

Affaire C-239/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

17 avril 2023

Jurisdiction de renvoi :

Tribunal administratif de Sigmaringen (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

28 mars 2023

Partie requérante :

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung

Partie défenderesse :

Land Baden–Württemberg

[OMISSIS]

VERWALTUNGSGERICHT SIGMARINGEN (TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE SIGMARINGEN, ALLEMAGNE)

Ordonnance

Dans l'affaire administrative

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung (société de droit civil
d'administration de biens)

[OMISSIS] Isny

– partie requérante –

[OMISSIS]

contre

Land Baden–Württemberg [OMISSIS]

[OMISSIS]

– partie défenderesse –

en présence de :

Freistaat Bayern,

[OMISSIS]

ayant pour objet une indemnité compensatoire agricole pour des surfaces situées en Bavière

le Verwaltungsgericht Sigmaringen (tribunal administratif de Sigmaringen) [OMISSIS] a, à la suite de l'audience qui s'est tenue le 19 octobre 2022, décidé

le 28 mars 2023

ce qui suit :

[OMISSIS]

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions suivantes relatives à l'interprétation du règlement n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 487, tel que rectifié par JO 2016, L 130, p. 1) :

1. Une disposition administrative et une pratique en matière de soutien au niveau national excluant le paiement d'une indemnité compensatoire pour des surfaces situées dans des zones de montagne et dans certaines zones soumises à des contraintes au seul motif que les surfaces éligibles à l'indemnité compensatoire sont situées en dehors de la région, au sens de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, sous b), du règlement (UE) n° 1305/2013, de l'État membre qui octroie l'indemnité compensatoire, est-elle conforme à l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, ainsi qu'à l'article 32, paragraphe 1, sous a), paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 3, deuxième et troisième alinéas, du règlement (UE) n° 1305/2013 ? Le siège d'exploitation de l'agriculteur qui exploite la surface est-il un critère de différenciation licite à cet égard ?

2. L'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013 doit-il être interprété en ce sens que les dispositions d'un État membre ou d'une région de l'État membre qui a décidé d'octroyer des paiements aux agriculteurs exerçant dans des zones de montagne et des zones soumises à d'autres contraintes au

sens de l'article 31, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1305/2013 doivent être rédigées de telle sorte que le paiement doit également être octroyé pour des surfaces qui ont été classées, par un autre État membre ou une autre région du même État membre qui a également décidé d'octroyer des paiements aux agriculteurs exerçant dans des zones de montagne et des zones soumises à d'autres contraintes au sens de l'article 31, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1305/2013, comme zone de montagne ou zone soumise à d'autres contraintes au sens de l'article 32, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1305/2013 ?

3. L'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 doit-il être interprété en ce sens qu'il découle en principe directement de cette disposition un droit, au titre du droit de l'Union, en faveur de l'agriculteur à l'octroi du paiement (indemnité compensatoire) par l'État membre ou la région de l'État membre, lorsque l'agriculteur est un agriculteur actif et qu'il exploite des surfaces qui ont été classées par l'État membre ou la région de l'État membre comme zone de montagne ou zone soumise à d'autres contraintes au sens de l'article 32, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1305/2013 et que l'État membre concerné ou sa région a décidé d'octroyer des paiements (indemnités compensatoires) au sens de l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013 ?

En cas de réponse affirmative à cette question :

a) À l'encontre de qui est dirigé le droit découlant, au titre du droit de l'Union, de l'article 31, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1305/2013 ? Est-il toujours dirigé contre l'État membre lui-même ou, en tout état de cause, contre la région [article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, sous b), du règlement (UE) n° 1305/2013] de l'État membre, dès lors que cette région a décidé, indépendamment de l'État membre, d'octroyer des indemnités compensatoires aux agriculteurs conformément à l'article 31 du règlement (UE) n° 1305/2013 ?

b) Le droit à l'indemnité compensatoire au titre du droit de l'Union suppose-t-il en principe que l'agriculteur remplisse d'autres conditions allant au-delà de celles prévues à l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013, qui sont exigées par l'État membre ou sa région qui octroie l'indemnité compensatoire dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition en droit interne ?

