

Affaire C-708/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

16 novembre 2022

Jurisdiction de renvoi :

Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne)

Date de la décision de renvoi :

21 octobre 2022

Partie requérante :

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne –
ASOPROVAC

Partie défenderesse :

Administración General del Estado

[OMISSIS]

[OMISSIS] [indications procédurales]

TRIBUNAL SUPREMO (COUR SUPRÊME, ESPAGNE)

Chambre du contentieux administratif

Section : cinquième

Ordonnance [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [composition de la Section]

Madrid, le 21 octobre 2022.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Objet du litige, repris sous le titre « en fait » et au point 2 ; indications procédurales].

EN FAIT

PREMIÈREMENT. Par une requête déposée le 1^{er} mars 2021, le représentant en justice de l'Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (association espagnole des producteurs de bovins à viande) (ASOPROVAC) a formé un recours contentieux-administratif contre le Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común [décret royal 41/2021, du 26 janvier 2021, établissant les dispositions spécifiques pour l'application au cours des années 2021 et 2022 des décrets royaux 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 et 1078/2014, du 19 décembre 2014, adoptés aux fins de l'application en Espagne de la politique agricole commune (PAC) (BOE n° 23, du 27 janvier 2021, p. 7955) (ci-après le « décret royal 41/2021 »)].

L'administration générale de l'État s'est constituée partie défenderesse, et est représentée et défendue par l'Abogacía del Estado.

DEUXIÈMEMENT. [OMISSIS] [indications procédurales] [La requérante demande à la chambre de céans ce qui suit :]

« [...] considérer que le présent recours a été introduit et, après avoir suivi les étapes procédurales appropriées, y compris l'introduction d'une demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne dans les termes proposés dans la présente requête ou dans d'autres termes que la chambre jugera appropriés après avoir entendu les parties, rendre un arrêt, par lequel elle accueille le présent recours dans son intégralité, et déclare la nullité du paragraphe cinq de la première disposition finale du décret royal 41/2021 modifiant les paragraphes 2 et 3 de l'article 11 du décret royal 1075/2014 qui sont rédigés comme suit, et condamne expressément l'administration défenderesse aux dépens. »

[OMISSIS] [indications procédurales relatives à l'administration de la preuve].

TROISIÈMEMENT. [OMISSIS] [indications procédurales] [L'administration de l'État demande à la chambre de céans ce qui suit :]

« [...] considérant que le présent mémoire a été déposé, le déclarer recevable et ordonner qu'il soit versé au dossier ; après avoir pris les mesures procédurales opportunes, déclarer que le recours introduit par ASOPROVAC contre le paragraphe cinq de la première disposition finale du décret royal 41/2021, modifiant les paragraphes 2 et 3 de l'article 11 du décret royal 1075/2014, est rejeté dans son intégralité et condamner la partie requérante à supporter les dépens. »

[OMISSIS] [indications procédurales relatives à l'administration de la preuve].

QUATRIÈMEMENT. [OMISSIS] Le 1^{er} février 2022, [OMISSIS] il a été décidé de surseoir à statuer et d'entendre les parties sur la possibilité de poser à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour »), conformément à l'article 267 TFUE, les questions préjudicielles suivantes :

[OMISSIS]

[OMISSIS] [questions préjudicielles identiques à celles figurant dans le dispositif de l'ordonnance de renvoi]

CINQUIÈMEMENT. Dans son mémoire, la requérante soutient qu'il y a lieu de procéder à un renvoi préjudiciel, mais exprime son désaccord concernant les questions posées [OMISSIS] (à l'exception de la deuxième question), et demande à la chambre de céans de poser à la Cour les questions proposées dans son mémoire.

SIXIÈMEMENT. L'Abogacía del Estado, représentant l'Administración General del Estado (administration générale de l'État), s'est opposée à la demande de décision préjudicielle, faisant valoir à titre subsidiaire que, dans le cas où la chambre de céans l'estimerait indispensable, elle accepterait la formulation des questions énoncées par cette dernière.

SEPTIÈMEMENT. Par un mémoire déposé le 4 mai 2022, l'Abogado del Estado a communiqué une copie de l'arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273), rendu dans une affaire préjudicielle, et la requérante a été invitée à présenter ses observations [OMISSIS], qui ont été déposées le 13 mai 2022.

[OMISSIS] [indications procédurales]

EN DROIT

Remarques générales

1. La demande de décision préjudicielle porte, premièrement, sur l'interprétation des articles 4 et 32, paragraphe 2, 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) ; et deuxièmement, sur l'interprétation de l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549).

2. La présente demande est introduite dans le cadre d'un litige, jugé en instance unique par la cour de céans, qui oppose l'Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (association espagnole des producteurs de bovins à viande) à l'administration de l'État (Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation) en raison de l'approbation du décret royal 41/2021.

