

**Affaire C-370/23****Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

13 juin 2023

**Juridiction de renvoi :**

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovaquie)

**Date de la décision de renvoi :**

26 avril 2023

**Partie requérante :**

Mesto Rimavská Sobota

**Partie défenderesse :**

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

[OMISSIS]

[nom de la juridiction et numéro de l'affaire]

**ORDONNANCE**

Le Najvyšší správny súd (cour administrative suprême) de la République slovaque (ci-après la « juridiction de cassation »), dans l'affaire opposant **Mesto Rimavská Sobota** (ville de Rimavská Sobota ; ci-après la « requérante »), établie à [OMISSIS] Rimavská Sobota, [OMISSIS] [adresse, numéro d'identification], représentée par le cabinet d'avocats [OMISSIS] [données de l'avocat], à **Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka** (Ministère de l'Agriculture et du Développement rural ; ci-après la « défenderesse ») de la République slovaque, ayant son siège à [OMISSIS] [adresse] Bratislava, ayant pour objet une procédure de contrôle de la légalité de la décision de la défenderesse [OMISSIS] [numéro de l'affaire] du 25 juin 2019, sur le pourvoi en cassation de la requérante contre l'arrêt du Krajský súd (tribunal régional) de Banská Bystrica [OMISSIS] [numéro de l'affaire] du 13 mai 2020

**a rendu l'ordonnance suivante :**

- I. La Cour administrative suprême de la République slovaque **suspend** la procédure [OMISSIS] [identification de la législation nationale].
- II. La Cour administrative suprême de la République slovaque **saisit** la Cour de justice de l'Union européenne, en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, **de la question préjudicielle suivante** :

*L'article 2, sous b), du règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché doit-il être interprété en ce sens que constitue également une mise sur le marché de bois à titre onéreux la vente de bois brut ou de chauffage au sens de l'annexe audit règlement, si la récolte du bois en vertu d'un contrat est réalisée par l'acheteur sur la base des instructions du vendeur et sous le contrôle de ce dernier ?*

### Motifs

- 1 La demande de décision préjudicielle est déférée par une juridiction de cassation à la Cour de justice et porte sur l'interprétation de l'article 2, sous b) et c), du règlement 995/2010.

#### I.

#### **Le litige au principal et la procédure devant les juridictions nationales**

- 2 Par décision [OMISSIS] [numéro de la procédure] du 25 juin 2019 (ci-après la « décision de la défenderesse »), en combinaison avec la décision de la Slovenská lesnícko – drevárska inšpekcia (Inspection slovaque des forêts et de l'industrie forestière) [OMISSIS] [numéro] du 10 avril 2019 (ci-après la « décision de première instance »), la partie défenderesse a infligé une amende de 2.000 d'euros à la requérante en vertu de l'article 17, paragraphe 5, sous b), du zákon č. 113/2018 Z. z. o uvádzaní dreva a výrobkov z dreva na vnútorný trh a o zmene a doplnení zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (loi n° 113/2018 relative à la mise sur le marché intérieur du bois et des produits dérivés, modifiant et complétant la loi n° 280/2017 relative à l'octroi d'aides et de subventions dans le domaine de l'agriculture et du développement rural ainsi que la loi n° 292/2014 relative à la contribution des Fonds structurels et d'investissement européens, modifiant et complétant certaines lois, telle que modifiée (ci-après la « loi sur le bois ») pour avoir commis une autre infraction administrative au sens de l'article 17, paragraphe 1, sous c), de la loi sur le bois, que la requérante aurait commise en ne mettant pas en place, en tant qu'opérateur, un système de diligence raisonnée au sens de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 3, de la loi sur le bois, et elle lui a également imposé des mesures correctives.