4. En cas de réponse négative à la question 3 :

L'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013 doit-il être interprété en ce sens que les dispositions d'un État membre ou d'une de ses régions qui contiennent les conditions d'octroi du paiement (indemnité compensatoire) au sens de l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013 doivent présenter une qualité juridique permettant aux agriculteurs d'avoir droit à l'octroi du paiement (indemnité compensatoire) s'ils remplissent les conditions de paiement établies par l'État membre concerné ou ses régions, indépendamment de la pratique effective de l'État membre ou de sa région en matière de soutien ?

Il est sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne.

Motifs

A.

Objet du litige et faits

La requérante sollicite une indemnité compensatoire pour des surfaces agricoles situées en Bavière.

La requérante gère une exploitation laitière dans la région frontalière entre le Bade-Wurtemberg et la Bavière, le siège de son entreprise se trouvant dans le Bade-Wurtemberg. Elle exploite des surfaces d'environ 111 hectares dans le Bade-Wurtemberg et de 27,4253 hectares en Bavière, situées dans une zone de montagne. Le Bade-Wurtemberg et la Bavière sont des Länder [des régions au sens de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, sous b), du règlement (UE) n° 1305/2013, situées toutes deux au niveau « NUTS 1 » au sens du règlement (CE) n° 1059/2003] de la République fédérale d'Allemagne, qui possèdent une qualité étatique autonome. Les surfaces de la requérante situées en Bavière se trouvent, selon une information du Landwirtschaftsamt Kempten (services administratifs en charge de l'agriculture de Kempten) (Bavière), dans une zone de montagne ; elles sont classées en Bavière en tant que surfaces éligibles et sont théoriquement susceptibles de bénéficier en Bavière d'une indemnité compensatoire de 50 euros par hectare.

Les moyens financiers mis à disposition par la défenderesse pour le paiement des indemnités compensatoires proviennent pour partie des ressources de l'Union au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), de fonds de la République fédérale d'Allemagne et de fonds propres du Land de Bade-Wurtemberg. La défenderesse a décrit en détail les programmes de soutien qu'elle envisageait d'adopter – notamment en ce qui concerne les indemnités compensatoires – dans le plan de mesures et de développement de l'espace rural du Bade-Wurtemberg 2014–2020 (MEPL III) et les a présentés à la Commission européenne. La Commission européenne a approuvé ce plan de mesures et de

développement le 26 mai 2015. Le volume total des aides approuvées, y compris l'indemnité compensatoire agricole, s'élevait à environ 1 762 millions d'euros, dont environ 710 millions d'euros provenaient du Fonds européen agricole pour le développement rural, environ 577 millions d'euros du budget du Land de Bade-Wurtemberg et environ 475 millions d'euros d'un programme commun de la République fédérale d'Allemagne et des Länder (Mission d'intérêt commun « Amélioration des structures agricoles et de la protection côtière »).

Le 8 mai 2019, la requérante a demandé pour l'année de demande 2019, notamment pour les surfaces d'environ 27 hectares situées en Bavière, des prestations compensatoires pour l'exploitation de zones agricoles soumises à des contraintes.

Par décision du Landratsamt Ravensburg (services administratifs de la circonscription de Ravensburg, Allemagne) du 5 décembre 2019 – notifiée le 10 février 2020 –, une indemnité compensatoire d'un montant de 4 095,66 euros a été octroyée à la requérante pour les surfaces situées dans le Bade-Wurtemberg ; en ce qui concerne les surfaces situées en Bavière, la demande a été rejetée au motif que les surfaces n'étaient pas situées dans le Bade-Wurtemberg.

Il n'a pas été fait droit à la réclamation présentée par la requérante.