Cadre juridique

Droit de l'Union

Le règlement (UE) n° 1307/2013

3. L'article 4 du règlement n° 1307/2013 est libellé comme suit :

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

- a) *“agriculteur”, une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national à un tel groupement et à ses membres, dont l'exploitation se trouve dans le champ d'application territoriale des traités, tel que défini à l'article 52 du traité sur l'Union européenne, en liaison avec les articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et qui exerce une activité agricole ;*
- 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 ;*
- d) *“produits agricoles”, les produits, à l'exclusion des produits de la pêche, énumérés à l'annexe I des traités, et le coton ;*
- e) *“surface agricole”, l'ensemble de la superficie des terres arables, des prairies permanentes et des 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 ;*
- g) *“cultures permanentes”, les cultures hors rotation, autres que les prairies permanentes et les pâturages permanents, qui occupent les terres pendant une*

période de cinq ans ou plus et qui fournissent des récoltes répétées, y compris les pépinières et les taillis à courte rotation ;

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

[...]

2. Les États membres :

- a) définissent les critères à remplir par les agriculteurs pour respecter l’obligation de maintien d’une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture, au sens du paragraphe 1, point c) ii) ;*
- b) le cas échéant dans un État membre, définissent l’activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, au sens du paragraphe 1, point c) iii) ;*
- c) définissent les essences forestières répondant à la définition de taillis à courte rotation et fixent leur cycle maximal de récolte, au sens du paragraphe 1, point k).*

Les États membres peuvent décider de considérer comme prairies permanentes des surfaces adaptées au pâturage et relevant des pratiques locales établies, où l’herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement, au sens du paragraphe 1, point h).

3. Afin de garantir la sécurité juridique, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l’article 70 en vue d’établir :

- a) le cadre dans lequel les États membres doivent établir les critères à remplir par les agriculteurs pour respecter l’obligation de maintien d’une surface agricole dans un état adapté au pâturage ou à la culture au sens du paragraphe 1, point c) ii) ;*
- b) le cadre dans lequel les États membres définissent l’activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, au sens du paragraphe 1, point c) iii) ;*
- c) les critères permettant de déterminer la prédominance d’herbe et d’autres plantes fourragères herbacées ainsi que ceux permettant de déterminer les pratiques locales établies au sens du paragraphe 1, point h). »*

4. L'article 32, paragraphe 2, du règlement 1307/2013 dispose :

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

1. toute surface agricole de l'exploitation, y compris les surfaces qui n'étaient pas dans de bonnes conditions agricoles le 30 juin 2003 dans les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 et qui ont opté, lors de l'adhésion, pour l'application du régime de paiement unique à la surface, qui est utilisée aux fins d'une activité agricole ou, lorsque la surface est également utilisée aux fins d'activités non agricoles, qui est essentiellement utilisée à des fins agricoles ; ou
2. toute surface qui a donné droit à des paiements en 2008 au titre du régime de paiement unique ou du régime de paiement unique à la surface établis respectivement aux points III et IV bis du règlement (CE) n° 1782/2003 et
3. qui ne satisfait plus aux conditions d'"hectare admissible" prévues au point a) en raison de la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE, de la directive 2000/60/CE, et de la directive 2009/147/CE ;
4. qui, pendant la durée de l'engagement concerné de l'agriculteur, est boisée conformément à l'article 31 du règlement (CE) n° 1257/1999, à l'article 43 du règlement (CE) n° 1698/2005, ou à l'article 22 du règlement (UE) n° 1305/2013 ou au titre d'un régime national dont les conditions sont conformes à l'article 43, paragraphes 1, 2 et 3, du règlement (CE) n° 1698/2005 ou à l'article 22 du règlement (UE) n° 1305/2013 ; ou ;
5. qui, pendant la durée de l'engagement concerné de l'agriculteur, est une surface mise 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 ou à l'article 28 du règlement (UE) n° 1305/2013. »

Le règlement (UE) n° 1306/2013

5. L'article 60 du règlement n° 1306/2013 dispose :

« Article 60

Clause de contournement

Sans préjudice de dispositions particulières, aucun des avantages prévus par la législation agricole sectorielle n'est accordé en faveur des personnes physiques ou morales dont il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises en vue de l'obtention de ces avantages, en contradiction avec les objectifs visés par cette législation. »

Le droit espagnol

Le Real Decreto 1075/2014 (décret royal 1075/2014)

6. Dans sa précédente rédaction, le Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural [décret royal 1075/2014, du 19 décembre 2014, relatif à l'application à compter de 2015 des paiements directs à l'agriculture et à l'élevage ainsi que d'autres régimes d'aide, et à la gestion et au contrôle des paiements directs et des paiements en faveur du développement rural (BOE n° 307, du 20 décembre 2014, p. 103644) (ci-après le « décret royal 1075/2014 »)] prévoyait, à l'article 11, paragraphes 2 et 3 (sous le titre « Activité agricole »), ce qui suit :

« 2. Pour chaque parcelle ou enclos, le demandeur déclare dans sa demande d'aide la culture ou l'utilisation auxquelles ils sont destinés ou, le cas échéant, indique que l'enclos fait l'objet de travaux d'entretien. Dans le cas d'enclos de pâturage, il précise si cet entretien se fait par le pâturage ou par d'autres techniques.

