

Version anonymisée

Traduction

C-163/24 – 1

Affaire C-163/24

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

1^{er} mars 2024

Juridiction de renvoi :

Curtea de Apel București (Roumanie)

Date de la décision de renvoi :

21 décembre 2023

Partie requérante :

BX

Parties défenderesses :

L'État roumain – Ministerul Finanțelor Publice

Curtea de Apel București (Cour d'appel de Bucarest, Roumanie)

[OMISSIS]

ROUMANIE

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI SECȚIA A III-A CIVILĂ
ȘI PENTRU CAUZE CU MINORI ȘI DE FAMILIE (cour d'appel de Bucarest,
troisième section civile et pour les affaires de mineurs et de la famille)

ORDONNANCE

Séance publique du 21 décembre 2023

[OMISSIS]

L'appel formé par :

– Appelant-requérant **BX** [OMISSIS]

contre :

Partie intimée-défenderesse : **STATUL ROMÂN PRIN MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE** (ÉTAT ROUMAIN REPR ESENTE PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES PUBLIQUES) [OMISSIS]

Partie intimée-défenderesse : **CURTEA DE APEL BUCUREȘTI** (COUR D'APPEL DE BUCAREST) [OMISSIS]

contre le jugement civil n° 960, du 1^{er} juillet 2016, rendu par le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) IV^e section civile, [OMISSIS] ayant pour objet l'« action en responsabilité délictuelle ».

[OMISSIS : procédure nationale]

LA CURTEA DE APEL (Cour d'appel),

délibérant dans cette affaire, constate ce qui suit :

I) A) Faits pertinents

- 1 BX (le requérant), ressortissant roumain, a saisi l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Argeș (APIA – CJ Argeș) (Agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – Centre départemental d'Argeș) d'une demande, enregistrée sous le n° 271, du 14 mai 2007, pour les régimes d'aide RPUS, PDNC (régime de paiement unique à la surface, paiements directs nationaux complémentaires) et zones agricoles défavorisées (LFA) pour l'année 2007, et a demandé une aide pour une surface agricole totale de 264,71 ha.
- 2 Le requérant a indiqué que la zone se composait des parcelles suivantes : 1,26 ha (prairies de fauche) dans la localité de Dâmbovicioara, bloc physique 52, numéro de carte 15 ; 42,72 ha dans la localité de Valea Mare Pravăț, bloc physique 327, numéro de carte 065 ; 91,64 ha dans la localité de Valea Mare Pravăț, bloc physique 323, numéro de carte 003, et 129,09 ha dans la localité de Rucăr, bloc physique 728, numéro de carte 002, surfaces qui avaient été déterminées et identifiées par le requérant au regard des cartes fournies par l'APIA.
- 3 À la suite d'un contrôle administratif effectué par l'APIA – CJ Argeș, il a été constaté que d'autres personnes s'étaient également portées candidates pour certaines des surfaces déclarées par le requérant, de sorte qu'afin de clarifier cette situation, la demande de clarification n° 352587, du 20 octobre 2007, a été émise indiquant qu'il y avait des chevauchements concernant plusieurs blocs physiques.
- 4 Le 28 novembre 2007, le requérant et les représentants des autres parties intéressées ont clarifié les questions relatives à la déclaration des mêmes surfaces concernant les blocs physiques 18527-728 et 13524-322 et 323, et établi les surfaces utilisées par chacun des agriculteurs. Selon ces indications, qui portent également la signature du requérant, celui-ci n'utilisait dans le bloc physique

18527-728 que 45 ha sur les 129,09 ha qu'il avait déclarés dans sa demande initiale.

- 5 Le 28 novembre 2007, le requérant a soumis à l'APIA – CJ Argeș le formulaire M1.1 – « Modification de la déclaration de superficie » corrigeant la déclaration initiale en déclarant une superficie de 45 ha pour le bloc physique 18527-728 au lieu des 129,09 ha déclarés dans la demande initiale.
- 6 Le requérant a également soumis une déclaration manuscrite dans laquelle il a indiqué qu'à la suite d'une identification correcte des limites de la montagne de Găinațu Mic dans le massif Iezer-Păpușa, toutes les parties concernées avaient convenu que la superficie utilisée par le requérant en 2007 dans le bloc physique 18527-728 (selon le code APIA) n'était pas de 129 ha comme indiqué dans la déclaration initiale, mais seulement de 45 ha. Le requérant a déclaré que la différence était due à deux erreurs : à savoir une erreur de 52 ha due à l'identification erronée des limites de la montagne de Găinațu Mic, résultant du fait qu'il n'y avait pas de repère (noms de vallées, de rivières, cotes de hauteurs, etc.) sur la carte de l'APIA, et une erreur d'environ 33 ha résultant de la différence entre la superficie indiquée dans le contrat de bail (210 ha) et la somme des superficies des deux blocs physiques constituant la montagne de Găinațu Mic [OMISSIS].
- 7 Compte tenu de la modification de la déclaration de superficie, l'APIA – CJ Argeș a considéré que le requérant avait fait une déclaration de superficies supérieure de 46,56 % à la réalité, raison pour laquelle elle a pris la décision n° 2004576, du 28 mai 2008, excluant sa demande de paiement sur la base de l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004.

I) B) Litige initial ; affaire n° 44537/3/2008 [OMISSIS]

- 8 Par la requête dans l'affaire n° 44537/3/2008 devant le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal, le requérant, BX, a introduit un recours contre l'Agence de paiement et d'intervention pour l'Agriculture (APIA), dans lequel il a demandé à la juridiction de constater qu'il avait droit à l'aide pour l'année 2007, d'ordonner à APIA de réviser la décision n° 2003576, du 28 mai 2008, et de déterminer le montant du paiement auquel il avait droit en vertu de la loi (28 168,82 euros) pour les 263,26 ha de pâturages utilisés, ce montant étant actualisé à la date du paiement.
- 9 Le requérant a introduit une requête complémentaire visant à condamner APIA Argeș à verser la somme de 697 391 euros en réparation du préjudice subi du fait du rejet illégal de la demande d'octroi de l'aide pour les régimes de paiement en 2007, comme suit : 35 000 euros pour le préjudice moral et 347 391 euros pour le préjudice matériel.
- 10 Le requérant a soutenu que la décision de l'APIA l'excluant de l'octroi de l'aide pour 2007 devrait être annulée, étant donné que la modification de la demande

initiale de subvention en ce qui concerne la superficie exploitée et la surdéclaration qui s'en est suivie de la superficie, qui a conduit à l'imposition de la sanction prévue à l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1782/2003, était de la seule faute de la défenderesse APIA, qui avait mis à disposition, pour l'identification des blocs physiques des pâturage utilisés, des cartes topographiques erronées qui ne respectaient pas les exigences posées par la réglementation européenne (article 20 du règlement n° 1782/2003 [OMISSIS]) puisqu'une précision cartographique suffisante n'était pas assurée.

- 11 Ont également été invoquées les dispositions de l'article 68 du règlement n° 796/2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle, relatives aux situations exceptionnelles dans lesquelles les réductions et exclusions prévues par le règlement ne s'appliquent pas. Le requérant a fait valoir qu'il avait présenté des données factuelles correctes, qu'il n'y avait pas eu de surdéclaration de surface, mais seulement une erreur d'identification, et qu'il pouvait prouver par tout moyen de preuve qu'il était innocent dans la mesure où, bien qu'il y ait eu une surdéclaration, celle-ci n'était pas de sa faute, mais due à des inexactitudes et des erreurs dans les cartes de l'APIA.
- 12 À l'appui de sa demande, le requérant a demandé l'administration de la preuve par des documents, des témoins et un relevé topographique.
- 13 Le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal a admis la preuve documentaire mais a rejeté la preuve testimoniale et la preuve par relevé topographique comme n'étant pas utiles à l'affaire.
- 14 Par jugement civil n° 200, du 20 janvier 2011, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal a rejeté le recours du requérant en considérant, en substance, que le moyen de défense du requérant fondé sur l'article 68 du règlement n° 796/2004 n'était pas fondé, en ce qui concerne le fait qu'il n'avait pas fait une surdéclaration de superficie, puisqu'il savait, au regard du contrat de bail et de l'acte de vente que la surface de terrain dans ces actes était de 211,06 ha et non pas de 264,71 ha comme il l'avait déclaré, et, s'agissant de l'appréciation de la culpabilité du requérant au moment du dépôt de la demande, il y avait lieu de tenir compte de la surdéclaration par rapport à la surface figurant sur le titre du requérant concernant le terrain.
- 15 Le requérant s'est pourvu contre ce jugement et a demandé à la Curtea de Apel București (Cour d'appel de Bucarest) – section VII du contentieux administratif et fiscal de casser le jugement et de rejurer l'affaire en ce qui concerne l'administration de preuves concluantes, à savoir la preuve testimoniale et la preuve par relevé topographique.

- 16 Le requérant a fait valoir qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'une surdéclaration mais d'une erreur d'identification des limites de la montagne, fait qui n'est sanctionné ni en droit européen ni en droit national, en particulier lorsqu'il n'est pas imputable à l'agriculteur.
- 17 Il a également été souligné que la culpabilité du requérant ou de l'APIA ne pouvait être déterminée que par référence au fait réel, c'est-à-dire par référence à la superficie de la montagne, et non pas par référence aux déclarations de l'une ou l'autre des parties, et que pour déterminer la superficie réelle, il aurait fallu soit un relevé topographique, soit une inspection sur place par l'APIA ; or, une telle inspection a été effectuée sur une partie de la superficie de la montagne de Găinațul Mic et aucune irrégularité n'a été constatée.
- 18 Le requérant a également fait valoir que, dans son contrat de bail, les limites de la montagne de Găinațul Mic sont expressément mentionnées, celles-ci étant les mêmes que celles existant pour la zone de prairie de la montagne de Găinațul Mic appartenant à Obștea Moșnenilor Nămăiești, à savoir le propriétaire auprès duquel le requérant avait loué, telles qu'elles sont également mentionnées dans le jugement civil n° 245, du 26 novembre 1932, du Tribunalul Mușcel (tribunal de grande instance de Mușcel) (titre de propriété d'Obștea Moșnenilor Nămăiești), dans lequel la superficie est de 261,76 ha.
- 19 S'il existe des doutes quant au fait que seuls 210 ha des 262 ha de la zone de prairie en question, et non pas la totalité de la zone de prairie, ont été loués au requérant, dès lors qu'il existe un commencement de preuve écrite, d'autres preuves telles que des déclarations de témoins ou des relevés topographiques, qui pourraient clarifier des questions importantes telles que la superficie réelle de la montagne et l'utilisation de la montagne dans les limites du contrat, sont également recevables.
- 20 Le requérant a également fait valoir que les cartes de l'APIA n'étaient pas correctes, ce que l'APIA Argeș l'avait elle-même reconnu en ce sens que, dans le cas de la carte du bloc physique 18527-728, les dispositions légales concernant l'échelle à laquelle elle devait être présentée à l'agriculteur n'avaient pas été respectées, or la carte de ce bloc physique était exactement celle sur laquelle les erreurs d'orientation avaient été commises et les erreurs de placement des repères topographiques apparaissaient également sur cette carte.
- 21 Le retrait de la superficie de 84,09 ha au moyen du formulaire de retrait a été effectué de manière erronée car, à l'époque, le requérant ne savait pas que la limite entre les localités de Rucăr et Valea Mare Pravăț avait été inscrite de manière erronée sur les cartes de l'APIA, un fait qu'il a découvert plus tard, au début du mois de mai 2008, après que l'APIA Argeș lui eut donné le mot de passe pour accéder au système cartographique *LPISweb*, puis en faisant une comparaison avec les données fournies par le système *Google Earth*, il a pu déterminer avec beaucoup plus de précision les limites est et nord de la montagne

de Găinațul Mic et a pu comprendre pourquoi des erreurs s'étaient produites lors de l'identification de la montagne et de la délimitation de la zone.