Le 17 juin 2021, la requérante a introduit un recours dans le délai imparti. Ce recours tend principalement à ce que la décision du Landratsamt Ravensburg du 5 décembre 2019 [sous la forme de la décision sur réclamation adoptée par le Regierungspräsidium Tübingen (gouvernement de la région de Tübingen, Allemagne) du 11 mai 2021] soit annulée et qu'il soit enjoint à la défenderesse d'octroyer à la requérante une indemnité compensatoire d'un montant de 1 371,26 euros pour les surfaces situées en Bavière. A titre subsidiaire, c'est-à-dire dans l'hypothèse où la demande susmentionnée, présentée à titre principal, ne serait pas accueillie, le recours tend à ce qu'il soit constaté que le rejet de la demande de soutien soumise par la requérante pour des surfaces situées en Bavière et les bases juridiques de la décision qui prévoient ce rejet, à savoir les points 2.1 et 3.2.1 de la Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebiete [disposition administrative du ministère de l'Espace rural et de la Protection des consommateurs du Land de Bade-Wurtemberg pour le soutien aux exploitations agricoles dans les zones de montagne et dans certaines zones soumises à des contraintes] du 6 novembre 2019, sont contraires aux articles 31 et 32 du règlement (UE) n° 1305/2013.

[OMISSIS] [Développements relatifs à la procédure nationale] [OMISSIS]

B.

Cadre juridique national

I. Sur l'économie générale des dispositions de droit allemand en matière de soutien

Un grand nombre de subventions diverses sont octroyées, en vertu du droit allemand, par différentes subdivisions de la République fédérale d'Allemagne ou d'autres détenteurs de la puissance publique en Allemagne, non sur le fondement d'une base juridique contraignante, ayant valeur de loi, produisant un effet extérieur, à savoir pour le bénéficiaire ultérieur de la subvention, mais par l'intermédiaire de « dispositions administratives ». Les dispositions administratives constituent, selon la tradition juridique allemande, un simple droit interne de l'administration [Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), arrêt du 25 avril 2012 – 8 C 18/11 –, NVwZ 2012, 1262, 1265, point 31]. Par ces dispositions, le dirigeant d'une autorité fixe la manière d'agir des fonctionnaires et collaborateurs de l'autorité (ainsi que des autorités qui lui sont, le cas échéant, subordonnées) dans certains cas de figure, ainsi que les modalités d'exercice par cette autorité de son pouvoir d'appréciation. Les destinataires d'une disposition administrative sont les collaborateurs de l'autorité, non les citoyens. Les dispositions administratives sont, en règle générale, conçues et rédigées de manière très similaire aux lois, même si elles ne sont pas, en elles-mêmes, des lois. [OMISSIS] [Explications non nécessaires à la compréhension de la demande de décision préjudicielle] [OMISSIS]

Dans le domaine de la gestion de prestations, c'est-à-dire notamment également lors de l'octroi de paiements financiers par l'État à des tiers (subventions), la tradition constitutionnelle allemande n'exige souvent pas de loi parlementaire pour déterminer la personne susceptible ou tenue de recevoir un paiement financier, ainsi que le moment d'un tel paiement et les conditions auxquelles ce paiement est soumis. [OMISSIS] [Explications non nécessaires à la compréhension de la demande de décision préjudicielle] [OMISSIS]

Les citoyens ne peuvent pas, selon la conception du droit national, invoquer directement à l'encontre de l'État les règles contenues dans des dispositions administratives, car celles-ci ne produisent pas d'effet extérieur à l'égard des citoyens. Les dispositions administratives peuvent avoir un effet contraignant indirect découlant du fait que l'administration applique ces dispositions d'un point de vue purement factuel toujours de la même manière (le « principe d'autolimitation de l'administration »). Dans ces cas, un citoyen peut exiger en vertu du principe d'égalité de traitement, consacré par le droit constitutionnel [article 3, paragraphe 1, du Grundgesetz (Loi fondamentale)], d'être traité de la même manière que d'autres citoyens à l'égard desquels l'administration ou l'autorité a déjà appliqué les contenus des dispositions administratives. Ce qui est contraignant pour le citoyen – ce qu'il peut faire valoir avec succès devant une juridiction – c'est alors la pratique effective de l'autorité en matière de soutien, non le contenu de la disposition administrative [jurisprudence constante du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), voir : BVerwG, arrêt du 25 avril 2012 – 8 C 18/11 –, NVwZ 2012, 1262, 1265, points 31 et 32]. Si la pratique de l'autorité en matière de soutien correspond au contenu de la

disposition administrative, le citoyen peut exiger (avec succès) que l'autorité respecte également les dispositions de la disposition administrative à son égard. Si la pratique effective de l'autorité en matière de soutien s'écarte du contenu de la disposition administrative, le citoyen ne peut pas faire valoir avec succès le contenu de la disposition administrative, mais seulement la pratique en matière de soutien qui s'en écarte. Une pratique constante en matière de soutien ne lie que l'autorité administrative concernée et non d'autres autorités. L'autorité exerçant la pratique en matière de soutien, à savoir la pratique administrative, n'est également pas tenue de poursuivre dans la durée une pratique administrative ayant été instaurée. Elle peut, au contraire, modifier sa pratique administrative pour l'avenir, pour des raisons objectives et exemptes d'arbitraire.