3. Les activités visant à maintenir les surfaces dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture consistent à effectuer chaque année une activité énumérée à l'annexe IV. L'ensemble des documents attestant les dépenses et les paiements encourus pour l'exercice de ces activités doivent être tenus à la disposition des autorités compétentes. »

Le décret royal 41/2021

7. Le décret royal 41/2021 modifie – au paragraphe cinq de sa première disposition finale – le contenu des paragraphes 2 et 3 de l'article 11 du décret royal 1075/2014, qui sont rédigés comme suit :

« 2. Pour chaque parcelle ou enclos, le demandeur déclare dans sa demande d'aide la culture ou l'utilisation auxquelles ils sont destinés ou, le cas échéant, indique si l'enclos fait l'objet de travaux d'entretien. Il est expressément précisé dans la demande si les enclos de pâturage sont destinés à une production basée sur le pâturage ou, dans le cas des prairies et des pâturages, sur le pâturage ou le fauchage, ou uniquement à un entretien basé sur les activités visées à l'annexe IV.

Dans le cas des prairies permanentes relevant du domaine public et d'usage commun, seule est autorisée la production basée sur le pâturage d'animaux provenant de la propre exploitation du demandeur et non des administrations qui en sont propriétaires, des gestionnaires chargés de l'intermédiation sur le marché ou des éleveurs n'attestant pas avoir utilisé la prairie dans les conditions selon lesquelles son usage à titre communal est accordé et dont l'utilisation en tant que bien patrimonial ou relevant du domaine public est dûment attestée par le titre correspondant. Dans certaines circonstances, les autorités compétentes des Communautés autonomes peuvent également autoriser la production sur la base du fauchage des pâturages et des prairies relevant du domaine public et à usage commun, à condition qu'il soit démontré que ce fauchage, aux fins de l'utilisation par le propriétaire de l'exploitation qui demande l'aide, relève de l'activité agricole effectivement exercée par ledit propriétaire. Les activités d'entretien énumérées à l'annexe IV ne sont en aucun cas autorisées.

3. *Le demandeur indique de manière expresse et honnête dans sa demande que les cultures et utilisations déclarées ainsi que les activités d'entretien sont le reflet exact et fidèle de son activité agricole. Si, à la suite d'un contrôle administratif, sur place ou de suivi effectué par l'autorité compétente, il est constaté que les cultures ou les activités consistant à utiliser ou entretenir les surfaces n'ont pas été réalisées, et que les déclarations sont fausses, inexactes ou faites avec négligence et que, en outre, cette absence de concordance a eu une incidence sur le respect des exigences relatives à l'activité agricole sur les surfaces concernées, l'autorité compétente pourra considérer qu'il s'agit d'un cas de création de conditions artificielles en vue de bénéficier de l'aide et cette dernière sera soumise au système de sanctions prévu à l'article 102 ».*

La question litigieuse dans l'affaire au principal

8. L'association requérante a fait valoir, en résumé, que le projet de décret royal 41/2021, qui est attaqué en l'espèce, a été publié de manière inattendue le 15 septembre 2020 sur le site Internet du Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, et qu'elle a soulevé divers arguments à son sujet, dont la plupart portaient sur les dispositions relatives à l'activité agricole à exercer sur les prairies permanentes et, en particulier, sur la nouvelle exigence selon laquelle les prairies permanentes doivent être pâturées par des animaux provenant de l'exploitation du demandeur de l'aide, car elle a considéré, en substance, que le projet de décret royal modifiait les règles du jeu pour la période actuelle et tenait à l'écart du système d'aides, sans débat préalable, tout un secteur, tel que celui de l'élevage intensif de bovins. Plus précisément, ASOPROVAC a soutenu que le projet de décret royal impliquait de profondes modifications dans les conditions d'éligibilité et d'accès aux aides, sans aucune couverture juridique et en contradiction claire et manifeste avec la réglementation de l'Union actuellement en vigueur. Aucun de ces arguments n'a été retenu.