- 22 Par la note enregistrée le 15 mai 2008 à l'APIA Argeș, le requérant a annoncé ladite situation de fait, raison pour laquelle l'APIA aurait dû révoquer le formulaire de retrait M.1.1, d'autant plus que la procédure de paiement avait commencé cinq jours plus tard et que l'APIA était tenue, conformément à ses propres procédures, mais aussi à la législation européenne, de vérifier les allégations de l'agriculteur, y compris au moyen d'un contrôle sur place.
- 23 Devant la juridiction du pourvoi [Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest), juridiction statuant en dernier ressort en l'espèce], le requérant a introduit une *demande de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne aux fins d'une décision préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 68, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 796/2004, au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.*
- 24 [OMISSIS : questions que le requérant a proposées]
- 25 Par ordonnance du 2 avril 2012, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal a rejeté la demande visant à saisir la Cour au motif que *les éléments que le requérant cherchait à invoquer ne nécessitaient pas une interprétation préjudicielle de la Cour au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.*
- 26 Par **décision civile n° 1606, du 9 avril 2012** (irrévocable), la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal a rejeté le pourvoi du requérant comme non fondé.
- 27 La cour d'appel a jugé, en substance, que les conditions posées par l'article 138, paragraphe 1, du règlement n° 1973/2004 étaient réunies pour infliger la sanction consistant à ne pas accorder l'aide au requérant pour l'année 2007, étant donné qu'il avait surdéclaré la superficie qu'il utilisait et pour laquelle il avait demandé une aide, ce qui avait été établi à la suite du contrôle administratif effectué par la défenderesse APIA – CJ Argeș, à la suite duquel le requérant avait admis que la superficie initialement déclarée n'était pas la vraie et avait modifié sa déclaration en indiquant que la superficie totale qu'il travaillait n'était pas de 264,71 ha mais de 180,62 ha, la différence de pourcentage entre ces superficies étant de 46,56 %.
- 28 En ce qui concerne la superficie à indiquer dans la demande d'aide, la juridiction a jugé que la superficie à déclarer était bien la superficie agricole nette réelle résultant du mesurage effectué par l'exploitant de la parcelle, qui pouvait être autre que celle figurant sur les titres de propriété, comme le prévoyait expressément le guide de l'agriculteur invoqué par le requérant. Toutefois, en l'espèce, dans la déclaration initiale, le requérant avait déclaré une superficie de 129,09 ha dans le bloc physique 18527-728 et, à la suite des demandes de clarification de l'APIA – CJ Argeș, qui avait constaté que des demandes d'aide avaient été introduites pour ce bloc physique tant par le demandeur que par Obștea

de Moșneni Nămăiești (le propriétaire auprès duquel le demandeur avait loué le terrain), les deux agriculteurs avaient établi qu'en fait, le requérant n'avait pas loué la totalité de la superficie susmentionnée, mais seulement 45 ha.

- 29 En déposant le formulaire M1.1 – « Modification de la déclaration de superficie » par lequel il a corrigé sa déclaration initiale en ce sens qu'il a déclaré pour le bloc physique 18527-728 une superficie de 45 ha, au lieu de 129,09 ha comme il l'avait déclaré dans sa demande initiale, le requérant a admis que l'erreur se trouvait dans sa déclaration initiale et non pas dans la déclaration du représentant d'Obștea de Moșneni Nămăiești.
- 30 Tant la déclaration initiale que la déclaration de modification de la superficie ont été faites sur la base des mêmes cartes de l'APIA de sorte que la justification de la surdéclaration sur la base d'erreurs dans les cartes de l'APIA n'est pas fondée. Étant donné que ces cartes ne contenaient pas suffisamment d'éléments pour permettre une identification correcte des surfaces, le requérant aurait dû prendre des mesures supplémentaires pour établir la surface exacte qu'il utilisait afin d'éviter toute surdéclaration, d'autant plus qu'il existait une différence significative entre la surface qu'il avait déterminée initialement et la surface inscrite dans le contrat de bail, ce qui jetait un doute sur l'exactitude de la surface déterminée sur les cartes de l'APIA.
- 31 L'inexactitude des cartes de l'APIA ne saurait justifier la surestimation par le demandeur des superficies qu'il utilise, compte tenu de l'obligation prévue à l'article 7, point c), de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 125/2006 d'« inscrire, sous peine de sanctions pénales, des données véridiques, complètes et parfaitement valables dans le formulaire de demande de paiements directs à la surface et dans les documents qui y sont annexés, y compris la liste des superficies », et de l'obligation prévue au point f) du même article de présenter « les documents nécessaires attestant le droit et pouvant prouver qu'il utilise les terres pour lesquelles la demande a été introduite ».
- 32 Le requérant devait s'assurer que la superficie déclarée correspondait à la superficie réelle qu'il utilisait et pour laquelle il détenait des documents prouvant son droit d'utilisation, et ne pouvait justifier la déclaration d'une superficie supérieure à celle qu'il utilisait sur la base d'« inexactitudes » des cartes de l'APIA, inexactitudes qui ne peuvent éventuellement justifier qu'une mauvaise identification des superficies quant à leur localisation sur la carte, mais en aucun cas une erreur dans la déclaration de la superficie de 46,56 %.
- 33 La Curtea de Apel București (Cour d'appel de Bucarest) a constaté que par le formulaire M1.1 « Modification de la déclaration de modification de superficie » signé personnellement par le requérant, en date du 28 novembre 2007, celui-ci avait retiré une partie de la superficie initialement déclarée, de sorte qu'il s'agissait d'un retrait d'une superficie pour laquelle les dispositions de l'article 22 du règlement (CE) n° 796/2004 s'appliquaient.

- 34 Étant donné que le requérant a introduit sa demande de retrait le 28 novembre 2007, après avoir reçu la demande de clarification n° 352587, du 20 octobre 2007, il s'ensuit que sa demande ne l'exempte pas de l'application des sanctions prévues à l'article 51 du même règlement et que sa demande d'aide financière pour la totalité de la superficie initialement déclarée ne peut pas être acceptée puisque la demande de retrait prouve qu'il a surdéclaré la superficie pour laquelle il a introduit la demande d'aide initiale.
- 35 L'interprétation du requérant selon laquelle, par sa note, du 15 mai 2008, il aurait révoqué la déclaration de retrait du 28 novembre 2007 n'était pas non plus recevable, étant donné que le règlement n° 796/2004 ne permet pas de révoquer une demande de retrait d'une parcelle, mais seulement le retrait de superficies.
- 36 Par ailleurs, comme pour les autres modifications apportées aux demandes de paiement visées à l'article 15 du règlement n° 796/2004, le paragraphe 3 de cet article prévoit que « l'autorité compétente a déjà informé l'agriculteur des irrégularités que comporte la demande d'aide ou lorsqu'elle l'a averti de son intention de procéder à un contrôle sur place et que ce contrôle révèle des irrégularités, les modifications visées au paragraphe 1 ne sont pas autorisées pour les parcelles agricoles concernées par ces irrégularités ».
- 37 La juridiction a considéré que la situation du requérant ne relevait pas non plus des cas visés par l'article 68, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004 régissant les exceptions à l'application de réductions et d'exclusions. Le requérant a initialement déclaré une superficie totale de 264,71 ha et a ensuite retiré une superficie de 84,09 ha, bien qu'il n'y ait pas eu de changement de situation sur le terrain, ce dont il résulte qu'il n'a pas présenté des données factuelles correctes et il était le responsable de l'exploitation agricole en question, de sorte qu'il aurait dû connaître la superficie exacte qu'il utilisait et la déclarer correctement, en cas de déclaration d'une superficie incorrecte, il se rendait coupable d'une surdéclaration de la superficie.
- 38 En ce qui concerne les preuves demandées par le requérant, la Curtea de Apel (cour d'appel) a considéré que les témoignages n'étaient pas pertinents en l'espèce, étant donné que le préjudice matériel pouvait être prouvé par les pièces du dossier, et que le rejet de la demande de dommages-intérêts était dû au rejet de l'action principale et non pas à l'incapacité de prouver le préjudice matériel. En ce qui concerne le relevé topographique, il a été jugé qu'il n'était pas utile à l'affaire, compte tenu des motifs de la décision attaquée (la constatation d'une surdéclaration fondée sur le retrait de surfaces par le requérant) et du fait que l'inexactitude ou l'illégalité des cartes de l'APIA ne pouvait pas justifier les déclarations erronées du requérant concernant les surfaces qu'il utilisait et pour lesquelles il demandait une aide.
- 39 **Les recours extraordinaires** (révisions, recours en annulation) introduits par le requérant contre la décision civile n° 1606, du 9 avril 2012, de la Curtea de Apel

București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal, ont été rejetés comme irrecevables.

40 [OMISSIS]

41 [OMISSIS : détails des recours extraordinaires]

I) C) **Objet du litige en cours. Affaire n° 14526/3/2013**

42 Par requête déposée devant le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest), quatrième section civile, le 8 avril 2013, le requérant, BX, opposé aux parties défenderesses, État roumain représenté par le ministère des Finances publiques, et Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest), a demandé que soit constaté que la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal n'a pas appliqué (a enfreint) le droit communautaire et l'attribution de la responsabilité patrimoniale de l'État roumain aux fins de l'indemnisation des dommages causés.

43 Le requérant a invoqué un **préjudice matériel** : 21 637,88 euros, représentant le montant d'aide à la surface non accordée, plus 16 179,04 RON – actualisé, 64 623,25 RON – d'intérêts légaux et 13 280,42 RON – de pénalités de retard calculées sur la base de l'article 73 du règlement n° 796/2004 ; 74 000 euros représentant le préjudice causé par la résiliation du contrat de location de la zone de prairie de Găinașul Mic ; 40 000 euros représentant les pénalités et les frais d'exécution à la suite du non-paiement des échéances du prêt et 60 000 euros représentant le bénéfice non réalisé pour la période 2010-2012.