- 3 La défenderesse a fait valoir que la requérante, en tant que commune au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (loi n° 369/1990 sur l'organisation des communes, telle que modifiée ; ci-après la « loi sur les communes »), est une personne morale qui opère de manière indépendante, selon les conditions fixées par la loi, avec ses propres biens et revenus. Il ne s'agit donc pas d'une organisation qui n'a pas été créée à des fins commerciales ou qui ne pouvait pas exercer d'activités commerciales.
- 4 Se rangeant à l'avis de l'autorité de première instance, la défenderesse a souligné que les tickets de caisse fournis montrent que la requérante a vendu du bois de chauffage directement à des personnes physiques [OMISSIS]. Ces tickets de caisse se référaient aux formulaires « *Autorisation d'autoproduction de bois* » et « *L4 43 Document relatif à l'origine du bois* », dans lesquels le type de bois – bois de chauffage – et le volume correspondant sont spécifiés. Elle a considéré que, s'agissant de la première vente de bois de chauffage, il importe peu de savoir qui a en définitive récolté le bois. Selon la défenderesse, dans la mesure où l'objet du commerce de la requérante était du bois /bois de chauffage, il importe peu, aux fins de la qualification de la requérante en tant qu'opérateur, de savoir qui récolte la marchandise ainsi vendue ou s'il s'agit d'une vente de bois déjà récolté ou de bois sur pied avec un droit de récolte ultérieur.
- 5 La défenderesse a également indiqué que le dossier administratif comprend également un avis d'appel d'offres pour la « *vente de bois sur pied* » ainsi qu'une copie du contrat de vente [OMISSIS] [numéro] signé par la requérante [OMISSIS] [date] et [OMISSIS] [OMISSIS] [nom de l'acheteur] l'acheteur, dont l'article II, paragraphe 1, stipule que l'objet du contrat est l'obligation du vendeur (la requérante) « *de vendre le bois* » et l'article II, paragraphe 2, stipule que le vendeur s'engage à autoriser l'acheteur à « *récolter le bois* ». Il ressort d'autres dispositions du contrat qu'après la récolte, [la quantité de] « *bois* » devait être « *mesuré* » en présence des employés de la requérante, c'est-à-dire que, même après la récolte, la requérante exerçait encore d'autres activités liées à la vente et à la commercialisation du bois. L'objet du contrat était du bois brut. Dans ce cas également, la défenderesse a estimé qu'il importait peu de savoir qui effectuait la récolte, dès lors que le bois lui-même faisait l'objet de la vente. La requérante avait donc, selon elle, la qualité d'opérateur.
- 6 La requérante, en tant qu'opérateur, n'ayant pas correctement appliqué un système de diligence raisonnée, la défenderesse a conclu qu'elle avait commis une infraction administrative au sens de l'article 17, paragraphe 1, sous c), de la loi sur le bois et elle lui a infligé une amende pour cette infraction.
- 7 La requérante a introduit un recours administratif contre la décision de la défenderesse, alléguant que, dans la mesure où elle vendait du bois sur pied en combinaison avec un droit de récolte, elle n'avait pas le statut d'opérateur. Elle a également soutenu qu'elle n'avait jamais distribué ou utilisé de bois ou de produits dérivés dans le cadre de ses activités commerciales. Elle estime donc

qu'elle n'avait pas le statut d'opérateur, qu'elle n'était pas soumise aux obligations prévues à l'article 4, paragraphes 1, 2 et 3, de la loi sur le bois et qu'elle ne pouvait pas être sanctionnée pour violation de ces obligations. Elle s'est référée au scénario 10 bis de la communication C(2016) 755 final de la Commission, du 12 [février] 2016, qui contient ce qu'il est convenu d'appeler des *Exemples de scénarios définissant un opérateur*, en vertu duquel :

« *Le propriétaire forestier Z vend à l'entreprise A les droits de récolte, sur ses terres, des arbres sur pied à des fins de distribution ou d'utilisation par l'entreprise A dans le cadre de son activité.*

> *L'entreprise A devient un opérateur lorsqu'elle récolte le bois à des fins de distribution ou d'utilisation dans le cadre de son activité.* »

- 8 Par un arrêt du 13 mai 2020 (ci-après « l'arrêt attaqué »), le Krajský súd (tribunal régional, Slovaquie) de Banská Bystrica (ci-après le « tribunal administratif ») a rejeté le recours administratif de la requérante. En l'espèce, le tribunal administratif a considéré qu'il était essentiel de déterminer si la requérante a le statut d'opérateur qui, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement 995/2010, est tenu d'appliquer un système de diligence raisonnée au sens de l'article 6 du règlement. L'objet des ventes dans les cas constatés par les autorités administratives étant le bois, le tribunal administratif a considéré qu'il n'était pas pertinent, aux fins de la qualification de la requérante en tant qu'opérateur, que ce bois ait été vendu sur pied (l'acheteur se chargeant de sa récolte) ou après sa récolte. Il s'agit toujours de la première mise sur le marché de bois, c'est-à-dire de la fourniture de bois par quelque moyen que ce soit et quelle que soit la technique de vente, à des fins de distribution ou d'utilisation dans le cadre d'une activité commerciale. L'objet de la vente était du bois de chauffage au sens de l'annexe du règlement 995/2010.
- 9 Selon le tribunal administratif, le scénario 10 bis de la communication C(2016) [755 final] de la Commission n'a qu'un caractère de recommandation et ne peut être appliqué sur le territoire de la République slovaque, car il ne satisfait pas aux conditions de la législation slovaque. En effet, dans le modèle de vente choisi par la requérante, l'acheteur ne dispose même pas des documents d'appui nécessaires à la mise en place et à l'application d'un système de diligence raisonnée, puisqu'il n'est pas enregistré en tant que gestionnaire forestier dans le registre prévu par le zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (loi n° 326/2005 sur les forêts, telle que modifiée ; ci-après la « loi sur les forêts »). Le transfert de la responsabilité au titre de l'application du système de diligence raisonnée à l'acheteur irait donc à l'encontre de l'objectif du règlement 995/2010 et de la loi sur le bois. Si la requérante avait effectivement vendu le droit de récolter le bois, l'acheteur aurait dû devenir un gestionnaire forestier, qui aurait été tenu, entre autres, de tenir des registres forestiers et d'autres registres connexes, mais cela ne s'est pas produit.