9. L'association requérante considère que le paragraphe cinq de la première disposition finale, qui modifie l'article 11, paragraphes 2 et 3, du décret royal 1075/2014, est nul et non avenu pour les motifs qui, dans la mesure où ils sont pertinents dans le cadre de la présente demande de décision préjudicielle, sont résumés ci-dessous :

9.1. La disposition litigieuse a été approuvée en méconnaissance de la procédure prévue par la loi pour son élaboration et en violation des principes de bonne réglementation dans l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire visés à l'article 129 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (loi 39/2015 relative à la procédure administrative commune des administrations publiques), du 1^{er} octobre 2015 (BOE n° 236, du 2 octobre 2015, p. 89343). L'article attaqué est contraire à la réglementation de l'Union applicable et au droit à l'égalité consacré à l'article 14 de la Constitution espagnole et aux articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Il viole les principes de primauté du droit de l'Union, de réserve de loi, d'attribution des compétences, de hiérarchie des normes, de sécurité juridique et de confiance légitime dans l'administration.

9.2. La Commission européenne a ordonné le maintien et la continuité des aides perçues par les bénéficiaires, sans en modifier les conditions d'éligibilité pour la période allant de 2014 à 2020, en approuvant exclusivement des mesures d'ajustement budgétaire [en vertu

du règlement (UE) n° 2020/127 du Parlement européen et du Conseil, du 29 janvier 2020], et l'État espagnol n'a pas respecté ces prescriptions, et ce, en l'absence de couverture juridique et sans qu'il existe de motifs d'urgence ou de nécessité.

9.3. La disposition litigieuse viole les articles 4 et 32 du règlement n° 1307/2013, l'article 4 du règlement délégué de la Commission n° 639/2014, le principe de primauté du droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour relative à l'éligibilité des prairies permanentes pour l'octroi des aides directes, au motif que l'État espagnol ne peut pas établir des conditions relatives à leur éligibilité qui ne sont pas exigées par la réglementation de l'Union et sont contraires à cette dernière, comme la condition selon laquelle elles doivent être effectivement pâturées et, qui plus est, par des animaux de la propre exploitation du déclarant (c'est-à-dire qu'elles doivent être utilisées pour l'élevage du propre bétail du déclarant), dans le cas de prairies relevant du domaine public et à usage commun, comme s'il s'agissait d'une aide liée à la production.

9.4. La disposition litigieuse viole l'article 60 du règlement n° 1306/2013, la jurisprudence de la Cour relative à la création artificielle de conditions d'accès aux aides et le principe de primauté du droit de l'Union, dès lors que l'intention – en introduisant une présomption de fraude irréfragable – est d'exclure du système d'aides les éleveurs pratiquant l'élevage intensif de bovins, au motif qu'ils ne méritent pas de bénéficier des aides directes à la surface, alors qu'ils perçoivent ces aides depuis 2000 sans avoir jamais été obligés de faire paître leurs animaux sur les surfaces de prairies permanentes qui font partie de leur exploitation.

9.5. La disposition litigieuse viole les articles 20 et 21 de la Charte et l'article 14 de la Constitution espagnole, qui garantissent le droit à l'égalité devant la loi et l'interdiction de toute discrimination dans les matières relevant de la compétence de l'Union, en établissant un traitement discriminatoire entre les éleveurs de bovins à viande espagnols et ceux de l'Union ainsi qu'entre les éleveurs espagnols eux-mêmes, en exigeant le pâturage par des animaux de l'exploitation elle-même uniquement sur les prairies relevant du domaine public et à usage commun et non sur les prairies privées.

9.6. La disposition litigieuse viole les principes de la réserve de loi, de l'attribution des compétences, de la hiérarchie des normes et de la primauté du droit de l'Union. L'État espagnol – qui n'est compétent que pour mettre en œuvre la réglementation de l'Union – a violé ces principes en limitant, comme il l'a fait par le décret royal 41/2021, la possibilité de déclarer des prairies en fonction de leur propriété (publique ou privée) et de leur usage (privé ou commun) et en fixant des conditions d'éligibilité des prairies qui ne sont pas exigées par la réglementation de l'Union, telle que l'exigence selon laquelle elles doivent être effectivement pâturées et, qui plus est, par des animaux de la propre exploitation du déclarant (c'est-à-dire qu'elles doivent être utilisées pour l'élevage du propre bétail du déclarant), dans le cas de prairies relevant du domaine public et à usage commun, comme s'il s'agissait d'une aide liée à la production. L'application de la disposition attaquée du décret royal 41/2021 violerait également le principe de primauté du droit de l'Union, selon lequel, si une règle nationale est contraire à la réglementation de l'Union, il convient d'appliquer cette dernière.

9.7. La disposition litigieuse viole les principes de confiance légitime et de sécurité juridique dès lors qu'elle a été édictée après six ans d'application non contestée de la

réglementation de l'Union. Et ce, alors que la Commission européenne avait ordonné aux États membres d'assurer la continuité en 2021 et 2022 des aides perçues, sans en modifier les conditions d'éligibilité, étant donné que la réforme de la PAC sera reportée au plus tôt à 2023, et qu'aucune mesure n'a encore été approuvée ou publiée par les institutions européennes, pas plus que ne l'ont été les plans stratégiques nationaux.