44 Le requérant a réclamé un **préjudice moral** de 65 000 euros pour non-application du droit communautaire par la juridiction de première instance et par la juridiction du pourvoi saisie de l'affaire n° 44537/3/2008. En ce qui concerne le préjudice moral, le requérant a indiqué que les difficultés financières causées par le non-paiement de l'aide, à la suite de la violation du droit communautaire, ont entraîné un certain nombre de problèmes tant dans sa famille que dans sa carrière : au niveau familial, un impact particulièrement négatif a été causé par la perte de l'appartement qu'il possédait à Bucarest, où il vivait avec sa famille, ce qui a conduit à un état de tension dans sa relation avec sa femme, qui a finalement abouti à un divorce, à la suite duquel sa fille de six ans et demi a été confiée à la garde de sa mère. En ne payant pas ses dettes à la banque, le requérant a perdu sa crédibilité tant auprès de ses nombreux amis et connaissances qu'auprès des établissements de crédit.

45 Le requérant a fait valoir que les deux juridictions [Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) et Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal] n'ont pas appliqué les dispositions de l'article 20 du règlement n° 1782/2003 et de l'article 68 du règlement n° 796/2004 et que les dispositions combinées de l'article 267 TFUE et de l'article 148, paragraphes 2 et 4, de la constitution de la Roumanie n'ont pas

été respectées en ce sens que le refus de la juridiction du pourvoi [Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal] de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle n'a pas été motivé.

- 46 La demande était fondée sur les dispositions de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les dispositions du traité d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (affaires Köbler, Cilfit, Francovich et Bonifaci, Brasserie du Pêcheur et Factortame, etc.), les dispositions de la Constitution roumaine (article 148, paragraphes 2 et 4, articles 126, 124, 52, 21, 16 et 1, paragraphe 3), les dispositions du Codul civil (code civil) (articles 998-999 de l'ancien code civil et articles 1349-1395 du nouveau code civil), les dispositions du Codul de procedură civilă (code de procédure civile) (articles 4, 8, 10, paragraphe 7, 23, 112-114, 129), les dispositions des règlements n° 1782/2003, n° 796/2004 et n° 1973/2004.
- 47 La partie défenderesse, État roumain représenté par le ministère des finances publiques, s'est défendue en faisant valoir, en substance, que tous les aspects qui avaient été irrévocablement tranchés par la juridiction ne pouvaient plus être invoqués dans une nouvelle action et que la manière dont l'affaire avait été tranchée par une décision irrévocable ne pouvait être examinée par la juridiction que par l'intermédiaire de voies de recours extraordinaires, dans les conditions prévues par la loi. Il a été soutenu que la responsabilité de l'État est une responsabilité directe, limitée toutefois aux seuls dommages causés par des erreurs judiciaires dans le cadre d'une procédure pénale, dans les conditions prévues à l'article 504 du Codul de procedură penală (code de procédure pénale), et qu'aucune des conditions prévues à l'article 1357 du code civil n'est réunie en l'espèce de sorte que le ministère des finances publiques soit tenu pour responsable de son propre fait sur le plan délictuel.
- 48 Le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) a rejeté les exceptions soulevées par la partie défenderesse, État roumain, et a accepté l'exception d'absence de qualité pour se défendre de la Curții de Apel București (cour d'appel de Bucarest), soulevée d'office, et constaté que l'État roumain représenté par le ministère des finances était la seule entité pouvant être défenderesse dans de telles actions en responsabilité civile.
- 49 Par le **jugement civil n° 960, du 1^{er} juillet 2016, le Tribunalul București** (tribunal de grande instance de Bucarest) – **quatrième section civile** a rejeté le recours contre l'État roumain représenté par le ministère des finances publiques comme non fondé.
- 50 Rappelant que le principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés par la non-application du droit communautaire a été reconnu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les arrêts *Francovich et Bonifaci, Brasserie du Pêcheur et Factortame*, et se référant longuement aux exigences posées par les

arrêts Köbler et Traghetti del Mediterraneo, la juridiction a constaté que la Roumanie ne disposait pas d'une législation spécifique sur la responsabilité de l'État pour les cas découlant de la jurisprudence Köbler, de sorte qu'il convenait d'appliquer les dispositions de l'article 96 de la Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs) étant donné que l'affaire en question concernait un litige administratif.

- 51 Analysant l'article 96 de la loi n° 303/2004, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) a considéré que l'État était responsable pécuniairement des dommages causés par les erreurs judiciaires et que le droit de la partie lésée à la réparation du dommage matériel causé par des erreurs judiciaires commises dans des procédures autres que pénales ne pouvait être exercé que si la responsabilité pénale ou disciplinaire, selon le cas, du juge ou du procureur pour un acte commis au cours du procès a été préalablement établie par un jugement définitif et si cet acte est de nature à donner lieu à une erreur judiciaire.
- 52 En ce qui concerne le principe d'effectivité, qui exige que le droit interne ne rende pas extrêmement difficile ou impossible l'obtention d'une indemnisation, ce qui doit être apprécié en fonction des circonstances concrètes de l'espèce par le juge saisi d'un tel recours, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) a jugé que, eu égard aux conditions restrictives dans lesquelles la responsabilité pénale des juges ayant jugé l'affaire en dernier ressort peut être engagée, ainsi qu'aux définitions de la mauvaise foi et de la négligence grave susceptibles d'engager la responsabilité disciplinaire, l'introduction d'un recours au titre de l'article 96 de la loi n° 303/2004 n'était pas de nature à garantir le respect de ce principe, étant donné qu'il est excessivement difficile pour la partie lésée d'obtenir la réparation du préjudice dans une situation telle que celle de l'espèce.
- 53 A la lumière d'une lecture combinée des dispositions de la législation nationale (articles 1349, 1357 et suivants du nouveau code civil) et des principes dégagés dans l'affaire Köbler, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) a examiné les conditions suivantes : l'existence d'un acte illicite, c'est-à-dire d'une violation du droit communautaire par une juridiction de dernière instance, compte tenu des spécifications relatives à la règle applicable et du caractère manifeste/évident de la violation ; l'existence d'un dommage au patrimoine des bénéficiaires de la règle ; le lien de causalité entre la violation du droit communautaire (l'acte illicite) et le dommage.
- 54 Quant au non-respect par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) (en tant que juridiction de dernier ressort) de l'article 267 TFUE, il ne saurait en soi engager la responsabilité de l'État, puisqu'il ne s'agit pas d'une règle communautaire conférant des droits aux particuliers, mais doit être apprécié dans le cadre de l'analyse des éléments susceptibles de contribuer à la constatation du caractère manifeste de la violation du droit communautaire, ainsi que l'a jugé la CJUE au point 55 de l'arrêt Köbler.

- 55 S'agissant de la non application par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) des dispositions de l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) a jugé, sur la base d'une analyse du contenu de la réglementation communautaire, que celles-ci régissent le mode d'identification des parcelles agricoles et les caractéristiques que doivent présenter les plans et les documents cadastraux utilisés à cet égard afin de garantir des conditions communes pour les paiements directs au titre des différents régimes d'aide relevant de la politique agricole commune.
- 56 Il ne ressort pas de ces dispositions qu'elles confèrent des droits aux particuliers, et le droit à l'information auquel se réfère le requérant, au sens d'avoir accès aux informations utiles pour obtenir l'aide demandée et identifier correctement la parcelle, est un droit général qui pourrait être reconnu à la plupart des dispositions établissant des conditions relatives au fonctionnement d'un mécanisme particulier. Or, la jurisprudence constante de la Cour se réfère, dans le cadre de l'analyse des conditions nécessaires à l'engagement de la responsabilité de l'État, aux règles de droit communautaire qui ont pour objet de conférer aux particuliers des droits spécifiques, dont ils peuvent se prévaloir devant les juridictions nationales, et non pas des droits génériques qui peuvent être déduits de l'interprétation des dispositions législatives.
- 57 Constatant que cette condition n'était pas remplie et que, par conséquent, aucune violation d'une telle règle ne pouvait être constatée, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) n'a pas poursuivi l'examen des autres conditions relatives à l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003.
- 58 S'agissant de l'inapplication par la juridiction du pourvoi de l'article 68 du règlement n° 796/2004, il a été constaté que cet article avait été invoqué à l'appui de la demande d'annulation de la décision d'exclusion prononcée par l'APIA, le requérant ayant fait valoir qu'aucune preuve n'avait été administrée lui permettant de démontrer que les conditions nécessaires pour que la sanction d'exclusion ne lui soit pas appliquée avaient été réunies.
- 59 La règle de droit communautaire dont il est reproché la violation régit les deux situations dans lesquelles les sanctions prévues par le règlement, à savoir des réductions ou des exclusions du paiement de l'aide, ne sont pas applicables, et établit le droit de l'agriculteur demandeur d'une aide d'État de bénéficier de l'exonération de sa sanction dans les deux situations expressément mentionnées : la présentation de données factuelles correctes ou la preuve par tout moyen qu'il n'est pas coupable, et le droit de rectifier la demande en fonction de la situation réelle.
- 60 Ce texte fait clairement naître un droit dans le chef des particuliers qui doit être protégé par les juridictions nationales et que ces derniers peuvent invoquer dans un litige tel que celui de l'espèce. Ainsi, il convenait d'examiner si la juridiction de dernier ressort avait commis une illégalité, consistant en une violation de la

règle communautaire énoncée et, dans l’affirmative, de déterminer si cette violation était manifeste au sens de la jurisprudence de la CJUE.

- 61 Dans le cadre de l’application de la première partie de l’article 68, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004, le requérant a soutenu devant la Curtea de Apel București (cour d’appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal avoir fourni des données factuelles correctes sur la superficie effectivement exploitée et que la modification de la déclaration initiale a été effectuée à tort sur la base de cartes inexactes qui contenaient de nombreuses erreurs par rapport à la situation réelle de la superficie et qui ne remplissaient pas les conditions prévues à l’article 20, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003.
- 62 À l’appui de ses moyens de défense, le requérant a soumis le guide de l’agriculteur au dossier, qui explique la procédure d’identification de la parcelle agricole, ainsi que les manuels de procédure de l’APIA, selon lesquels l’agriculteur est tenu de déclarer la totalité de la superficie utilisée/détenue ; le calcul des superficies est effectué sur la base des limites du bloc physique ; les formulaires de demande de paiement à la surface complétés doivent être accompagnés de la carte des blocs physiques sur laquelle les parcelles agricoles déclarées ont été tracées ; l’agriculteur reçoit les cartes A3 sur lesquelles figurent les blocs physiques ; seules les cartes avec orthophotos et blocs physiques mises à disposition par les employés de l’APIA sont utilisées ; le détenteur de la parcelle mesure lui-même la parcelle, dans la mesure du possible, indépendamment des données figurant dans les actes de propriété.
- 63 Le requérant a fait référence à des enquêtes menées par la Commission européenne en 2008, qui ont révélé que le système SIPA-SIG ne remplissait pas son rôle, à savoir garantir l’efficacité des contrôles croisés ; que les agriculteurs recevaient de grandes copies en noir et blanc des informations du SIG, ce qui pouvait entraîner des erreurs dans les demandes d’aide et un taux d’erreur élevé ; que l’expérience sur le terrain avait montré que les agriculteurs avaient mal localisé leurs parcelles agricoles et qu’une déclaration correcte était liée à la fourniture d’informations correctes et utiles aux agriculteurs. Il a également été fait référence aux décisions de la Commission européenne de 2010 et 2011, dans lesquelles la Roumanie a été sanctionnée pour des lacunes dans le système SIPA-SIG, les contrôles administratifs et l’application de sanctions, pour la fourniture d’informations inexactes aux agriculteurs et l’inefficacité des contrôles sur place concernant l’aide à la surface.
- 64 À la lumière de toutes ces observations concernant l’application de l’article 68, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 796/2004, la Curtea de Apel București (cour d’appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal a rejeté le pourvoi du requérant en concluant qu’il n’était pas nécessaire de recueillir des témoignages et un relevé topographique, et a rejeté tous les moyens de défense du requérant en retenant, en substance et à titre principal, que le requérant avait initialement déclaré une superficie de 264,71 ha et qu’il avait ensuite retiré la superficie de 84,09 ha, alors qu’il n’y avait pas eu de changement

dans la situation sur le terrain, de sorte que le requérant n'avait pas présenté des données factuelles correctes.

