœuvre et de stockage durables ainsi que les haies, bois et murs pour autant qu'ils ne relèvent pas de l'article 18, point 1 ou 2. »

**« Dispositions spécifiques applicables à certaines utilisations**

**Article 23.** 1. La date pertinente, à laquelle les surfaces admissibles doivent, aux fins de l'activation des droits au paiement, être à la disposition de l'agriculteur

conformément à l'article 33, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1307/2013, est fixée au 9 juin de l'année de demande concernée. [...] »

## **VI. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne**

- 30 Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), des pâtures étaient exploités par pâturage caprin et fauchage, cette exploitation étant soumise à des restrictions liées à protection de la nature
- 31 Dans cet arrêt, la Cour a fait les déclarations suivantes concernant la qualité de surface agricole :
- 32 Ainsi qu'il ressort des considérants 3, 21 et 24 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant 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), la protection de l'environnement fait partie des objectifs du régime de paiement unique. La Cour a également jugé que la protection de l'environnement, qui constitue l'un des objectifs essentiels de l'Union européenne, doit être considérée comme un objectif faisant partie de la politique commune dans le domaine de l'agriculture (arrêt du 16 juillet 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, point 29). En outre, l'article 2, point 1, du règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement n° 1782/2003 (JO 2004, L 141, p. 18), prévoit de manière expresse que sont des terres arables, et par conséquent des superficies agricoles en vertu de l'article 2, sous a), du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement n° 1782/2003 (JO 2004, L 141, p. 1), les terres maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, au sens de l'article 5 du règlement n° 1782/2003. Il serait contradictoire qu'une surface agricole cesse d'être admissible au bénéfice de l'aide dès lors qu'elle est utilisée à des fins de conservation du paysage et de protection de la nature. Le caractère prédominant de la finalité de protection de la nature et de conservation du paysage d'une superficie n'enlève pas à celle-ci son caractère agricole, dès lors que, en l'espèce, la superficie fait l'objet d'une utilisation effective en tant que terre arable ou comme pâturage.
- 33 Dès lors qu'une superficie agricole fait l'objet d'une activité agricole, il est sans incidence que cette activité ait une finalité essentiellement agricole ou de protection de la nature. De même, est sans pertinence au regard de la définition de l'activité agricole l'existence d'instructions données à l'agriculteur par

l'administration nationale compétente. Cela est d'autant plus vrai que, aux termes de l'article 3 du règlement n° 1782/2003 lui-même, non seulement tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'annexe III de ce règlement, ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales établies conformément à l'article 5 de celui-ci, mais que l'autorité nationale compétente fournit à l'agriculteur la liste des exigences réglementaires en matière de gestion ainsi que des bonnes conditions agricoles et environnementales à respecter.

- 34 Concernant le rattachement d'une surface à l'exploitation d'un demandeur, la Cour a déclaré ce qui suit :
- 35 En vertu de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003, sont admissibles au bénéfice de l'aide les superficies agricoles de l'exploitation. Celle-ci est définie comme l'ensemble des unités de production gérées par l'agriculteur et situées sur le territoire d'un même État membre. L'article 44, paragraphe 3, dudit règlement précise que les parcelles correspondant à la superficie admissible liée à un droit au paiement doivent être à la disposition de l'agriculteur pendant une période de dix mois au moins.
- 36 Conformément au principe de la liberté contractuelle, les parties sont libres d'aménager la relation juridique qui fonde l'utilisation de la superficie concernée. En l'absence de disposition contraire, celles-ci sont également libres de prévoir que la mise à disposition des parcelles est effectuée sans contrepartie financière.
- 37 S'agissant du régime de paiement unique, la notion de gestion n'implique pas l'existence au profit de l'agriculteur d'un pouvoir de disposition illimité sur la superficie concernée dans le cadre de l'utilisation de celle-ci à des fins agricoles. En revanche, l'agriculteur doit disposer à l'égard de cette superficie d'une autonomie suffisante aux fins de l'exercice de son activité agricole. Durant la période dix mois, l'agriculteur doit être en mesure d'utiliser avec une autonomie suffisante la superficie en question pour ses activités agricoles, y compris le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales au sens de l'article 5 du règlement n° 1782/2003.
- 38 En outre, il est essentiel que les superficies litigieuses ne fassent l'objet d'aucune activité agricole exercée par un tiers au cours de ladite période. Afin d'éviter que plusieurs agriculteurs ne revendiquent les parcelles concernées comme faisant partie de leur exploitation, il est en effet nécessaire que, pendant cette période, ces superficies ne puissent pas être considérées comme faisant partie de l'exploitation d'autres agriculteurs aux fins du régime de paiement unique.
- 39 L'exercice de l'activité agricole sur les superficies concernées doit être fait au nom et pour le compte de l'agriculteur. La circonstance que celui-ci est par ailleurs tenu d'effectuer contre rémunération certaines tâches pour le compte d'un tiers est sans incidence à cet égard.