10. Pour sa part, l'administration de l'État fait valoir, en substance, ce qui suit :

10.1. Les règlements de l'Union sont immédiatement applicables sans qu'il soit nécessaire de les transposer dans la réglementation nationale des États membres, mais cela n'implique pas qu'ils ne nécessitent pas, pour leur bonne application, que les États membres adoptent les règles nécessaires à leur mise en œuvre. Cela découle du règlement n° 1307/2013 [article 4, paragraphe 1, sous c), ii) et iii) ; article 4, paragraphe 1, sous h) ; et article 4, paragraphe 2] et du règlement n° 1306/2013 (article 4, paragraphe 1 ; article 5 ; article 7, paragraphe 1 ; et article 58, paragraphes 1 et 2). Conformément à ce devoir, l'administration espagnole a publié les décrets royaux 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 et 1078/2014, et a procédé chaque année à l'introduction dans le texte original du décret royal 1075/2014 des modifications jugées nécessaires pour parfaire sa rédaction et assurer la bonne application de la politique agricole commune. À cet égard, le décret royal 41/2021 est une conséquence directe de l'adoption du règlement (UE) n° 2020/2220.

L'Union européenne, par l'intermédiaire du Parlement européen et du Conseil, a décidé de prolonger l'application de la PAC actuelle au-delà de la période pour laquelle elle était initialement prévue ; cette prolongation ne limite en rien la faculté du gouvernement d'introduire, à l'occasion de l'adoption du décret royal 41/2021, les modifications qui pourraient être nécessaires, dans le décret royal 1075/2014, aux fins d'assurer l'application correcte de la réglementation de l'Union. En outre, le Royaume d'Espagne, en tant qu'État membre de l'Union, est tenu d'introduire ces modifications en vertu de l'article 58, paragraphe 1, du règlement n° 1306/2013.

10.2. L'article 11, paragraphe 2, du décret royal 1075/2014, tel que modifié par le décret royal 41/2021, est pleinement conforme à la réglementation de l'Union, tant lorsqu'il indique que l'activité agricole de production prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous c), i), du règlement n° 1307/2013 peut être réalisée sur les parcelles de prairies relevant du domaine public et à usage commun uniquement par le pâturage d'animaux appartenant à l'exploitation de l'agriculteur, que lorsqu'il indique que l'activité de maintien des prairies prévue au point ii) du même article ne peut pas être effectuée au moyen du pâturage.

10.3. En ce qui concerne la création artificielle des conditions requises pour bénéficier d'une aide, l'administration de l'État invoque et analyse le point 29 de l'arrêt du 12 septembre 2013, *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546), et précise que, en l'espèce, il ne s'agit nullement d'une présomption irréfragable selon laquelle les éleveurs de bovins à viande créent artificiellement les conditions requises en vue de bénéficier des aides de la PAC, mais plutôt d'une constatation de ce fait sur la base de ce qui est admis dans la requête elle-même.

10.4. Elle fait valoir l'absence de fondement de l'allégation de l'association requérante selon laquelle l'administration aurait commis un détournement de pouvoir en ce que le véritable objectif du décret royal 41/2021 ne serait pas d'assurer l'application correcte de

la réglementation de l'Union, mais plutôt d'appliquer de manière anticipée le plan stratégique que l'administration espagnole a préparé en vue de l'adoption de la nouvelle PAC, afin d'exclure le secteur des éleveurs de bovins à viande du régime d'aides de la PAC.

10.5. Elle nie également que le décret royal attaqué établisse un traitement discriminatoire contraire aux articles 20 et 21 de la Charte et à l'article 14 de la Constitution espagnole, dans la mesure où le pâturage par des animaux de l'exploitation elle-même n'est requis que sur les prairies relevant du domaine public et à usage commun, et non sur les prairies privées. Elle rappelle, à cet égard, que le pâturage n'est en aucun cas autorisé en tant qu'activité agricole de maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage, que la prairie relève du domaine public ou privé, qu'elle soit la propriété du déclarant ou d'un tiers. Dès lors, il ne saurait y avoir de discrimination sur ce point entre les éleveurs de bovins à viande titulaires de droits de pâturage sur les prairies relevant du domaine public à usage communal et les titulaires de droits de pâturage sur les prairies privées : aucun d'entre eux ne peut déclarer exercer une activité de maintien de ces prairies consistant dans le pâturage de ces dernières.

Il est vrai que, dans le cas des prairies privées, la réglementation n'exige pas que l'activité agricole de production soit nécessairement réalisée avec des animaux de l'exploitation du bénéficiaire, et n'exclut pas non plus la possibilité que les travaux d'entretien autorisés à l'annexe IV du décret royal 1075/2014 puissent être effectués sur ces prairies, mais cela est dû au régime juridique différent applicable à ces deux types de prairies.

Il n'existe aucune discrimination, car, en tout état de cause, le demandeur de l'aide est tenu d'exercer effectivement et réellement une activité agricole sur les prairies d'usage commun.