- 65 Après avoir apprécié les considérants du jugement de la juridiction du pourvoi au regard des critiques du requérant concernant l'application de l'article 68, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004, aux fins de déterminer s'il y a eu ou non violation des règles communautaires, le Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) a conclu que l'invocation d'une disposition d'un règlement ayant un effet direct en droit national (comme en l'espèce) par un particulier dans le cadre d'un litige avec une autorité publique exige généralement des juridictions, et en l'espèce en particulier qu'ils procèdent à une enquête judiciaire comprenant l'administration de preuves complexes afin d'établir si les allégations du requérant quant au fait qu'elles relèvent de l'hypothèse couverte par cet article sont bien fondées, ainsi que d'établir la signification de l'expression « données factuelles correctes » et, par conséquent, son interprétation.
- 66 Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal a examiné les critiques formulées par le requérant à l'égard des constatations et du jugement de la juridiction de première instance en se référant uniquement à la situation de fait constatée par l'organisme appliquant la sanction d'exclusion, à savoir l'existence d'une différence entre la superficie agricole déclarée par l'agriculteur comme exploitée à l'origine et celle figurant dans le formulaire de retrait (et donc d'une surdéclaration). Il n'y a même pas eu de vérification effective du principal grief du requérant, à savoir que le formulaire M.1.1 retirant la superficie de 84,09 ha avait été établi de manière erronée, sur la base d'identifications incorrectes des parcelles sur les cartes erronées fournies par l'APIA, ce qui souligne la nécessité d'un relevé topographique pour clarifier la situation réelle.
- 67 Le requérant a fourni des éléments suffisants pour se demander si, au moins en apparence, les cartes utilisées par l'APIA pour identifier les parcelles de l'agriculteur et, par la suite, pour calculer les superficies exploitées contenaient des erreurs concernant les repères géographiques et les limites entre les localités qui auraient pu conduire au retrait ayant entraîné la sanction à l'égard de la requérante.
- 68 La conclusion de la juridiction du pourvoi selon laquelle l'inexactitude des cartes de l'APIA ne pouvait justifier qu'une erreur d'identification des zones par rapport à leur emplacement sur la carte et non pas une erreur dans la déclaration de la zone de 46,56 %, se fonde uniquement sur les dispositions de l'article 7, point c), de l'OUG n° 125/2006 qui exigent que le formulaire de paiement contienne des informations véridiques et complètes et le fait que la requérante aurait dû s'assurer que la superficie déclarée était celle effectivement utilisée. Une telle conclusion ne tient même pas compte du principal moyen de défense du requérant selon lequel les données fournies sont correctes (de sorte que la superficie initialement déclarée est celle qu'il a réellement utilisée) et que l'inexactitude des cartes peut

justifier la déclaration d'une superficie plus grande que celle qu'il utilise [OMISSIS].

- 69 Eu égard aux pièces versées au dossier par le requérant, pour déterminer l'applicabilité de l'une quelconque des parties de l'article 68, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004 il y avait lieu d'établir si les cartes sur lesquelles le requérant a identifié les parcelles qu'il travaillait étaient ou non erronées et comment l'existence de repères erronés a contribué à l'erreur dans laquelle le requérant s'est trouvé à la date du retrait de la zone au moyen du formulaire M.1.1, mais cela n'aurait pu être fait qu'au moyen de l'administration d'une preuve, à savoir un relevé topographique d'un expert, même si, dans le présent litige, il n'est pas possible de spéculer sur les conclusions de l'expertise qui a été refusée au requérant.
- 70 Dans la mesure où la demande d'éclaircissement n'a pour but que d'attirer l'attention de l'agriculteur sur des données inexactes et de l'amener à prendre position, et qu'elle ne prouve pas l'utilisation effective d'un terrain par d'autres personnes, *la juridiction du pourvoi avait l'obligation d'accepter l'administration de preuves complexes* établissant expressément les personnes qui ont également exploité la zone de prairie de la montagne ou des parties de celle-ci et l'identité entre les superficies exploitées et les limites mentionnées dans le bail du requérant.
- 71 *La juridiction du pourvoi était tenue d'interpréter la notion de « données factuelles correctes », celle-ci n'étant pas définie dans l'acte, à savoir déterminer si elle comprend à la fois la déclaration correcte de la superficie et l'identification correcte de la parcelle exploitée ou de ses limites, et déterminer si la situation décrite par le requérant relève ou non de cette notion.*
- 72 La juridiction saisie du litige qui a fait l'objet de l'affaire n° 1941/2/2011 aurait également dû déterminer la portée de l'article 68, paragraphe 3, du règlement n° 796/2004 par renvoi à ses articles 15 et 22.
- 73 Compte tenu de la complexité de l'affaire, de sa spécificité, de la nature des dispositions communautaires invoquées par le requérant en droit national, des moyens de fait et de droit exposés dans le pourvoi et des preuves demandées par le requérant, à la lumière des motifs de la décision de la Curtea de Apel București (Cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal, il a été considéré qu'en l'espèce il y avait eu violation du droit communautaire, à savoir de l'article 68, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 796/2004 parce que la juridiction du pourvoi n'a pas déterminé la signification des termes « données factuelles correctes » et a conclu que la première partie de cette disposition ne s'appliquait pas au requérant au regard des seuls documents à l'origine de la décision de l'APIA et non pas des autres pièces produites par le requérant et n'a pas non plus donné à celui-ci la possibilité de prouver par tout moyen de preuve qu'il ne s'était pas rendu coupable d'une surdéclaration si au regard des moyens de preuve avait été tirée d'une telle conclusion.

- 74 Ensuite, le Tribunalul (tribunal de grande instance) a jugé que pour qu'il y ait une illégalité susceptible d'engager la responsabilité de l'État, l'arrêt Köbler de la Cour a posé une condition supplémentaire, à savoir que la juridiction nationale doit avoir manifestement violé les dispositions légales applicables, en tenant compte des éléments énoncés aux points 55 et 56 de l'arrêt Köbler.
- 75 En ce qui concerne le premier critère, le Tribunalul (tribunal de grande instance) estime que la règle de droit en cause est claire en ce qu'elle régit le droit de l'agriculteur à être exempté de la sanction de réduction de l'aide ou d'exclusion du droit dans les deux situations et indirectement l'obligation pour une juridiction devant laquelle l'applicabilité de l'une des deux situations est invoquée d'examiner si ce moyen de défense est fondé ou non.
- 76 S'agissant du caractère excusable ou inexcusable de l'erreur de droit, conformément aux dispositions de l'article 1208, paragraphe 2, du nouveau code civil, l'erreur de droit ne peut être invoquée dans le cas de dispositions légales accessibles et prévisibles et, dans le domaine du droit de l'Union, de telles dispositions s'entendent de celles publiées au Journal officiel mais aussi des arrêts de la Cour publiés [OMISSIS]. En l'espèce, compte tenu du fait qu'est en cause l'applicabilité d'une règle de droit dérivé (un règlement) qui n'a pas fait l'objet d'une interprétation formelle par la Cour dans sa jurisprudence, l'incapacité de la juridiction nationale à donner une interprétation conforme d'une disposition du droit de l'Union européenne ne saurait constituer une erreur inexcusable.
- 77 En ce qui concerne la position prise par une institution communautaire, le Tribunalul (tribunal de grande instance) a jugé que les observations du requérant selon lesquelles il existe une enquête de la Commission européenne (AA/2008/24) déposée dans l'affaire n° 44537/3/2008 constatant que le système SIPA-GIS ne garantit pas l'efficacité des contrôles administratifs croisés et que la déclaration correcte des superficies est liée aux informations utiles et correctes fournies aux agriculteurs ainsi que deux décisions de la Commission européenne (2010/668/UE et 2011/244/UE) dans lesquelles la Roumanie a été sanctionnée pour les lacunes du système SIPA-SIG, sont véridiques.
- 78 Toutefois, pour contribuer à établir le caractère manifeste de la violation du droit communautaire, une telle position doit se rapporter à l'application/interprétation de la règle violée, et ce n'est que si le juge saisi du litige, dans lequel un grave problème de droit communautaire est en jeu a ignoré une telle réalité que cela relève du caractère manifeste. En l'espèce, la position de la Commission européenne ne concerne pas l'application des dispositions de l'article 68 du règlement n° 796/2004, mais la manière dont le système SIPA-SIG de localisation des parcelles agricoles est appliqué par l'APIA et les conséquences d'un dysfonctionnement de ce système.
- 79 En ce qui concerne le caractère délibéré de l'infraction, il a été jugé que l'existence d'une jurisprudence universelle pertinente de la Cour de justice joue un rôle important par rapport à ce critère, même si la demande de décision

préjudicielle provient d'un autre État membre, mais la Cour ne s'était pas prononcée sur l'interprétation de l'article 68 du règlement n° 796/2004 au moment où le pourvoi était examiné par la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest).

- 80 Bien que la juridiction du pourvoi avait l'obligation d'accepter l'administration de nombreuses preuves afin de vérifier le moyen de défense essentiel du requérant, à savoir l'application de l'article 68 du règlement n° 796/2004, elle a motivé les raisons pour lesquelles elle n'a pas jugé nécessaire l'administration de preuves supplémentaires demandées par le requérant et pour lesquelles elle a rejeté les allégations du requérant selon lesquelles l'article 68 du règlement n° 796/2004 s'appliquait, ce qui est de nature à souligner le fait que la juridiction du pourvoi n'a pas enfreint le droit communautaire de manière intentionnelle/manifeste.
- 81 En ce qui concerne le manquement de la Curtea de Apel (cour d'appel) à son obligation de saisir la Cour en vue de l'interprétation de l'article 68 du règlement n° 796/2004, il a été jugé que, dans l'affaire n° 1941/2/2011, la demande de renvoi préjudiciel à la Cour avait été introduite devant une juridiction nationale de dernier ressort qui, en vertu de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, avait l'obligation de demander à la Cour d'interpréter l'article 68 du règlement n° 796/2004, et qu'en cas de rejet de la demande de renvoi préjudiciel, la juridiction du pourvoi avait l'obligation de motiver sa décision à la lumière des critères énumérés dans l'affaire Cilfit.
- 82 Cependant, par son ordonnance du 2 avril 2012, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal s'est limitée à constater que les éléments invoqués par le requérant ne nécessitaient pas une interprétation préjudicielle de la Cour, sans toutefois détailler les raisons pour lesquelles elle a adopté cette position procédurale.
- 83 Au vu de l'utilisation de l'expression « ne nécessite pas », on peut déduire que la juridiction du pourvoi a considéré que l'interprétation et l'application des dispositions de l'article 68 du règlement n° 796/2004 sur lesquelles portaient les questions préjudicielles allaient de soi, de sorte qu'elles ne nécessitaient pas d'analyse de la part du juge communautaire.
- 84 Toutefois, la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal aurait dû se référer, au moins dans les motifs de la décision sur pourvoi, à des facteurs tels que : la terminologie propre au droit [communautaire], le contexte dans lequel se situait la disposition de droit communautaire, l'ensemble des dispositions de droit communautaire à la lumière desquelles la disposition a été interprétée, sa finalité, l'état de développement du droit communautaire au moment où la disposition du règlement devait être appliquée afin de permettre au juge saisi d'une action telle que la présente (dans laquelle la responsabilité de l'État est engagée) de vérifier si les dispositions de l'article 267 du traité FUE avaient été respectées.