II. Dispositions relatives à l'indemnité compensatoire dans le Bade-Wurtemberg

1. Les conditions et la procédure d'octroi de l'indemnité compensatoire pour les zones soumises à des contraintes naturelles au sens de l'article 31 du règlement (UE) 1305/2013 ne sont pas régies dans le Bade-Wurtemberg par une loi parlementaire (formelle), mais (uniquement) par la disposition administrative du ministère de l'Espace rural et de la Protection des consommateurs du Land de Bade-Wurtemberg pour le soutien aux exploitations agricoles dans les zones de montagne et dans certaines zones soumises à des contraintes, du 6 novembre 2019 [Gemeinsames Amtsblatt für Baden-Württemberg (GABL.) (Journal Officiel du Bade-Wurtemberg) 2019, p. 389] (ci-après la « disposition administrative du ministère »). Cette disposition prévoit, en substance, deux conditions cumulatives qui doivent être remplies pour qu'un demandeur puisse bénéficier de l'indemnité compensatoire : a) il doit avoir son siège d'exploitation [article 2 de la Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (règlement sur la mise en œuvre des régimes de soutien et du système intégré de gestion et de contrôle) (ci-après l'« InVeKoSV »)] dans le Bade-Wurtemberg et b) la surface pour laquelle l'indemnité compensatoire est octroyée doit être située dans le Bade-Wurtemberg et être désignée par le Bade-Wurtemberg comme zone soumise à des contraintes.

Ces dispositions sont plus précisément les suivantes (soulignements ajoutés) :

« 2.1 Les agricultrices et agriculteurs ; le siège d'exploitation

Seuls les agricultrices et agriculteurs actifs au sens de l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013 qui exploitent eux-mêmes des surfaces situées dans les zones soumises à des contraintes, nouvellement délimitées, du Bade-Wurtemberg, peuvent bénéficier d'un soutien. Une aide ne peut être octroyée qu'aux agricultrices et agriculteurs dont le siège d'exploitation, au sens de l'article 2 de l'InVeKoSV, est situé dans le Bade-Wurtemberg et dont le siège d'entreprise se trouve dans un État membre de l'Union.

[...]

3.2 Conditions d'octroi de l'aide, liées à la surface

3.2.1

Une compensation est octroyée uniquement pour les surfaces situées dans les zones éligibles nouvellement délimitées du Bade–Wurtemberg (voir point 4.2).

[...]

4.2 Zones éligibles et catégories de zones à partir de l'année de demande 2019

Les catégories suivantes de zones (zones soumises à des contraintes) font l'objet d'un dépôt dans le registre des zones (voir point 12) et sont pertinentes :

- les zones de montagne,
- les zones autres que les zones de montagne qui sont soumises à des contraintes naturelles importantes,
- les autres zones soumises à des contraintes spécifiques ».

Le Landratsamt Ravensburg applique, en règle générale, la disposition administrative du ministère sans modification et octroie des indemnités compensatoires conformément aux dispositions qui y figurent. La pratique en matière de soutien de cette autorité correspond donc au contenu de la disposition administrative. Les citoyens peuvent, par conséquent, exiger au titre du principe d'égalité de traitement (article 3, paragraphe 1, de la Loi fondamentale) que le Landratsamt Ravensburg octroie des indemnités compensatoires conformément à la disposition administrative.