10.6. L'invocation dans le recours de la violation des principes de la hiérarchie des normes et de la primauté du droit de l'Union repose sur une prémisse fallacieuse, consistant à présumer que la réglementation espagnole est contraire à la réglementation de l'Union. Toutefois, en l'absence d'une telle contradiction, il n'y a pas de violation du principe de la hiérarchie des normes ni du principe de la primauté du droit de l'Union.

10.7. En ce qui concerne la violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, les arguments de l'association requérante reposent, une fois de plus, sur une prémisse erronée, consistant en l'espèce à présumer que le décret royal 41/2021 établit des conditions d'obtention des aides de la PAC différentes et complémentaires de celles prévues par la réglementation de l'Union. Mais, en réalité, les modifications apportées au décret royal 1075/2014 par le décret royal 41/2021, et qui sont contestées par la requérante, ont une finalité purement interprétative ou clarificatrice du règlement 1307/2013, consistant à indiquer expressément qu'une interprétation correcte de la réglementation de l'Union ne permet pas aux titulaires de droits de pâturage sur des prairies relevant du domaine public et à usage commun de déclarer une autre activité productive que celle consistant dans le pâturage par leurs propres animaux et qu'ils ne peuvent pas déclarer sur ces surfaces des activités agricoles d'entretien.

Il est tout à fait inacceptable qu'une personne (qu'elle ait la qualité ou non d'éleveur et que l'élevage concerne ou non les bovins à viande) qui est titulaire de droits de pâturage

sur des prairies relevant du domaine public et à usage commun et qui se contente de céder ces droits de pâturage à un tiers afin que ce dernier puisse utiliser les prairies pour nourrir son bétail puisse légitimement se prévaloir du fait que, par ce simple acte, elle exerce une activité agricole lui donnant droit à des aides de la PAC. En résumé, la façon d'opérer des éleveurs de bovins à viande décrite dans la requête a toujours été contraire à la réglementation de l'Union. Si une telle pratique a effectivement eu lieu, il convient que les administrations publiques compétentes ouvrent les procédures appropriées pour examiner les irrégularités commises.

11. À la lumière de ce qui précède, la controverse dans la présente affaire consiste essentiellement à déterminer si l'article 11, paragraphes 2 et 3, du décret royal 1075/2014, à la suite de la modification apportée à son libellé par la première disposition finale, paragraphe cinq, du décret royal 41/2021, est conforme ou non à la réglementation de l'Union et, en particulier, aux dispositions contenues dans les articles 4 et 32 du règlement n° 1307/2013 et dans l'article 60 du règlement n° 1306/2013.

Par conséquent, afin de trancher ce litige, il est nécessaire d'interpréter les notions d'hectare admissible, de surface agricole, de prairies permanentes et d'activité agricole aux fins de bénéficier des aides directes à la surface, figurant aux articles 4 et 32 précités du règlement n° 1307/2013 ainsi que la référence à l'interdiction de créer artificiellement les conditions requises en vue de l'obtention des aides visée à l'article 60 du règlement n° 1306/2013.

De l'interprétation donnée à ces dispositions dépendra la décision à rendre dans la présente affaire, de sorte que, dès lors qu'il existe des doutes raisonnables quant à cette interprétation, il est jugé nécessaire de saisir la Cour, celle-ci étant la juridiction compétente pour assurer l'application uniforme dans toute l'Union des règles relatives aux aides de l'Union faisant l'objet du présent litige.

L'appréciation de la pertinence et de la nécessité de poser des questions préjudicielles.

12. La cour de céans considère que l'introduction d'une demande de décision préjudicielle est inévitable en l'espèce, car, conformément à la jurisprudence de la Cour relative à la matière en cause que la cour de céans a consultée, la réponse aux doutes soulevés pour statuer sur le litige au principal n'est pas suffisamment claire. À cet égard, il convient de souligner l'ordonnance du 26 novembre 2021, Agrárminiszter (C-273/21, non publiée, EU:C:2021:967) et les arrêts du 7 avril 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273) et (C-176/20, EU:C:2022:274) rendus dans des affaires préjudicielles.

12.1 L'ordonnance du 26 novembre 2021, Agrárminiszter (C-273/21, non publiée, EU:C:2021:967) portait sur une demande de décision préjudicielle introduite au titre de l'article 267 TFUE par la Budapest Környéki Törvényszék (cour de Budapest-agglomération, Hongrie) dans la procédure WD contre Agrárminiszter (ministère de l'Agriculture, Hongrie) concernant l'interprétation de l'article 32, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement n° 1307/2013.