- 85 Cependant, en comparant les circonstances de la présente affaire avec celles de l'affaire Köbler, qui a été un point de référence dans le développement du principe de la responsabilité de l'État pour les violations du droit de l'Union européenne par les juridictions nationales, le Tribunalul București (Tribunal de grande instance de Bucarest) a estimé que cette dernière question n'était pas davantage de nature à donner lieu à une violation manifeste.
- 86 Dès lors que, dans une affaire où le juge national a considéré nécessaire que la Cour interprète le droit communautaire et a décidé de poser une question préjudicielle, puis a retiré cette demande et a mal interprété la jurisprudence de la Cour en la matière, la Cour a décidé que la violation n'était ni manifeste ni suffisamment grave pour engager la responsabilité de l'État, a fortiori dans le présent litige, dans lequel aucun arrêt pertinent sur l'interprétation des dispositions communautaires n'a été rendu, la violation ne peut pas être considérée comme étant manifeste.
- 87 Dans des circonstances où il ne saurait être question d'une violation manifeste de la part de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal des dispositions adoptées au niveau européen et qu'il n'y a donc pas d'illégalité au sens de l'article 1349 du code civil, il n'y a plus lieu d'examiner les autres conditions qui doivent être cumulativement réunies pour que la responsabilité de l'État soit engagée.
- 88 **Le requérant, BX**, a fait appel du jugement du Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest), 4^e section civile, en soutenant que l'appréciation de la juridiction du fond selon laquelle l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 ne confère pas de droits aux particuliers est erronée, était contraire à la jurisprudence de l'Union et aux positions affirmées par les institutions de l'Union.
- 89 La requérante renvoie à l'arrêt de la Cour du 14 juillet 1967, Kampffmeyer e.a., à l'arrêt du Tribunal du 10 avril 2002, Lamberts/Médiateur, point 87, à l'arrêt Artegodan/Commission et à l'arrêt du Tribunal [OMISSIS] du 23 novembre 2011, Sison/Conseil.
- 90 L'appréciation de la juridiction du fond contredit la position d'une institution européenne, exprimée dans l'enquête AA/2008/24, qui indique qu'un système de cartes incorrect ne remplit pas son rôle d'assurer l'efficacité des contrôles administratifs croisés (intérêt général), mais conduit également à la localisation souvent erronée des parcelles agricoles dans le système SIPA-SIG par les agriculteurs, qui finissent ainsi par être pénalisés ou ne pas recevoir leurs aides/compensations pour leurs dépenses (intérêt particulier, relatif à chaque agriculteur).
- 91 Il y a également constatation d'irrégularités, ce qui, à l'évidence, peut, conformément à la jurisprudence de la Cour, engager la responsabilité de l'institution coupable et la condamner au paiement des dommages causés,

conformément à l'article 41, paragraphe 3, en liaison avec l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui inclut clairement l'octroi de droits aux particuliers à la suite de la violation de l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003.

- 92 En ce qui concerne l'exigence selon laquelle le juge national doit avoir manifestement violé les dispositions légales applicables, le requérant fait valoir que la prudence et la diligence de la juridiction [Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal) ne se sont nullement manifestées : en effet, d'une part, elle avait la possibilité de saisir la Cour d'une question préjudicielle en interprétation et, d'autre part, la juridiction du pourvoi n'a pas appliqué les dispositions évidentes de la réglementation européenne en cause, c'est-à-dire celles qui donnaient au requérant la possibilité de prouver son innocence par tout moyen de preuve, et seules les allégations de l'autorité, et non pas les preuves du requérant, ont été prises en compte.
- 93 À cet égard, le manque de prudence et de diligence de la part de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal semble avoir violé le droit à un procès équitable à la lumière des articles 47 à 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte) et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur le droit d'accès à un tribunal pour examiner le bien-fondé des prétentions du requérant (pour trancher le fond de la demande).
- 94 L'erreur n'est pas davantage excusable en vertu des articles 35 et 36 de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, eu égard à la formation professionnelle continue des juges et des procureurs, qui doit prendre en compte la dynamique du processus législatif et consiste principalement en la connaissance et l'approfondissement de la législation nationale, des documents européens et internationaux auxquels la Roumanie est partie, de la jurisprudence des tribunaux et de la Cour constitutionnelle, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice des Communautés européennes, du droit comparé, des règles déontologiques, de l'approche pluridisciplinaire des notions juridiques nouvelles.
- 95 Par conséquent, un juge qui n'a pas étudié en profondeur le domaine concerné (qui n'a pas suivi de cours de formation spécifiques) aurait dû faire preuve de prudence et formuler une question préjudicielle, et il aurait fallu faire preuve de diligence non seulement de la part du juge – par l'intermédiaire d'une formation individuelle – mais aussi de la part des responsables de la formation des magistrats en leur fournissant des modules de formation et le temps nécessaire à la formation du juge.
- 96 En ce qui concerne le troisième critère – la position prise par une institution européenne – le requérant estime que, pour déterminer si la règle violée est évidente, il convient de tenir compte non seulement de la position relative à l'application/interprétation directe de la règle violée, mais également de la

position relative à l'interprétation des règles qui lui sont liées, règles qui peuvent expliciter tout ou partie de ses aspects essentiels, en se référant au point 54 de l'arrêt dans l'affaire C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim.

- 97 En ce qui concerne le quatrième critère – le caractère délibéré de l'infraction – la requérante fait valoir que la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal a méconnu le sens évident des dispositions de l'article 68 du règlement n° 796/2004, qui confère à la juridiction un certain nombre d'obligations : la réalisation d'une instruction judiciaire, l'administration d'une preuve concluante, utile et pertinente, la motivation du rejet des preuves dont l'appelant indique qu'elles soutiennent son innocence, etc., aboutissant en pratique à une violation du droit à un procès équitable. La violation des droits de la défense démontre le caractère délibéré de l'infraction et le refus d'introduire une demande de décision préjudicielle renforce cette conclusion, étant donné que la motivation du refus était délibérément équivoque dans le but même d'empêcher une juridiction de contrôler le bien-fondé et la légalité de cette motivation.
- 98 En ce qui concerne le non-respect de l'obligation de saisir la Cour, la conclusion de la juridiction du fond crée des conditions qui rendent en pratique impossible ou extrêmement difficile l'obtention d'une indemnisation, contrairement à ce qui a été jugé, et érigé en principe, par la jurisprudence de la Cour (arrêts dans les affaires Francovich et Bonifaci, précités, points 41-43, Norbrook Laboratories, point 111, Köbler, point 58). Il semblerait que, dans un tel cas, il devrait y avoir un arrêt interprétatif pertinent de la Cour, or cette hypothèse n'est que l'une de celles qui engageraient la responsabilité de l'État membre ; dans ce cas de méconnaissance manifeste de la jurisprudence de la Cour en la matière, la violation est considérée comme grave, sans qu'il soit nécessaire d'analyser les critères visés au point 55 de l'arrêt Köbler.
- 99 *La partie défendesse, État roumain représenté par le ministère des Finances publiques, n'a pas interjeté appel du jugement du Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest), quatrième chambre civile.*
- 100 *L'affaire est actuellement pendante devant la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest), 3^e section civile et pour les affaires de mineurs et de la famille en tant que juridiction d'appel.*

II. Les dispositions juridiques pertinentes

II. 1 Le droit de l'Union

- 101 *Article 20, paragraphe 1, 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 (sous la forme précédant son abrogation par le 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) :

Système d'identification des parcelles agricoles

Le système d'identification des parcelles agricoles est constitué sur la base de plans et de documents cadastraux ou d'autres références cartographiques. Les techniques utilisées s'appuient sur un système d'information géographique informatisé comprenant de préférence une couverture d'ortho-imagerie aérienne ou spatiale, avec des normes homogènes garantissant une précision au moins équivalente à celle de la cartographie à une échelle de 1 :10000.

102 *Considérants 14, 15 et 16* du règlement n° 1782/2003 :

(14) Compte tenu de la complexité du système ainsi que du nombre important de demandes d'aides à traiter, il est indispensable d'utiliser les moyens techniques et les méthodes de gestion et de contrôle appropriés. Par conséquent, le système intégré doit comporter, au niveau de chaque État membre, une base de données informatisée, un système d'identification des parcelles agricoles, des demandes d'aides des agriculteurs, un système intégré de contrôle et, pour le régime de paiement unique, un système d'identification et d'enregistrement des droits au paiement.

(15) Pour permettre le traitement des données recueillies et leur exploitation pour la vérification des demandes d'aides, il est nécessaire de créer des bases de données informatisées performantes, qui offrent en particulier la possibilité de procéder à des contrôles croisés.

(16) L'identification des parcelles agricoles constitue un élément clé de l'application correcte d'un régime lié à la superficie. L'expérience acquise a démontré certaines défaillances dans les méthodes existantes. Il y a donc lieu de prévoir un système d'identification établi, le cas échéant, à l'aide de la technique de télédétection.

103 *Article 138, paragraphe 1*, du règlement (CE) n° 1973/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IV bis dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières :

Sauf dans les cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles telles que définies à l'article 72 du règlement (CE) n° 796/2004, lorsque, à la suite d'un

contrôle administratif ou d'un contrôle sur place, il est constaté que la différence établie entre la superficie déclarée et la superficie déterminée, au sens de l'article 2, point 22), du règlement (CE) n° 796/2004, est supérieure à 3 % mais inférieure ou égale à 30 % de la superficie déterminée, le montant à accorder au titre du régime de paiement unique à la surface est réduit, pour l'année en cause, de deux fois la différence constatée.

Si la différence est supérieure à 30 % de la superficie déterminée, aucune aide n'est accordée pour l'année en cause.

Si la différence est supérieure à 50 %, l'agriculteur est exclu une nouvelle fois du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides auxquels l'agriculteur peut prétendre au titre des demandes qu'il introduit au cours des trois années civiles suivant celle de la constatation.