- 10 La requérante (ci-après la « requérante en cassation ») a introduit un recours en cassation contre l'arrêt attaqué. La requérante en cassation estime que la méthode qu'elle a choisie pour vendre le bois sur pied, dans la mesure où l'acheteur se chargeait de la récolte, ne correspond pas à la notion de « *mise sur le marché* » au sens de l'article 2, sous b), du règlement 995/2010 et qu'elle n'avait donc même pas le statut d'« opérateur » au sens de l'article 2, sous c), du règlement. Dans le même temps, la requérante en cassation a de nouveau fait référence au scénario 10 bis de la communication de la Commission C(2016) 755 final, qui est censé s'appliquer à son cas et en vertu duquel elle ne devrait pas être qualifiée d'opérateur.
- 11 Par ailleurs, la requérante en cassation a demandé à plusieurs reprises à la juridiction de cassation de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle sur l'interprétation de l'article 2, sous c), du règlement 995/2010, puisque le litige en l'espèce porte sur l'interprétation de ce règlement.
- 12 La défenderesse a présenté des observations sur le recours en cassation de la requérante en cassation et a maintenu en substance l'argumentation avancée dans sa décision. Elle a souligné que les entités qui achetaient du bois à la requérante en cassation ne disposaient même pas des documents d'appui nécessaires à la mise en place et à l'application d'un système de diligence raisonnée. Seul la requérante en cassation, en tant que gestionnaire forestier (puisque elle n'a pas transféré le droit de récolte à un tiers), a à sa disposition et tient les différents registres requis par la loi sur les forêts, est enregistrée en tant que gestionnaire forestier au sens de la loi en question, ce qui lui permet de disposer des documents d'appui pour appliquer le système de diligence raisonnée. S'il y avait bien eu vente du droit de récolter le bois sur pied, comme le déclare la requérante en cassation, l'acheteur aurait dû devenir gestionnaire forestier avec les droits et obligations qui en découlent, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La défenderesse a conclu au rejet du recours en cassation au motif qu'il est infondé.

## II.

### Le droit de l'Union

- 13 Aux termes l'article 2, sous b) et c), du règlement 995/2010 :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

(...)

b) “*mise sur le marché*”, la fourniture, par tout moyen, quelle que soit la technique de vente utilisée, de bois ou de produits dérivés, pour la première fois sur le marché intérieur, à des fins de distribution ou d'utilisation dans le cadre d'une activité commerciale, à titre onéreux ou gratuit ; elle inclut également la fourniture au moyen d'une technique de communication à distance, telle que définie dans la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du

20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance. La fourniture sur le marché intérieur de produits dérivés provenant de bois ou de produits dérivés déjà mis sur le marché intérieur ne constitue pas une “mise sur le marché”;

c) “opérateur” toute personne physique ou morale qui met du bois ou des produits dérivés sur le marché ; »

- 14 Aux termes de l’article 4, paragraphe 2, du règlement 995/2010, « [l]es opérateurs font diligence lorsqu’ils mettent sur le marché du bois ou des produits dérivés. À cette fin, ils utilisent un cadre de procédures et de mesures, ci-après dénommé “système de diligence raisonnée”, établi à l’article 6 ».
- 15 Aux termes de l’article 19, paragraphe 1, du règlement 995/2010, « [l]es États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci ».