Toutefois, bien que l'article 32 du règlement n° 1307/2013 soit l'une des dispositions également examinées dans la présente affaire, la question soulevée dans ces deux affaires

est différente dans la mesure où l'affaire C-273/21 concerne une surface classée, en droit national hongrois, comme aérodrome, mais sur laquelle aucune activité en relation avec ce dernier n'est exercée, de sorte que la Cour conclut qu'elle doit être qualifiée de surface agricole utilisée à des fins agricoles dès lors qu'elle est effectivement utilisée comme pâturage permanent en vue de l'élevage d'animaux.

12.2 Les arrêts précités du 7 avril 2022, *Avio Lucos* (C-116/20, EU:C:2022:273) et (C-176/20, EU:C:2022:274) ont été rendus en réponse à des demandes de décision préjudicielle introduites respectivement par la Curtea de Apel Timișoara (cour d'appel de Timișoara, Roumanie) et par la Curtea de Apel Alba Iulia (cour d'appel d'Alba Iulia, Roumanie), « SC Avio Lucos SRL » étant la partie requérante dans les deux procédures – qui donnent lieu aux demandes de décision préjudicielle susmentionnées – et les parties défenderesses étant respectivement l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – centre départemental de Dolj, Roumanie) et l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – Centrale, Roumanie).

Dans l'affaire préjudicielle C-116/20, les faits pris en considération (décrits aux points 26 et 27 de l'arrêt du 7 avril 2022, *Avio Lucos*, C-116/20, EU:C:2022:273) présentent une certaine similitude, mais pas d'identité, avec ceux en cause dans la présente affaire.

Ainsi, dans l'affaire C-116/20, la société Avio Lucos a déposé auprès de l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – centre départemental de Dolj, Roumanie) et de l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – Centrale, Roumanie) (ci-après, ensemble, l'« APIA ») une demande de soutien financier au titre du régime de paiement unique à la surface pour l'année 2014, portant sur une surface de 341,70 ha de pâturage. Pour prouver son droit d'utilisation du terrain, cette société a produit un contrat de concession, conclu le 28 janvier 2013 avec le Consiliul Local al Comunei Podari (conseil local de la commune de Podari, Roumanie), relatif à une pâture située dans cette commune. Aux termes de ce contrat, en tant que concessionnaire, Avio Lucos avait le droit d'exploiter directement les biens donnés en concession et ce, à ses risques et périls. Par ailleurs, elle était tenue d'exploiter le terrain donné en concession par pâturage et il lui était interdit de louer ce bien ou de le donner en sous-concession. Avio Lucos a ensuite conclu, le 30 janvier 2013, un contrat de collaboration participative avec quatre personnes physiques. En vertu de ce contrat, Avio Lucos devait mettre la pâture communale prise en concession à la disposition de ces personnes physiques et réaliser annuellement, à ses frais, les travaux d'entretien requis, lesdites personnes physiques s'engageant, en retour, à mettre leurs animaux, à savoir, notamment, des moutons, des chèvres, des vaches et des chevaux, à la disposition d'Avio Lucos, de telle sorte que le pâturage du bien pris en concession soit effectué de manière continue et permanente.

Après le dépôt d'une demande en ce sens, l'APIA a accordé à Avio Lucos une avance de paiement au titre des régimes d'aide à la surface – campagne 2014. Toutefois, à la suite d'un réexamen de cette demande, l'APIA a constaté que, à la date de conclusion du contrat de concession, Avio Lucos n'avait pas le droit de prendre en concession des pâtures relevant du domaine public ou privé des communes, au motif qu'elle n'avait pas la

qualité d'éleveur ou de propriétaire d'animaux, en méconnaissance du droit national applicable. Par conséquent, Avio Lucos s'est vu réclamer le remboursement de l'aide financière qui lui a été accordée par l'APIA au titre du régime de paiement unique à la surface pour l'année 2014.

Il convient donc d'observer que cette dernière affaire concernait le cas individuel d'un demandeur d'aide qui, à la suite du réexamen approprié, s'était vu refuser l'aide au motif qu'il ne remplissait pas certaines conditions imposées par la réglementation nationale roumaine, alors que, dans la présente affaire, c'est une disposition spécifique d'une réglementation, et non une mesure adoptée en application d'une réglementation, qui est directement attaquée.

Par ailleurs, outre ces différences appréciables (parmi d'autres) qui existent dans les circonstances présentes dans les deux affaires, les questions soulevées et auxquelles la Cour a répondu dans l'affaire C-116/20 ne concernaient pas l'interprétation des mêmes règlements que dans la présente affaire : elles portaient sur l'interprétation du règlement (CE) n° 73/2009 abrogé par le règlement n° 1307/2013, qui est celui applicable dans le cas d'espèce. Par conséquent, les raisonnements figurant dans cet arrêt (notamment ceux contenus aux points 75, 76, 85, 86 et 87) ne permettent pas de lever définitivement les doutes de la cour de céans quant à l'interprétation correcte des articles 4 et 32 du règlement n° 1307/2013 et de l'article 60 du règlement n° 1306/2013.