- 104 *Article 6* 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 :

Identification des parcelles agricoles

1. Le système d'identification des parcelles agricoles visé à l'article 20 du règlement (CE) n° 1782/2003 fonctionne au niveau des parcelles de référence, telles que la parcelle cadastrale ou l'îlot de culture, ce qui garantit l'identification unique de chaque parcelle de référence.

En outre, les États membres assurent la fiabilité de l'identification des parcelles agricoles et exigent en particulier que les demandes uniques soient pourvues des éléments ou assorties des documents prévus par les autorités compétentes afin de localiser et de mesurer chaque parcelle agricole. Le fonctionnement du SIG repose sur un système géodésique national.

2. L'État membre veille à ce qu'au moins 90 % de la superficie individuelle d'au moins 75 % des parcelles de référence faisant l'objet d'une demande d'aide soit éligible en vertu du régime de paiement unique. Cette appréciation est effectuée annuellement à l'aide de méthodes statistiques appropriées.

- 105 *Article 68, paragraphes 1 et 2, deuxième alinéa, du règlement n° 796/2004*

Exceptions à l'application de réductions et d'exclusions

1. Les réductions et exclusions visées au chapitre I ne s'appliquent pas lorsque l'agriculteur a soumis des données factuelles correctes ou peut démontrer par tout autre moyen qu'il n'est pas en faute.

[...]

Sur la base des informations données par l'agriculteur comme indiqué au paragraphe 1, la demande d'aide est rectifiée de manière à refléter l'état réel de la situation.

106 *Considérants 36, 37, 55, 56, 57, 58 et 67 du règlement n° 796/2004 :*

(36) D'une manière générale, le contrôle sur place des superficies comporte deux volets. Le premier consiste en des vérifications et des mesures concernant les parcelles agricoles déclarées, sur la base de matériels graphiques, de photographies aériennes, etc. Le deuxième volet consiste lui en une inspection physique des parcelles, destinée à vérifier la superficie réelle des parcelles agricoles déclarées et, selon le régime d'aide en question, la culture déclarée et sa qualité. Il y a lieu, si nécessaire, d'effectuer des mesures. L'inspection physique sur le terrain peut être réalisée sur la base d'un échantillon.

(37) Il convient de définir des règles détaillées concernant la détermination des superficies et les méthodes de mesure à utiliser. Lorsqu'une aide est versée à la production de certaines cultures, l'expérience a montré que, pour ce qui concerne la détermination de la superficie des parcelles agricoles ouvrant droit aux paiements à la surface, il est nécessaire de définir la largeur acceptable de certains éléments des champs, notamment les haies, les fossés et les murs. Vu les besoins environnementaux particuliers, il y a lieu de prévoir une certaine flexibilité dans les limites prises en considération lors de la fixation des rendements régionaux.

(55) Afin de protéger efficacement les intérêts financiers de la Communauté, il importe d'adopter des mesures adéquates pour lutter contre les irrégularités et les fraudes. Il convient de prévoir des dispositions distinctes pour les irrégularités relatives aux critères d'éligibilité à l'aide applicables aux différents régimes d'aide concernés.

(56) Le système de réductions et d'exclusions prévu par le règlement (CE) n° 1782/2003 en ce qui concerne les obligations en matière de conditionnalité vise néanmoins un objectif différent, qui consiste à inciter les agriculteurs à respecter la législation déjà existante dans les différents domaines de la conditionnalité.

(57) Il importe d'instaurer les réductions et exclusions en tenant compte du principe de proportionnalité et, dans le cas des critères d'éligibilité à l'aide, des problèmes spécifiques liés aux cas de force majeure ainsi qu'aux circonstances exceptionnelles et aux circonstances naturelles. Dans le cas des obligations en matière de conditionnalité, les réductions et exclusions ne peuvent être appliquées que lorsque l'agriculteur a fait preuve de négligence ou a agi intentionnellement. Il convient de pondérer les réductions et exclusions en fonction de la gravité de l'irrégularité commise et de prévoir jusqu'à l'exclusion totale du bénéfice d'un ou de plusieurs régimes d'aide pendant une durée déterminée. Il importe qu'elles tiennent compte, pour ce qui concerne les critères d'éligibilité à l'aide, des particularités des différents régimes d'aide.

(58) En matière de demandes d'aide « surfaces », les irrégularités portent normalement sur des parties de superficies. Les surdéclarations concernant une parcelle peuvent donc être neutralisées par les sous-déclarations relatives à d'autres parcelles du même groupe de cultures. Dans les limites d'une certaine marge de tolérance, il convient de prévoir que les demandes d'aide ne sont adaptées à la superficie effectivement déterminée et que les réductions ne commencent à s'appliquer que lorsque cette marge est dépassée.

(67) Il importe, d'une manière générale, de ne pas appliquer de réductions ni d'exclusions en ce qui concerne les critères d'éligibilité à l'aide lorsque l'agriculteur a soumis des données correctes sur le plan des faits ou peut démontrer par tout autre moyen qu'il n'est pas en faute.

II. 2 Le droit national

107 Le code civil (loi n° 287/2009) est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2011 :

Article 1349 Responsabilité civile

(1) Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite que la loi ou les usages établis imposent et de ne pas porter atteinte, par ses actions ou inactions, aux droits ou aux intérêts légitimes d'autrui.

(2) Celui qui, ayant du discernement, viole cette obligation répond de tout préjudice causé et est tenu de le réparer intégralement.

Responsabilité du fait propre

Article 1357 Conditions de responsabilité

1. Celui qui cause à autrui un préjudice par un fait illicite, commis de manière fautive, est tenu de le réparer.

2. L'auteur du préjudice répond même de sa faute non intentionnelle la plus légère.

108 *Articles 96 (paragraphe 1 à 5) et 99¹ de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs (en vigueur jusqu'au 16.12.2022) :*

Article 96

1. La responsabilité patrimoniale de l'État est engagée pour les préjudices causés par des erreurs judiciaires.

2. La responsabilité de l'État est établie conformément à la loi et n'exclut pas la responsabilité des juges et des procureurs qui, même s'ils ne sont plus en fonction, ont exercé leurs fonctions de mauvaise foi ou avec négligence grave, au sens de l'article 99¹.

3. Une erreur judiciaire est commise lorsque :

a) dans le cadre de la procédure, la réalisation d'actes de procédure a été ordonnée en violation manifeste des règles de droit matériel et procédural, lorsque ces actes ont porté une atteinte grave aux droits, libertés et intérêts légitimes de la personne concernée, causant ainsi un préjudice auquel une voie de recours ordinaire ou extraordinaire n'a pas permis de remédier ;

b) une décision juridictionnelle définitive manifestement non conforme à la loi ou aux faits établis au regard des preuves administrées dans le cadre de l'instance a été adoptée, lorsque cette décision a porté une atteinte grave aux droits, libertés et intérêts légitimes de la personne concernée, causant ainsi un préjudice auquel une voie de recours ordinaire ou extraordinaire n'a pas permis de remédier.

4. Le code de procédure civile, le code de procédure pénale et d'autres lois spéciales peuvent prévoir des cas spécifiques d'erreur judiciaire.

5. Pour la réparation du préjudice, la personne lésée ne peut agir que contre l'État, représenté par le ministère des Finances publiques. L'action civile relève de la compétence du tribunal de grande instance de la circonscription du domicile du requérant.

Articles 99¹

1. Un juge ou procureur fait preuve de mauvaise foi lorsqu'il enfreint sciemment les règles de droit matériel ou procédural dans le but ou en acceptant de porter préjudice à une personne.

2. Un juge ou procureur commet une négligence grave lorsqu'il méconnaît de manière fautive, grave, indubitable et inexcusable les règles de droit matériel ou procédural.

109 *Loi n° 554/2004 sur le contentieux administratif* (en vigueur au moment de l'introduction du recours du contentieux administratif) :

Article 1, paragraphe 1

Toute personne qui s'estime lésée par une autorité publique dans l'un de ses droits ou intérêts légitimes, par un acte administratif ou par l'absence de traitement d'une demande dans le délai prévu par la loi, peut s'adresser à la juridiction du contentieux administratif compétente pour obtenir l'annulation de l'acte, la reconnaissance du droit invoqué ou de l'intérêt légitime et la réparation du dommage subi. L'intérêt légitime peut être aussi bien privé que public.

Article 10 Les litiges concernant les actes administratifs pris ou conclus par les autorités publiques locales et départementales, ainsi que ceux concernant les taxes et les impôts, les contributions, les dettes douanières et leurs accessoires jusqu'à 500 000 RON, sont tranchés au fond par les juridictions administratives et

fiscales, et ceux concernant les actes administratifs pris ou conclus par les autorités publiques centrales, ainsi que ceux concernant les taxes et les impôts, contributions, dettes douanières et leurs accessoires de plus de 500 000 RON, sont tranchés au fond par les sections administratives et fiscales des cours d'appel, à moins qu'une loi organique spéciale n'en dispose autrement.

(2) Les pourvois contre les jugements des juridictions administratives et fiscales sont examinés par les sections administratives et fiscales des cours d'appel, et les pourvois contre les arrêts des sections administratives et fiscales des cours d'appel sont examinés par la section administrative et fiscale de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), à moins qu'une loi organique spéciale n'en dispose autrement.

Article 20, paragraphe 1 – La décision rendue en première instance peut faire l'objet d'un pourvoi dans les quinze jours à compter de sa notification.

(2) Le pourvoi est suspensif de l'exécution et est examiné en urgence.

Article 21 de la loi n° 554/2004, telle que modifiée :

1. Constitue un motif de révision, qui s'ajoute à ceux prévus par le code de procédure civile, le prononcé de jugements devenus définitifs en violation du principe de primauté du droit de l'Union européenne, régi par l'article 148, paragraphe 2, en liaison avec l'article 20, paragraphe 2, de la constitution de la Roumanie, republiée.

2. Les décisions définitives qui n'évoquent pas le fond sont également susceptibles de faire l'objet d'une révision au titre du motif énoncé au paragraphe 1.

3. La demande de révision doit être introduite dans un délai d'un mois à compter de la date de signification de la décision définitive et doit être traitée d'urgence.

110 *Code de procédure civile de 1865* (en vigueur jusqu'au 14 février 2013) :

Article 2, paragraphe 1, point d)

Le Tribunal statue en première instance (...) sur les procédures et les demandes en matière de contentieux administratif autres que celles relevant de la compétence des cours d'appel.

Article 3, paragraphe 3

Les cours d'appel statuent (...) en tant que juridictions du pourvoi, les pourvois formés contre les décisions rendues par les tribunaux de grande instance en appel ou contre les jugements rendus par les tribunaux de grande instance qui, en vertu

de la loi, ne sont pas susceptibles d'appel, ainsi que dans tous les autres cas expressément prévus par la loi.

Article 299 Les décisions rendues sans droit d'appel, celles rendues en appel et, dans les conditions prévues par la loi, les décisions d'autres organes ayant une activité judiciaire sont susceptibles de pourvoi.