### III.

#### Le droit national

- 16 Conformément à l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, sous a), de la loi sur le bois, « la présente loi définit [OMISSIS] les droits et obligations d’un opérateur qui met du bois et des produits dérivés sur le marché intérieur ».
- 17 Aux termes de l’article 4, paragraphes 1, 2 et 3, de la loi sur le bois :
- « 1) Un opérateur qui met du bois et des produits dérivés sur le marché intérieur est tenu d’appliquer un système de diligence raisonnée ; cela ne s’applique pas lorsqu’il met sur le marché intérieur du bois et des produits dérivés soumis à un système d’autorisation. Le système de diligence raisonnée est établi sur support papier ou électronique avant la mise sur le marché intérieur du bois et des produits dérivés.
- 2) Un opérateur doit tenir et évaluer régulièrement un système de diligence raisonnée s’il ne s’agit pas d’un système de diligence raisonnée mis en place par un organe de contrôle.
- 3) Un opérateur qui met sur le marché intérieur du bois et des produits dérivés provenant d’un arbre ou d’un arbuste récolté sur le territoire de la République slovaque et qui est le propriétaire, le gestionnaire ou le gestionnaire forestier d’un terrain forestier, un gestionnaire au sens d’un règlement spécifique, une personne autorisée à récolter du bois ou à éliminer la couverture végétale en vertu d’un règlement spécifique, une personne autorisée à récolter des arbres et des arbustes ou une personne qui met du bois et des produits dérivés sur le marché intérieur, est également tenu d’indiquer dans le système de diligence raisonnée des informations, des documents et des inscriptions en vertu de

*réglementations spécifiques ainsi que des informations sur la procédure de récolte du bois, de traitement du bois et des produits dérivés, de transport et de mise sur le marché intérieur du bois et des produits dérivés, ainsi que les documents afférents. »*

- 18 Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, sous c), de la loi sur le bois telle qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019 :

*« Un opérateur commet une autre infraction administrative s'il [OMISSIS] ne met pas en place un système de diligence raisonnée ou s'il ne maintient pas et n'évalue pas régulièrement un système de diligence raisonnée conformément à l'article 4, paragraphes 1, 2, 3 ou 5 (...). »*

- 19 En vertu de l'article 17, paragraphe 5, sous b), de la loi sur le bois telle qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019 :

*« L'autorité de contrôle inflige une amende de 2 000 à 10 000 EUR pour toute autre infraction administrative visée [OMISSIS] au paragraphe 1, sous b), c) ou d) (...). »*

#### IV.

#### Motivation du renvoi préjudiciel

- 20 Sur base du dossier administratif et du dossier judiciaire, la juridiction de cassation constate que le litige en l'espèce concerne un mécanisme de sanction adopté par le législateur slovaque en vertu de la compétence conférée par l'article 19, paragraphe 1, du règlement 995/2010. Il s'agit d'une procédure de sanction pour violation des obligations prévues à l'article 4, paragraphe 2, du règlement 995/2010, auxquelles la requérante en cassation aurait dû satisfaire en vertu de son statut d'opérateur au sens de l'article 2, sous b) et c), du règlement. Tant dans la procédure administrative que dans le pourvoi en cassation, la requérante en cassation a essentiellement soulevé la question de savoir si la méthode de vente de bois qu'elle avait choisie peut être qualifiée de mise sur le marché de bois au sens de l'article 2, sous b), du règlement 995/2010, et donc si elle était bien un opérateur au sens de l'article 2, sous c), du règlement, soumis aux obligations prévues à l'article 4, paragraphe 2, du règlement et au mécanisme de sanction qui en découle en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement, lu en combinaison avec l'article 17, paragraphe 5, sous b), de la loi sur le bois.
- 21 Sur base du dossier administratif et du dossier judiciaire, la juridiction de cassation a établi que la requérante en cassation, en tant que commune, est une entité territoriale qui est une entité juridique distincte gérant ses biens (y compris le bois). Dans le cadre de la gestion de ses biens, la requérante en cassation a choisi un modèle par lequel elle vendait du bois à des personnes physiques et morales à titre onéreux. Sa manière de procéder consistait à vendre, par contrat ou par vente directe, du bois pour un volume déterminé à des personnes physiques et morales, sans récolter le bois elle-même, la récolte du bois étant assurée par

l'acheteur (soit par lui-même, soit par un tiers). Il ressort clairement d'autres dispositions contractuelles ainsi que des déclarations de la requérante en cassation, que ce soit dans le cadre de la procédure administrative ou judiciaire, que la récolte, par les acheteurs, du bois vendu a été effectuée de telle sorte que les employés mandatés de la requérante en cassation (le vendeur) ont marqué les arbres spécifiques devant être récoltés par les acheteurs. Alternativement, ils ont délimité les terres affectées à la récolte et celle-ci a été effectuée sous la supervision des employés du vendeur/de la requérante en cassation.