2. Pour déterminer le siège d'exploitation, il est renvoyé dans la disposition administrative du ministère à l'article 2 de l'InVeKoSV (règlement du ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture, adopté en accord avec les ministères fédéraux des Finances ainsi que de l'Économie et de l'Énergie, sur la mise en œuvre des dispositions en matière de soutien et du système intégré de gestion et de contrôle ; BGBl. 2015 I, p. 166). Il s'agit d'un règlement fédéral, à savoir d'un règlement qui s'applique dans les 16 Länder allemands, et pas seulement dans le Bade–Wurtemberg. Ce règlement prévoit à cet égard ce qui suit (soulignement ajouté) :

« § 2 Compétence

(1) Sauf disposition contraire prévue par le présent règlement ou par l'article 1^{er}, paragraphe 1, points 4 à 6, les organes compétents du Land en vertu du droit de ce dernier (les organes compétents du Land), dans lequel

l'agriculteur a son siège d'exploitation, sont territorialement compétents aux fins de la mise en œuvre du présent règlement et des dispositions visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1.

(2) Le siège d'exploitation pertinent aux fins de la détermination de l'organe du Land compétent est, sous réserve d'une reprise de compétence conformément au paragraphe 3, le lieu situé dans le ressort du bureau des impôts compétent pour l'établissement de l'impôt sur le revenu de l'agriculteur. Pour les personnes morales, les groupements de personnes et les masses de valeurs, l'organe compétent est l'organe du Land dans le ressort duquel se trouve l'organe de direction de ces derniers.

(3) Si l'agriculteur n'a qu'un seul établissement et que cet établissement est situé dans un Land différent de celui où se trouve le siège d'exploitation, l'organe du Land dans le ressort duquel se trouve l'établissement peut, en accord avec l'organe du Land territorialement compétent en vertu du paragraphe 2 et avec le consentement de l'agriculteur, reprendre la compétence dans le champ d'application du présent règlement ; le siège d'exploitation est alors le lieu de l'établissement.

[...] ».

Pour déterminer le siège d'exploitation, l'article 2, paragraphe 2, de l'InVeKoSV se fonde sur le lieu où l'agriculteur est imposé au titre de l'impôt sur le revenu. Il résulte de cette disposition qu'un numéro d'entreprise est attribué à l'exploitation en Allemagne en fonction du lieu d'imposition fiscale. Une exploitation du Bade-Wurtemberg obtient ainsi un numéro d'entreprise du Bade-Wurtemberg, une exploitation de Bavière un numéro d'entreprise de Bavière. Une entreprise allemande est ainsi toujours rattachée dans le fichier des entreprises – qui est utilisé pour traiter les demandes de soutien – à un siège d'exploitation situé dans l'un des Länder allemands.

Les exploitations étrangères – par exemple autrichiennes – disposant de surfaces dans le Bade-Wurtemberg peuvent également se faire attribuer sur demande un numéro d'entreprise du Bade-Wurtemberg. Contrairement à ce qui prévaut pour les entreprises allemandes, il n'y a, dans ce cas, aucun rattachement fixe à une entreprise enregistrée dans le fichier des entreprises, car cela n'est (probablement) pas possible d'un point de vue technique. L'exploitation étrangère – par exemple autrichienne – apparaît donc dans le fichier des entreprises avec un siège d'exploitation dans le Bade-Wurtemberg.

Pour le traitement des demandes de soutien, l'on utilise dans le Bade-Wurtemberg l'application internet « FIONA » [Flächeninformation und Online-Antrag (Information sur les surfaces et demande en ligne)], tandis que d'autres Länder allemands utilisent à cet effet d'autres

applications. Il est procédé à une comparaison des données entre les différentes applications des Länder allemands, qui empêche le dépôt de plusieurs demandes de soutien dans différents Länder. La présentation d'une demande de soutien n'est possible que dans le Land où se trouve le siège d'exploitation. Il n'est pas procédé à une telle comparaison des données avec d'autres États membres de l'Union. Étant donné que les exploitations étrangères peuvent se faire attribuer un numéro d'entreprise dans le Bade-Wurtemberg, elles ont la possibilité de présenter, outre une demande de soutien dans leur pays d'origine, également des demandes de soutien dans le Bade-Wurtemberg et, le cas échéant, dans d'autres Länder allemands. Une exploitation allemande n'a pas cette possibilité et elle ne peut effectuer une demande de soutien que dans le Land où se trouve le siège d'exploitation.

3. Il n'y a, jusqu'à présent, aucune décision publiée de juridictions du Bade-Wurtemberg concernant les indemnités compensatoires versées sur le fondement de l'article 31 du règlement (UE) n° 1305/2013 et de la disposition administrative du ministère édictée à cet effet.