- 40 Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273), quelqu'un avait conclu avec une commune un contrat de concession d'une pâture dans le but d'acquérir le droit d'exploiter cette surface. Il n'a toutefois pas fait lui-même paître des animaux sur le terrain dans le cadre de son exploitation, mais a conclu ultérieurement un contrat de collaboration avec des éleveurs d'animaux, contrat en vertu duquel il leur permettait de laisser paître gratuitement les animaux sur la surface en cause, conservant le droit d'utilisation de la surface, mais s'obligeant à ne pas limiter l'activité de pâturage et à réaliser des travaux d'entretien de la pâture
- 41 Concernant la question de savoir s'il s'agit d'une activité agricole, la Cour a déclaré ce qui suit :
- 42 En premier lieu, en ce qui concerne le libellé de l'article 35, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16), dans le langage courant, le fait pour une surface d'être à la disposition de l'agriculteur implique, en principe, que celui-ci est en mesure de l'utiliser à sa convenance afin de lui permettre, dans les faits, d'y exercer une activité agricole. S'agissant, en deuxième lieu, du contexte dans lequel s'inscrit cette disposition, l'aide au titre du régime de paiement unique est octroyée aux agriculteurs après activation d'un droit au paiement par « hectare admissible », une telle notion désignant toute surface agricole de l'exploitation utilisée aux fins d'une activité agricole.
- 43 À cet égard, s'agissant de l'exigence, énoncée à l'article 2, sous b), du règlement n° 73/2009, selon laquelle une unité de production doit être « gérée » par un agriculteur, la Cour a déjà jugé que la notion de « gestion » n'implique pas l'existence au profit de l'agriculteur d'un pouvoir de disposition illimité sur la superficie concernée dans le cadre de l'utilisation de celle-ci à des fins agricoles. En revanche, l'agriculteur doit disposer, à l'égard de cette superficie, d'une autonomie suffisante aux fins de l'exercice de son activité agricole. Ainsi, l'agriculteur doit être en mesure d'exercer un certain pouvoir de décision dans le cadre de l'utilisation de la superficie concernée (arrêt du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, point 63) aux fins de l'exercice par celui-ci, sur cette superficie, de son activité agricole.
- 44 En troisième lieu, pour ce qui concerne les objectifs poursuivis par la réglementation en cause, le considérant 23 du règlement n° 73/2009 énonce que celui-ci a pour objet d'éviter qu'une aide directe soit octroyée à des bénéficiaires dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques ou dont l'objectif commercial n'est pas ou guère lié à l'exercice d'une activité agricole. En outre, il ressort de l'article 39, paragraphe 1, sous b), TFUE, dont la substance est rappelée au considérant 25 de

ce règlement, que les régimes de soutien relevant de la PAC fournissent une aide directe au revenu, qui a pour but d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture.