Article 377 paragraphe 2 – Sont des décisions irrévocables les décisions rendues sur pourvoi même si elles ont tranché le fond des affaires ;

111 *Code de procédure civile 2010* (en vigueur depuis le 15 février 2013) :

Article 95, paragraphe 1

Les tribunaux de grande instance connaissent, en première instance, de toutes les demandes qui ne sont pas attribuées par la loi à la compétence d'autres tribunaux.

Article 96, paragraphe 2

Les cours d'appel statuent, en tant que juridictions d'appel, les appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux de grande instance en première instance

Article 97, paragraphe 1 – La Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) statue sur les pourvois formés contre les décisions des cours d'appel et autres décisions dans les cas prévus par la loi.

Article 476 L'effet dévolutif de l'appel

Lorsque l'appel est interjeté dans les délais, il est à nouveau statué sur le fond, la juridiction d'appel statuant tant en fait qu'en droit.

Article 477 Les limites de l'effet dévolutif déterminées par ce qui a fait l'objet d'un appel

La juridiction d'appel réexamine le fond de l'affaire dans les limites fixées expressément ou implicitement par l'appelant, ainsi que les solutions qui dépendent de la partie du jugement qui a été attaquée.

Article 483 Objet et but du pourvoi. Jurisdiction compétente

Les décisions rendues en appel, celles qui, conformément à la loi, ne sont pas susceptibles d'appel ainsi que d'autres décisions dans les cas expressément prévus par la loi sont susceptibles de pourvoi en cassation. [...]

Le pourvoi en cassation tend à soumettre à la juridiction compétente, dans les conditions prévues par la loi, l'examen de la conformité de la décision attaquée aux règles de droit applicables.

Le pourvoi en cassation est tranché par la juridiction de rang supérieur à celle qui a rendu la décision attaquée.

112 *Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 125/2006 approuvant les régimes de paiements directs et les paiements directs nationaux complémentaires octroyés dans l'agriculture à partir de 2007 et modifiant l'article 2 de la loi n° 36/1991 relative aux sociétés agricoles et autres formes d'association dans l'agriculture (en vigueur jusqu'au 23 mars 2015) :*

Article 1

La présente ordonnance d'urgence régit l'approbation des régimes de paiements directs et de paiements directs nationaux complémentaires qui seront octroyés dans le domaine de l'agriculture à partir de l'année 2007.

Article 2, (OMISSIS) point a)

Les régimes de paiements directs octroyés à partir de l'année 2007, en tant que mécanismes de soutien des producteurs agricoles, sont les suivants :

a) Régime de paiement unique à la surface (RPUS) :

Article 3, paragraphe 1, point g) (en vigueur jusqu'au 3 septembre 2009)

Aux fins de la présente ordonnance d'urgence, les termes suivants sont définis comme suit [...]

Système d'identification des parcelles agricoles – composante du système intégré de gestion et de contrôle comprenant des applications informatiques basées sur des orthophotos, des cartes, des documents cadastraux ou d'autres références cartographiques. Les techniques utilisées doivent être basées sur un système d'information géographique informatisé assurant l'identification unique de chaque bloc physique, comprenant de préférence de l'ortho-imagerie aérienne ou satellitaire, avec des règles homogènes garantissant une précision au moins égale à celle de la cartographie à l'échelle 1 :10 000 et permettant l'identification à l'intérieur des blocs physiques des parcelles agricoles dans les demandes d'aide. Les superficies enregistrées dans le système d'identification des parcelles constituent la référence pour le processus de contrôle et la réalisation des paiements ;

Article 7 paragraphe 1

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

- a) exploiter des terres agricoles d'une superficie minimale d'un hectare ; les parcelles agricoles doivent avoir une superficie minimale de 0,3 hectare, et, dans le cas des vignobles, vergers, cultures de houblon, pépinières d'arbres fruitiers, pépinières viticoles et arbustes fruitiers, la parcelle doit avoir une superficie minimale de 0,1 hectare ;
- b) déclarer toutes les parcelles agricoles ;
- c) fournir, sous peine de sanction pénale, des informations véridiques, complètes et pleinement valides dans le formulaire de demande de paiement direct à la surface et les pièces jointes, y compris la liste des surfaces ;

[OMISSIS]

- f) présenter les documents prouvant l'utilisation légale de la terre pour laquelle la demande a été déposée ;
- g) fournir toutes les informations requises par l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture), dans les délais impartis ;
- h) permettre la réalisation de contrôles par l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture) ou par d'autres organismes habilités à cet effet ;
- i) marquer les limites de la parcelle utilisée lorsqu'elle est occupée par la même culture que les parcelles voisines ;
- j) communiquer par écrit, dans un délai de 10 jours, à l'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture) toute modification des informations déclarées dans la demande de paiement survenue au cours de la période comprise entre la date de présentation de la demande et la date d'octroi du paiement. Ces modifications concernent la surface agricole utilisée de l'exploitation, le transfert de propriété de l'exploitation à un autre utilisateur agricole, l'approbation d'une rente viagère agricole et toute autre modification des informations contenues dans le formulaire de demande.

III Motifs ayant conduit la juridiction à introduire la demande de décision préjudicielle

III 1 Observations préliminaires

- 113 La Curtea de Apel (Cour d'appel) rappelle que, bien qu'elle ne soit pas la juridiction de dernier ressort dans le système national des recours en réformation, laquelle est en l'espèce l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), elle a le pouvoir de connaître d'un appel et est la juridiction de dernier ressort, ce qui signifie qu'elle peut (ré)examiner l'affaire en

fait et en droit, c'est-à-dire un nouveau procès sur le fond, dans les limites fixées par la partie qui a engagé la voie de recours.

- 114 Dans ce contexte, pour les raisons exposées ci-après, la juridiction de renvoi a estimé nécessaire d'activer le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, dont disposent également les juridictions dont les décisions sont susceptibles, en droit national, d'être contestées devant une juridiction supérieure.
- 115 La Cour d'appel estime que les décisions de la Cour dans son arrêt du 6 octobre sont pertinentes à cet égard. En effet, dans l'affaire C-561/19, *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA*, la Cour a déclaré que la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE, qui constitue la clef de voûte du système juridictionnel institué par les traités, instaure un dialogue de juge à juge entre la Cour et les juridictions des États membres ayant pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union, permettant ainsi d'assurer sa cohérence, son plein effet et son autonomie ainsi que, en dernière instance, le caractère propre du droit institué par les traités (point 27). D'une manière générale, le système instauré à l'article 267 TFUE établit [...] une coopération directe entre la Cour et les juridictions nationales dans le cadre de laquelle ces dernières participent de façon étroite à la bonne application et à l'interprétation uniforme du droit de l'Union, ainsi qu'à la protection des droits conférés par celui-ci aux particuliers (point 29).
- 116 Par ailleurs, il convient d'observer que les règles de droit européen dont l'interprétation est demandée dans le présent renvoi étaient en vigueur et produisaient leurs effets à l'époque des faits pertinents de l'affaire, tels que développés ci-dessus, et qu'elles ont été invoquées et soumises à l'appréciation de la juridiction.

III 2 Nécessité de poser la première question à la Cour de justice de l'Union européenne

- 117 La question porte sur l'interprétation de l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 [OMISSIS] et s'il s'agit d'une règle de l'Union européenne conférant des droits spécifiques aux particuliers, dont la violation pourrait engager la responsabilité de l'État du fait d'une décision d'une juridiction nationale de dernier ressort.
- 118 En ce qui concerne les conditions permettant d'engager la responsabilité d'un État membre pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, la Cour a jugé à plusieurs reprises que les particuliers lésés ont droit à la réparation des dommages si trois conditions sont (cumulativement) réunies, dont l'une est que *la règle de droit de l'Union violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers* (affaires jointes C-46/93 et C-48/93, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, [1996] EU:C:1996:79, point 51, arrêt du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513,

point 51, et arrêt du 28 juillet 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, point 22).

- 119 Cette juridiction de renvoi remarque que la résolution de cette question de droit est nécessaire à la solution de la présente affaire, qui concerne la responsabilité de l'État pour les dommages causés par la non-application/violation du droit de l'Union, le requérant faisant valoir, entre autres, que la juridiction administrative de dernière instance [Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) – section du contentieux administratif et fiscal] n'a pas appliqué ou a violé ces dispositions qui imposent aux autorités compétentes des États membres d'utiliser des systèmes d'identification des parcelles agricoles conformes à certaines règles uniformes et garantissant une précision au moins équivalente à celle assurée par la cartographie à l'échelle 1 :10 000.
- 120 Analysant la demande du requérant à la lumière des critères jurisprudentiels développés par la Cour dans de tels cas, la juridiction de première instance [Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest) – quatrième section civile] a constaté que la violation d'une telle règle ne pouvait être qualifiée d'illégalé puisqu'elle ne conférait pas de droits aux particuliers.
- 121 Le requérant a contesté cette conclusion de la juridiction, en se référant aux décisions de la Commission européenne de 2010 et 2011 par lesquelles la Roumanie a été sanctionnée pour des déficiences dans le système SIPA-SIG, les contrôles administratifs et l'application de sanctions pour la fourniture d'informations inexactes aux agriculteurs et des contrôles sur place inefficaces sur l'aide à la surface. Il a été soutenu que cette conclusion de la juridiction était contraire à la position d'une institution européenne, à savoir l'enquête de la Commission n° AA/2008/24, qui indique qu'un système cartographique incorrect ne remplit pas son rôle consistant à garantir l'efficacité des contrôles administratifs croisés (intérêt général), mais conduit également à la localisation souvent incorrecte des parcelles agricoles dans le SIPA-SIG par les agriculteurs, qui finissent ainsi par être pénalisés ou par ne pas recevoir leurs aides/être indemnisés pour leurs dépenses, *ce qui met également en jeu l'intérêt particulier de chaque agriculteur*.
- 122 Appelée à répondre à cette question, la juridiction de céans considère qu'une interprétation de la règle en cause s'impose nécessairement, non seulement sous l'angle de l'analyse des conditions de la responsabilité de l'État sur la base des critères jurisprudentiels établis par la Cour, mais aussi parce qu'elle concerne directement la violation alléguée suivante, à savoir l'exception à l'application des réductions et exclusions prévue à l'article 68, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004 – « Les réductions et exclusions visées au chapitre I ne s'appliquent pas lorsque l'agriculteur a soumis des *données factuelles correctes* ou peut démontrer par tout autre moyen qu'il n'est pas en faute ».
- 123 À cet égard, la juridiction de première instance [Tribunalul București, tribunal de grande instance de Bucarest – quatrième section civile] a considéré que

l'inexactitude des cartes de l'APIA, la manière dont le système SIPA-SIG de localisation des parcelles agricoles est appliqué par l'Agence et les conséquences d'un dysfonctionnement de ce système, qui concerne les dispositions de l'article 20 du règlement n° 1782/2003, dont il a été jugé qu'il ne confère aucun droit aux particuliers, relevaient des motifs invoqués par le requérant pour justifier l'application de l'une des situations prévues à l'article 68, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004.