III. Dispositions relatives à l'indemnité compensatoire en Bavière

1. Le Land (région) de Bavière n'a également édicté, s'agissant de l'indemnité compensatoire, qu'une disposition administrative, à savoir la Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 01.03.2019 zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) gemäß Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 [lignes directrices du ministère bavarois de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, du 1^{er} mars 2019, relatives à l'octroi de l'indemnité compensatoire dans les zones soumises à des contraintes conformément au règlement (UE) n° 1305/2013] (BayMBl. 2019 n° 143). Cette disposition administrative prévoit en substance que a) l'exploitation éligible doit avoir son siège d'exploitation (article 2 de l'InVeKoSV) en Bavière et que b) la surface pour laquelle l'indemnité compensatoire est octroyée est située en Bavière et désignée par la Bavière comme zone soumise à des contraintes.

La disposition administrative précise à cet égard (soulignements ajoutés) :

« 2. Objet du soutien

L'indemnité compensatoire est octroyée pour les surfaces affectées à un usage agricole, situées dans des zones de Bavière, soumises à des contraintes. Les zones soumises à des contraintes ont été déterminées au niveau cadastral par un avis du ministère bavarois de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, du 29 novembre 2018, relatif au registre des zones agricoles soumises à des contraintes au sens de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013. Les données relatives aux surfaces, figurant dans le système intégré de gestion et de contrôle, contiennent les informations pertinentes quant à l'appartenance à une zone.

[...]

4. Critères d'éligibilité

Le bénéficiaire de l'aide doit

- exploiter une surface affectée à un usage agricole d'au moins 3 hectares dans des zones soumises à des contraintes en Bavière,
- avoir son siège d'exploitation au sens de l'article 2 de l'InVeKoSV en Bavière.

Si l'agriculteur n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu en Allemagne ou, dans le cas des personnes morales, des groupements de personnes et des masses de valeurs, si l'organe de direction de ces derniers n'est pas situé en Allemagne, la majeure partie de la surface affectée à un usage agricole, exploitée par l'agriculteur en Allemagne, doit se trouver en Bavière,

[...] ».

La pratique en matière de soutien des autorités compétentes en Bavière suit la disposition administrative et ne s'en écarte pas.

2. En ce qui concerne la situation juridique en Bavière – qui correspond mutatis mutandis à celle du Bade-Wurtemberg –, il existe déjà une décision judiciaire définitive et publiée du Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière, Allemagne). Dans cette affaire, la requérante était une agricultrice dont l'exploitation agricole était située à la frontière entre la Bavière et la Hesse (un autre Land, à savoir une autre région d'Allemagne). L'exploitation comprenait des surfaces situées tant en Bavière qu'en Hesse et la requérante souhaitait obtenir une indemnité compensatoire également pour les surfaces situées en Hesse. Aucune indemnité compensatoire n'avait été octroyée à la requérante pour les surfaces situées en Hesse, car ces surfaces n'étaient pas situées en Bavière.

Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière) a jugé notamment que l'exclusion du soutien de surfaces qui ne sont pas situées en Bavière n'était contraire ni au droit de l'Union ni à la Loi fondamentale :

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière) (VGH Bayern,) arrêt du 17 mars 2022 – 6 ZB 21.2057 –, BeckRS 2022, 6576, points 12 et 13 –, [DE:BAYVGH:2022:0317.6ZB21.2057.00].

Le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur du Land de Bavière) a ainsi confirmé le jugement du Verwaltungsgericht Würzburg (tribunal administratif de Würzburg, Allemagne) (rendu en première instance). Celui avait précédemment jugé notamment qu'il ne découlait du

règlement (UE) n° 1305/2013 aucun droit direct, au titre du droit de l'Union, à l'octroi d'une aide par l'organe compétent du Land et que, par conséquent, l'organe octroyant cette aide pouvait en déterminer les modalités. Cet organe pouvait, à cet égard, exclure du soutien les surfaces situées hors de la Bavière, ce qui n'était pas non plus susceptible d'être contesté au titre du droit de l'Union :

Verwaltungsgericht Würzburg (tribunal administratif de Würzburg) (VG Würzburg), arrêt du 21 juin 2021 – W 8 K 20.1302 BeckRS 2021, 17925 points 20 ainsi que 33 et suivants –, [DE:VGWUERZ:2021.0621.W8K20.1302.00].