- 45 Il ressort de la décision de renvoi que, aux termes de l'article 7 du contrat de collaboration participative conclu entre Avio Lucos et les éleveurs d'animaux, cette entreprise « réalise annuellement, à ses frais, les travaux de nettoyage de la pâture, d'élimination des mauvaises herbes toxiques ainsi que l'élimination de l'excès d'eau du terrain, en veillant à ce que les conditions soient optimales pour que la pâture se refasse ». Or, sous réserve des vérifications qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'effectuer, il apparaît qu'une telle activité relève de l'une des activités alternatives mentionnées dans la notification visée au point précédent et, partant, relève de la notion d'« activité agricole ». Une telle interprétation est, au demeurant, conforme aux objectifs de ce règlement, tels qu'ils ressortent notamment des considérants 4 et 7 de celui-ci, tenant au maintien des pâtures dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, l'effet positif sur l'environnement des pâturages permanents étant reconnu. La notion d'« activité agricole » couvre dès lors une activité par laquelle une personne prend en concession une pâture et conclut ultérieurement un contrat de collaboration avec des éleveurs d'animaux, en vertu duquel ces éleveurs font paître les animaux sur la terre donnée en concession, le concessionnaire conservant le droit d'utilisation de la terre, mais s'obligeant à ne pas limiter l'activité de pâturage et prenant à sa charge les travaux d'entretien de la pâture, pour autant que ces travaux satisfassent aux conditions prévues par la norme facultative visée à l'annexe III de ce règlement.

## VII. Considérations de la juridiction de céans

- 46 Au regard de dispositions citées, la situation juridique se présente comme suit :
- 47 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013, on entend par « exploitation » l'ensemble des unités utilisées aux fins d'activités agricoles et gérées par un agriculteur qui sont situées sur le territoire d'un même État membre. L'unité doit donc, premièrement, être utilisée aux fins d'une « activité agricole ». C'est notamment le cas lorsque des produits agricoles sont cultivés sur l'unité. En l'occurrence, la culture de produits agricoles (légumes) ne fait pas de doute.
- 48 Deuxièmement, l'unité doit être « gérée » par l'agriculteur. À cet égard, la Cour a déjà dit pour droit que l'activité agricole sur les superficies concernées doit être exercée au nom et pour le compte de l'agriculteur. Il est permis de douter de ce que cette condition soit en l'espèce satisfaite.
- 49 En vertu de l'article 32 du règlement n° 1307/2013, l'aide au titre du régime de paiement de base est octroyée après activation d'un droit au paiement par hectare admissible. On entend par « hectare admissible » toute surface agricole de l'exploitation [...] qui est utilisée aux fins d'une activité agricole ou, lorsque la

surface est utilisée également aux fins d'activités non agricoles, qui est essentiellement utilisée à des fins agricoles. Est à qualifier de « surface agricole », entre autres, toute surface utilisée comme terre arable \*. C'est le cas du terrain en cause.

- 50 La partie défenderesse invoque l'article 20, paragraphe 3, du décret horizontal relatif à la PAC autrichien, en vertu duquel ne font en tout état de cause pas partie des surfaces admissibles au sens de l'article 17, paragraphe 1, dudit décret, les surfaces pavées ou bâties, les carrières de gravier, les carrières, les parcs, les terrains de loisirs, les plantations de sapins de Noël, les surfaces de manœuvre et de stockage durables ainsi que les haies, bois et murs ; elle qualifie la surface en cause de « terrain de loisirs ». Or, dès lors que cette surface sert à la culture de produits agricoles en plein champ, la juridiction de céans estime que cette qualification est incorrecte pour autant que l'on interprète la disposition de façon conforme au droit de l'Union.
- 51 En vertu de l'article 33 du règlement n° 1307/2013, les parcelles doivent être à la disposition de l'agriculteur à une date fixée par l'État membre. En droit autrichien, cette date est le 9 juin de chaque année de demande. Cette exigence concerne également la « gestion » de l'unité ; il est permis de douter de ce qu'elle soit en l'occurrence satisfaite.
- 52 L'article 15 du règlement n° 639/2014 met en œuvre l'arrêt du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), et il convient de le comprendre à la lumière de cet arrêt [voir arrêt du 17 décembre 2020, Land Berlin (Droits au paiement liés à la PAC), C-216/19, EU:C:2020:1046, points 42 et 44 ; voir ci-après].
- 53 L'analyse de la jurisprudence au regard des aspects sur lesquels il existe des doutes montre qu'aucun des arrêts de la Cour en la matière cités ne correspond dans les détails au présent cas de figure.
- 54 La déclaration selon laquelle l'exercice de l'activité agricole sur les superficies concernées doit avoir lieu au nom et pour le compte de l'agriculteur a été faite dans l'arrêt du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), en première ligne au regard de l'exigence que les superficies litigieuses ne fassent pas, au cours de la même période, l'objet d'une activité agricole exercée par un tiers. Afin d'éviter que plusieurs agriculteurs ne revendiquent les parcelles concernées comme faisant partie de leur exploitation, il était nécessaire de souligner dans cet arrêt que, pendant cette période, ces superficies ne puissent pas être considérées comme faisant partie de l'exploitation d'autres agriculteurs aux fins du régime de paiement unique.