- 124 S'agissant de la nécessité de saisir la Cour, outre les conditions relatives à la pertinence de la question préjudicielle au regard des solutions juridiques nécessaires pour rendre le jugement, la juridiction de céans considère, d'abord, que la disposition du droit de l'Union à laquelle se réfère la question préjudicielle n'a jamais fait l'objet d'une interprétation au sens des éléments susmentionnés, partant elle n'est pas exonérée de l'obligation d'effectuer le renvoi (voir en ce sens arrêt du 27 mars 1963, *Da Costa e.a.*, 28/62 à 30/62, EU:C:1963:6, p. 75).
- 125 De même, l'application correcte en l'espèce du droit de l'Union ne s'impose pas avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable et, en conséquence, et qu'elle lui permette de s'abstenir de soumettre à la Cour la question d'interprétation du droit de l'Union qui a été soulevée devant elle (arrêt du 15 septembre 2005, *Intermodal Transports*, C-495/03, EU:C:2005:552, point 37) et de la résoudre sous sa propre responsabilité (arrêt du 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, EU:C:1982:335, point 16). Par conséquent, la théorie de l'acte clair n'est pas applicable en l'espèce.

III 3 Nécessité de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la deuxième question

- 126 La juridiction de renvoi demande à la Cour d'interpréter la notion de « données factuelles correctes » figurant à l'article 68, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004, afin de déterminer si elle inclut à la fois la déclaration correcte des superficies par l'agriculteur et l'identification correcte de la parcelle exploitée, c'est-à-dire de ses limites.
- 127 La pertinence de la question découle de la nécessité d'apprécier si les conditions posées par la jurisprudence de la Cour pour engager la responsabilité de l'État sont réunies.
- 128 [OMISSIS]
- 129 [OMISSIS]
- 130 [OMISSIS]
- 131 [OMISSIS]
- 132 [OMISSIS : reprise des conclusions de la juridiction de renvoi aux points 71 à 77 ci-dessus]

- 133 Aux fins de l'appréciation [du raisonnement] de la première instance, y compris à la lumière des critiques formulées par le requérant dans son appel, exposées ci-dessus, et compte tenu également du fait qu'une accumulation de violations du droit de l'Union européenne (y compris de l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003) pourrait présenter une pertinence pour déceler le caractère manifeste et suffisamment caractérisé de l'infraction, en tant que condition nécessaire à la mise en cause de la responsabilité de l'État, la juridiction de céans estime que la deuxième question posée à la Cour est également pertinente.
- 134 Comme pour la première question, la juridiction de céans constate que la disposition du droit de l'Union européenne visée à la deuxième question n'a pas été interprétée dans le sens indiqué ci-dessus, de sorte que la juridiction de céans n'est pas libérée de son obligation de renvoi et que l'application correcte du droit de l'Union européenne ne s'impose pas en l'espèce avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable et, par conséquent, ne lui permet pas de ne pas saisir la Cour de la question d'interprétation du droit de l'Union européenne invoquée devant elle.

III 4 Nécessité de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la troisième question

- 135 En lien étroit avec les arguments exposés dans le cadre des questions précédentes et découlant de ceux-ci, la Cour est invitée à dire si, dans les circonstances de l'espèce, le fait que la juridiction nationale de dernière instance ne saisisse pas la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle sur l'interprétation de l'article 68 du règlement n° 796/2004 constitue une violation manifeste et suffisamment caractérisée du droit communautaire au point de rendre l'État responsable du dommage prétendument causé par la décision de cette juridiction.
- 136 La juridiction de céans rappelle que, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que la mise en œuvre des critères permettant d'établir la responsabilité des États membres pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire doit, en principe, être opérée par les juridictions nationales, conformément aux orientations fournies par la Cour pour procéder à cette mise en œuvre (arrêts du 4 octobre 2018, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, point 100, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, point 95), arrêt du 29 juillet 2019, C-620/17, Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe).
- 137 Toutefois, selon la jurisprudence de la Cour, la responsabilité d'un État membre pour des dommages causés par une décision d'une juridiction nationale statuant en dernier ressort qui viole une règle du droit de l'Union ne saurait être engagée que dans le cas exceptionnel où la juridiction nationale statuant en dernier ressort a manifestement méconnu le droit applicable.
- 138 En outre, afin de déterminer s'il existe une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union, la juridiction nationale saisie d'une demande d'indemnisation

doit tenir compte de l'ensemble des éléments caractérisant la situation dont elle est saisie, parmi lesquels figure l'inexécution, par la juridiction en cause, de son obligation de renvoi préjudiciel en vertu de l'article 267, troisième alinéa, TFUE (affaires jointes C-46/93 et C-48/93, Brasserie du Pêcheur et Factortame, Rec. 1996, EU:C:1996:79, point 56, arrêt du 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, points 54 et 55, et arrêt du 28 juillet 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, point 25).

- 139 En l'espèce, il a été jugé que, bien que la juridiction administrative, en tant que juridiction nationale de dernière instance, ait eu l'obligation de demander l'interprétation de la Cour concernant l'article 68 du règlement n° 796/2004, et dans le cas contraire l'obligation de motiver sa décision à la lumière des critères énumérés par la Cour dans l'affaire Cilfit, elle s'est bornée à constater que les questions soulevées par le requérant ne nécessitaient pas une interprétation préjudicielle de la Cour, sans donner les raisons pour lesquelles elle avait adopté cette position procédurale.
- 140 Toutefois, il a été considéré que la violation ne pouvait pas être considérée comme manifeste, étant donné que la juridiction avait procédé à une comparaison entre les circonstances factuelles de la présente affaire et celles de l'affaire Köbler, considérée comme un point de référence dans le développement du principe de la responsabilité de l'État pour violation du droit de l'Union européenne par les juridictions nationales.
- 141 Appelée à examiner la justesse de ce raisonnement, qui porte essentiellement sur l'existence ou non de similitudes entre les deux affaires du point de vue des conditions nécessaires à l'engagement de la responsabilité de l'État, et le fait qu'une interprétation par la Cour de l'article 68 du règlement n° 796/2004 a également été considérée nécessaire, la juridiction de céans estime que la troisième question est également pertinente, puisque la Cour de justice de l'Union européenne est la mieux placée pour développer et éventuellement réévaluer les exigences posées par la jurisprudence sur cette forme de responsabilité.

IV Avis des parties concernant les problèmes de droit devant être soumis à l'interprétation de la Cour

- 142 Le requérant, BX, a fait valoir que les juridictions administratives ont violé le droit de l'Union européenne en n'appliquant pas l'article 20 du règlement n° 1782/2003 et l'article 68 du règlement n° 796/2004 et en confirmant une décision administrative de l'APIA sanctionnant le requérant par le refus d'octroyer des paiements à la surface pour l'année 2007 en raison d'une prétendue surdéclaration.
- 143 Selon le requérant, il s'agit de « données factuelles correctes » parce qu'elles ne font aucun doute en réalité ; les problèmes se posent dans le domaine déclaratif, à savoir en ce qui concerne l'identification et l'indication sur les cartes de l'APIA des points de repère topographiques sur le terrain.

- 144 L'interprétation de l'expression « données factuelles correctes » ne peut se faire que stricto sensu, c'est-à-dire uniquement par rapport à la situation de surdéclaration, et non pas par rapport à la situation d'erreur d'identification, qui n'est sanctionnée ni au chapitre 1, ni à l'article 138 du règlement n° 1973/2004, ni dans aucun autre texte du droit de l'Union.
- 145 Si l'expression « données factuelles correctes » se référerait à la fois à la déclaration correcte de la superficie et à l'identification correcte de la parcelle (ses limites), les agriculteurs se trouveraient dans la situation absurde où, bien qu'ils aient déclaré correctement les parcelles dont ils sont propriétaires tant en termes de superficie que de localisation, ils recevraient l'aide non pas directement, du fait qu'ils remplissent les conditions requises par la loi, mais par exception, en ce sens qu'ils seraient exemptés de sanctions.
- 146 Le considérant 58 du préambule du règlement n° 796/2004 se retrouve, en substance, à l'article 68, paragraphe 1, de celui-ci, par l'expression « données factuelles correctes », du point de vue de la superficie (il n'y a pas de situation de surdéclaration entre la déclaration de l'agriculteur et la situation constatée), mais elles sont erronées du point de vue de l'identification, ce qui est corrigé par compensation entre parcelles/sous-parcelles d'un même groupe de culture.
- 147 L'article 68, paragraphe 3, du règlement n° 796/2004 doit être interprété au regard des effets de l'application du paragraphe 1. Puisqu'il conduit à la rectification de la demande d'aide, ce texte pourrait être considéré comme étant en concurrence avec l'article 15 du règlement, qui régit la modification de la demande d'aide unique, et l'article 22 du règlement, qui régit le retrait de tout ou partie de la demande unique.
- 148 S'il devait être interprété que les délais et conditions visés aux articles 15 et 22 s'appliquent également dans les cas prévus à l'article 68 du règlement, qui vise les opérations administratives postérieures au dépôt de la demande, la règle énoncée à l'article 68 deviendrait inopérante. Dans ces conditions, même si l'agriculteur a présenté des données factuelles correctes ou s'il prouve qu'il n'est pas coupable, il est tout de même pénalisé, ce qui est totalement injuste.
- 149 La Cour doit tenir compte du cumul des inactions de l'État en l'espèce qui, même si séparément ne constitueraient pas une violation suffisamment grave, conduisent cumulativement à une violation grave, avec pour conséquence de porter préjudice au requérant.
- 150 L'État roumain représenté par le ministère des Finances, et la Curtea de Apel (cour d'appel) de Bucarest ne se sont pas prononcés sur cette question.

V. L'objet du renvoi préjudiciel

- 151 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, la juridiction de céans considère nécessaire de saisir d'office la Cour.

152 [OMISSIS]

153 [OMISSIS]

154 [OMISSIS : questions préjudicielles figurant dans le dispositif.]

155 [OMISSIS : procédure nationale]

**PAR CES MOTIFS
AU NOM DE LA LOI
DISPOSE**

statuant d'office,

Conformément à l'article 267, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en liaison avec l'article 267, premier alinéa, point b), du traité, la Cour de justice de l'Union européenne est saisie à titre préjudiciel des questions suivantes :

1. L'article 20, paragraphe 1, 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 (dans sa version antérieure à son abrogation par le règlement n° 73/2009) constitue-t-il une règle de l'Union européenne conférant des droits concrets aux particuliers dont la violation pourrait engager la responsabilité de l'État en vertu d'une décision d'une juridiction nationale de dernière instance ?

2. La notion de « données factuelles correctes » prévue à l'article 68, paragraphe 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 (CE) n° 1782/2003 doit-elle être interprétée comme visant à la fois la déclaration correcte des surfaces par l'agriculteur ainsi que l'identification correcte de la parcelle exploitée et de ses limites ?

3. Dans les circonstances de l'espèce, le fait que la juridiction nationale de dernière instance n'ait pas saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour qu'elle interprète l'article 68 du règlement n° 796/2004 constitue-t-il une violation manifeste et suffisamment grave susceptible d'engager la responsabilité de l'État pour le préjudice prétendument causé par la décision de cette juridiction ?

[OMISSIS :

[aspects procéduraux, signatures]