12.3 En revanche, dans le cadre de la demande de décision préjudicielle introduite dans l'affaire C-176/20, les dispositions à interpréter sont, comme dans la présente affaire, les articles 4 et 32 du règlement n° 1307/2013 et l'article 60 du règlement n° 1306/2013 (lus en combinaison avec les considérants 4 et 16 du règlement délégué n° 639/2014 de la Commission).

Toutefois, l'interprétation de ces dispositions dans l'affaire C-176/20 concerne des faits qui ne coïncident pas exactement avec ceux en cause dans le cas d'espèce. Dans la première affaire, il s'agissait de déterminer [comme le précise le point 50 de l'arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274)] si relève de la notion d'« agriculteur actif », une personne morale qui a conclu un contrat de concession portant sur une surface de pâture appartenant à une municipalité et qui y fait paître des animaux qui lui ont été prêtés, à titre gratuit, par des personnes physiques qui en sont propriétaires. En revanche, dans la présente affaire, il s'agit de déterminer si des personnes qui sont uniquement titulaires d'un droit non exclusif de pâturage sur des terrains à usage commun dont elles ne sont pas propriétaires peuvent être considérées comme des « gestionnaires » des prairies sur lesquels porte ce droit de pâturage aux fins de l'exercice des activités de maintien de ces surfaces agricoles dans un état qui les rend adaptées au pâturage ; et, d'autre part, si, dans un tel cas, lorsque ces personnes cèdent ce droit à un tiers afin que ce dernier puisse utiliser les pâtures pour alimenter son bétail, elles peuvent être considérées comme exerçant une activité agricole relevant de celles visées au point i), de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1307/2013.

Par ailleurs, s'agissant de la question relative à l'interprétation de l'article 60 du règlement n° 1306/2013, il existe également des différences significatives entre la présente affaire et l'affaire C-176/20, puisque dans cette dernière – contrairement au cas d'espèce – il a été fait référence, parmi les éléments à prendre en considération, à la conclusion, en

méconnaissance du droit national applicable, du contrat de concession ou encore au contenu des contrats de prêt à usage en cause au principal, notamment s'il en ressortait que la mise au pâturage des animaux prêtés est réalisée non pas par Avio Lucos, mais par les propriétaires de ces animaux.

13. Eu égard à l'ensemble des raisonnements juridiques présentés, il convient de poser à la Cour les questions préjudicielles qui sont exposées ci-dessous dans le dispositif de la présente décision.

LA CHAMBRE DE CÉANS ORDONNE :

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

Première question. Les articles 4 et 32, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, et l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que le décret royal 41/2021 qui, afin d'éviter la création de conditions artificielles lors de la concession de prairies permanentes à usage commun relevant du domaine public à des bénéficiaires qui ne les utilisent pas, prévoit que l'activité de pâturage ne sera éligible que si elle est réalisée avec des animaux de leur propre exploitation ?

Deuxième question. L'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 précité relatif à la création de conditions artificielles en vue d'obtenir des aides doit-il être interprété en ce sens qu'ils s'oppose à une réglementation nationale telle que le décret royal 41/2021 qui établit une présomption de création artificielle de conditions d'accès aux aides dans les cas où l'activité agricole de pâturage sur des prairies permanentes relevant du domaine public et à usage commun est exercée avec des animaux qui n'appartiennent pas à la propre exploitation du demandeur de l'aide ?

Troisième question. L'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) n° 1307/2013 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que le décret royal 1075/2014, du 19 décembre 2014, en vertu duquel le pâturage de surfaces agricoles ne saurait être qualifié d'activité de maintien de ces surfaces dans un état qui les rend adaptées au pâturage ?

Quatrième question. L'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement (UE) n° 1307/2013 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que le décret royal 1075/2014, du 19 décembre 2014, en vertu duquel les personnes qui sont uniquement titulaires d'un droit de pâturage non exclusif sur des terrains dont elles ne sont pas propriétaires et qui cèdent ce droit à un tiers afin que ce dernier puisse utiliser les prairies pour nourrir son bétail, n'exercent pas une activité agricole relevant de celles visées au point i), de l'article 4, paragraphe 1, sous c), précité ?

Cinquième question. L'article 4, paragraphe 1, sous b) et c), du règlement (UE) n° 1307/2013 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que le décret royal 1075/2014, du 19 décembre 2014, en vertu duquel les personnes qui sont uniquement titulaires d'un droit de pâturage non exclusif sur des terrains à usage commun dont elles ne sont pas propriétaires ne peuvent pas être

considérées comme des gestionnaires des prairies sur lesquelles porte ce droit de pâturage aux fins de l'exercice des activités de maintien de ces surfaces agricoles dans un état qui les rend adaptées au pâturage ?

Deuxièmement. La procédure est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué sur la demande de décision préjudicielle.

[OMISSIS] [signatures]

DOCUMENT DE TRAVAIL