- 22 La défenderesse a considéré que la méthode choisie pour la commercialisation du bois était une mise sur le marché de bois au sens de l'article 2, sous b), du règlement 995/2010 et que la requérante en cassation, en tant qu'opérateur au sens de l'article 2, sous c), du règlement, était tenue de se conformer aux obligations prévues à l'article 4, paragraphe 2, du règlement. En l'espèce, la défenderesse a estimé que l'élément déterminant était précisément le fait que la requérante en cassation n'avait pas transféré aux acheteurs le droit de récolter et de gérer une certaine superficie en vertu du droit slovaque, mais qu'elle s'était contentée de vendre directement le bois, les acheteurs devant assurer la récolte de ce bois. Selon la défenderesse, si la requérante en cassation avait transféré aux acheteurs le droit de récolter sur des terres déterminées, les acheteurs seraient devenus des gestionnaires forestiers enregistrés en vertu de la loi sur les forêts (législation slovaque) et ce n'est que sur le fondement de ce statut qu'ils auraient disposé d'informations suffisantes pour pouvoir mettre en place un système de diligence raisonnée. Selon la défenderesse, en cas de vente d'un volume déterminé de bois, il importe peu, au regard de l'article 2, sous b), du règlement 995/2010, de savoir qui a effectué la récolte, l'opérateur étant l'entité qui a vendu le bois et l'a donc mis sur le marché.
- 23 La requérante en cassation conteste ce point de vue de la défenderesse au motif que la méthode de vente de bois qu'elle a choisie consiste essentiellement, malgré le volume de bois indiqué dans le contrat, à vendre le droit de récolter le bois sur pied et donc à ne pas vendre du bois déjà récolté. Se référant au scénario 10 bis de la communication de la Commission C(2016) [755 final] du 12 [février] 2016 (point [7] de la présente ordonnance), elle fait valoir que cette méthode de vente signifie qu'elle ne met pas elle-même le bois sur le marché au sens de l'article 2, sous b), du règlement 995/2010 et qu'elle n'a donc pas le statut d'opérateur au sens de l'article 2, sous c), du règlement. Les acheteurs qui ont récolté le bois vendu pourraient avoir/ont un tel statut.
- 24 À la lumière de ce qui précède, la juridiction de cassation estime que la présente affaire concerne un litige relatif à l'interprétation du droit de l'Union, en particulier de l'article 2, sous b) et c), du règlement 995/2010. La juridiction de cassation est également d'avis que l'interprétation des termes « opérateur » ou « mettre du bois sur le marché » figurant à l'article 2, sous b) et c), du règlement 995/2010 est autonome, indépendamment de la question de savoir quelle personne est censée avoir, ou ne pas avoir, le statut d'opérateur au regard



de la législation slovaque ou de ses fondements. [OMISSIS] [répétition de la question préjudicielle]

- 25 La réflexion de la juridiction de cassation n'a pas permis d'identifier un arrêt de la Cour de justice qui traite des questions déférées ou de l'article 2, sous b) et c), du règlement 995/2010 et, de l'avis de la juridiction de cassation, les réponses aux questions posées ne peuvent être d'emblée clairement déduites du libellé de l'article 2, sous b) et c), du règlement 995/2010. Les questions litigieuses portant sur l'interprétation du droit de l'Union, la juridiction de cassation estime qu'il appartient à la Cour de justice d'y répondre.
- 26 S'agissant de l'interprétation de l'article 2, sous b) et c), du règlement 995/2010 en l'espèce, la juridiction de cassation attire particulièrement l'attention sur l'objectif et la finalité du règlement, qui est de lutter contre l'exploitation illégale des forêts et la mise sur le marché intérieur de bois issu d'une récolte illégale (considérants 1, 3, 15 et 16 du règlement 995/2010). De l'avis de la juridiction de cassation, la question qui se pose en l'espèce est précisément celle d'une délimitation raisonnable des contours d'une interprétation de l'article 2, sous b) et c), du règlement 995/2010, de sorte que, d'une part, l'on ne choisisse pas, à des fins détournées, une méthode de commercialisation du bois (vente de bois) en vue de contourner l'objectif et la finalité du règlement 995/2010 ainsi que les obligations découlant du système de diligence raisonnée et, d'autre part, l'on n'étende pas, de manière excessive ou redondante, la notion d'opérateur dans les relations commerciales également à des entités pour lesquelles cela n'est pas nécessaire au regard de la finalité du règlement 995/2010.

V.

[OMISSIS]

27 [OMISSIS]

28 [OMISSIS]

29 [OMISSIS]

30 La décision a été adoptée par la chambre de la Cour administrative suprême de la République slovaque par 3 voix contre 0.

[OMISSIS] [*sursis à statuer, vote de la chambre, information sur les voies de recours*]

Fait à Bratislava, le 26 avril 2023.

[OMISSIS] [*noms des juges*]