IV. Conséquences de ces dispositions pour la requérante

La requérante ne bénéficie pas de l'indemnité compensatoire en raison de la pratique en matière de soutien de la défenderesse, fondée sur la disposition administrative du ministère en ce qui concerne ses surfaces situées en Bavière, bien que ces surfaces soient des zones de montagne et qu'elles aient été désignées en Bavière comme zones éligibles. Dans le même temps, il ne lui est pas possible, contrairement aux exploitations étrangères, de déposer une autre demande de soutien en dehors du Bade-Wurtemberg. Pour ses surfaces situées en Bavière, elle ne peut donc pas déposer de demande de soutien en Bavière.

En conclusion, la requérante ne reçoit d'indemnité compensatoire pour ses surfaces situées en Bavière ni du Land de Bade-Wurtemberg ni du Land de Bavière, en raison des dispositions en vigueur dans ces Länder. Tel est le cas alors même que le Bade-Wurtemberg et la Bavière ont respectivement décidé d'octroyer et de verser des indemnités compensatoires et que la Bavière a également désigné les surfaces litigieuses de la requérante comme zones de montagne et donc comme zones éligibles. Selon les informations fournies par le Landwirtschaftsamt Kempten, une indemnité compensatoire de 50 euros par hectare serait versée pour les surfaces de la requérante, situées en Bavière – si ces surfaces étaient exploitées par une entreprise bavaroise.

Comparées à une exploitation étrangère (par exemple, autrichienne), les exploitations allemandes (frontalières) du Bade-Wurtemberg sont placées dans une situation moins avantageuse en ce qui concerne l'indemnité compensatoire (discrimination au détriment des ressortissants nationaux). Les exploitations frontalières du Bade-Wurtemberg ne reçoivent pas d'indemnité compensatoire pour toutes les zones soumises à des contraintes naturelles qu'elles exploitent, mais uniquement pour les surfaces qui, à titre supplémentaire, sont également situées dans le Bade-Wurtemberg. Aucune indemnité compensatoire n'est octroyée pour les surfaces situées au-delà de la frontière du Land. Étant donné que les entreprises étrangères peuvent déposer une demande de soutien dans leur pays d'origine et, parallèlement, également dans le Bade-Wurtemberg, elles ne sont, en définitive, pas soumises à cette restriction.

C.

Cadre juridique du droit de l'Union

I. Cadre juridique

Le règlement (UE) n° 1305/2013 contient, dans ses articles 31 et 32, des dispositions plus détaillées concernant l'indemnité compensatoire pour les zones soumises à des contraintes naturelles. L'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013 prévoit que les paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne et d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques sont accordés annuellement par hectare de surface agricole, afin d'indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant de ces contraintes pour la production agricole dans la zone concernée. Conformément au paragraphe 2 de cet article, les paiements sont accordés aux agriculteurs qui s'engagent à exercer leur activité agricole dans les zones désignées en vertu de l'article 32 et qui sont des agriculteurs actifs au sens de l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013, tel que mis en œuvre dans l'État membre concerné. L'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 donne aux États membres des indications plus précises sur la délimitation des zones. Le paragraphe 1 de cet article énumère différents types de zones pouvant bénéficier des paiements (indemnité compensatoire). Pour la désignation de telles zones, le paragraphe 2, premier alinéa, de cet article prévoit des critères plus précis, à savoir l'existence de conditions climatiques très difficiles dues à l'altitude, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ; la présence, à une altitude moindre, de fortes pentes dans la majeure partie du territoire concerné telles que la mécanisation n'est pas possible ou bien nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux, ou la combinaison de ces deux facteurs, lorsque l'importance de la contrainte résultant de chacun d'eux pris séparément est moins accentuée, à condition que de cette combinaison résulte une contrainte équivalente.