\* Ndt : « jede Fläche, die als Ackerland [...] genutzt wird » dans la version en langue allemande de l'article 4, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1307/2013, « l'ensemble de la superficie des terres arables » dans la version en langue française de cette disposition.

- 55 Dans le présent cas de figure d'une « surface sur laquelle le client récolte lui-même », l'exigence que l'activité agricole soit exercée au nom et pour le compte [du demandeur] ne s'impose pas dans une même mesure, du fait que les surfaces appartiennent certes à la partie requérante et que celle-ci les prépare, se charge des travaux suivant la récolte et de l'irrigation courante, mais que seul un montant fixe est facturé aux utilisateurs ; les résultats de la récolte (si récolte il y a) sont sans incidence sur le résultat d'exploitation de la partie requérante.
- 56 L'arrêt du 7 avril 2022, *Avio Lucos* (C-116/20, EU:C:2022:273), semble être davantage pertinent ; dans cet arrêt, la Cour a jugé qu'une personne, qui n'exploitait pas entièrement elle-même la pâture concernée, mais la transmettait à titre gratuit à des éleveurs pour que ceux-ci y fassent paître leurs animaux, en s'obligeant à ne pas limiter l'activité de pâturage et à réaliser des travaux d'entretien de la pâture, tels qu'éliminer les mauvaises herbes toxiques ainsi que l'excès d'eau, pouvait bénéficier de paiements directs. La Cour a précisé à cet égard que la notion d'« activité agricole » englobe également le maintien des pâtures dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.
- 57 Cette approche semble également appropriée au cas de figure en cause en l'espèce, où la partie requérante, en effectuant des travaux de préparation, en irriguant de façon constante et en éliminant le cas échéant les plantes adventices, maintient des terres arables dans des conditions propices à la culture de produits maraîchers et où ces produits maraîchers sont effectivement cultivés par la partie requérante, même si ce n'est pas elle qui les récolte. La partie requérante conserve en l'espèce le pouvoir de disposition et semble également conserver une autonomie suffisante dans l'exercice de l'activité agricole, étant donné qu'elle peut choisir librement ses cocontractants et exerce également pendant la période de végétation une influence sur les résultats de la récolte. Le fait qu'elle ne reçoit qu'un montant unique et que les résultats économiques ne sont pas directement liés aux quantités récoltées semble, en comparaison, revêtir une importance mineure. Il en va a fortiori ainsi dans la mesure où le concept choisi a justement pour but d'assurer la viabilité économique à long terme, pour la partie requérante, d'une production agricole sur la surface en cause et donc le maintien même de cette production.
- 58 Selon la juridiction de céans, les arguments les plus forts plaident donc en faveur de ce que la surface en cause constitue un hectare admissible dans le cadre de l'exploitation de la partie requérante.

### **Sur B) Irrecevabilité du pourvoi en *Revision***

[OMISSIS – point de procédure]

### **Voies de recours ouvertes contre la présente ordonnance**



[OMISSIS – point de procédure]

Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral)

[OMISSIS] 25 novembre 2022

[OMISSIS – nom du juge]

DOCUMENT DE TRAVAIL