II. La jurisprudence de la Cour

La jurisprudence actuelle de la Cour ne porte que sur les articles 2, 5 et 9 du règlement (UE) n° 1305/2013 [voir, à cet égard, arrêt du 8 juillet 2021, Région wallonne (Aide aux jeunes agriculteurs) (C-830/19, EU:C:2021:552)] et l'article 30 ainsi que l'article 30, paragraphe 6, sous a), du règlement (UE) n° 1305/2013 [arrêt du 27 janvier 2022, Sătișni-S (C-234/20, EU:C:2022:56)].

Aucun de ces arrêts ne concerne les articles 31 et 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 et les indemnités compensatoires pour les zones soumises à des contraintes naturelles qui y sont prévues.

III. Doutes sur l'interprétation du droit de l'Union

La juridiction de céans a des doutes quant à l'interprétation de l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, ainsi que de l'article 32, paragraphe 1, sous a), paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 3, deuxième et troisième alinéas, du règlement (UE) n° 1305/2013. Selon la juridiction de céans, l'étendue du cadre juridique prévu par le droit de l'Union pour les États membres lors de l'élaboration de leurs mesures en matière de soutien en ce qui concerne les indemnités compensatoires ne ressort pas de manière suffisamment claire des dispositions susmentionnées du droit de l'Union, notamment dans les cas où il existe un élément transfrontalier entre des régions à l'intérieur d'un État membre. Il ne ressort notamment pas clairement de ces dispositions si elles prescrivent aux États membres ou à leurs régions les critères d'éligibilité qu'ils doivent respecter dès lors que l'État membre ou la région a décidé d'octroyer un soutien par l'intermédiaire d'indemnités compensatoires (1.). Il existe en outre un doute sur le point de savoir si, dès lors que l'État membre ou sa région octroie un soutien par l'intermédiaire d'indemnités compensatoires, il en découle d'emblée en droit de l'Union, au titre de l'article 31, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1305/2013, un droit du citoyen concerné au paiement de l'indemnité compensatoire (2.), et s'il est possible de déduire des dispositions du droit de l'Union la qualité juridique devant revêtir les actes de mise en œuvre de l'État membre ou de la région qui fixent les conditions d'éligibilité à l'indemnité compensatoire (3.).

1. L'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 prévoit à ses paragraphes 2 à 4, à l'attention des États membres ou de leurs régions, différentes bases sur lesquelles doit reposer la nouvelle délimitation des zones éligibles prévue par ce règlement. La juridiction de céans a des doutes à cet égard sur le point de savoir si les critères énumérés dans le règlement pour la délimitation des zones sont mentionnés de manière exhaustive en ce sens que les États membres ou leurs régions ne peuvent pas utiliser d'autres critères pour la délimitation des zones que ceux prévus à l'article 32, paragraphes 2 à 4, du règlement (UE) n° 1305/2013. Il existe en outre un doute sur le point de savoir quelles prescriptions à l'attention des États membres découlent des dispositions susmentionnées pour le traitement des cas de soutien dépassant les frontières d'un État membre ou de ses régions.

a. Selon la juridiction de céans, le libellé de l'article 32, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013 ainsi que le considérant 26 de ce règlement plaident en ce sens que les États membres (ou leurs régions) ne peuvent recourir, lors de la délimitation des zones, qu'à des critères liés aux propriétés biophysiques des surfaces éligibles, à savoir à leurs caractéristiques naturelles.

Conformément à l'article 32, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013, les zones de montagne sont caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts de production en raison de : a) l'existence de conditions climatiques très difficiles dues à l'altitude, se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ; b) la présence, à une altitude moindre, de

fortes pentes dans la majeure partie du territoire concerné telles que la mécanisation n'est pas possible ou bien nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux, ou la combinaison de ces deux facteurs, lorsque l'importance de la contrainte résultant de chacun d'eux pris séparément est moins accentuée, à condition que de cette combinaison résulte une contrainte équivalente. Le considérant 26 du règlement contient une disposition similaire. Conformément à ce considérant, il y a lieu de définir, selon des critères objectifs, les zones de montagne et les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifique en vue de garantir une utilisation efficace des fonds de l'Union et l'égalité de traitement pour les agriculteurs dans l'ensemble de l'Union. Dans le cas des zones soumises à des contraintes naturelles, il devrait s'agir de critères biophysiques s'appuyant sur des preuves scientifiques solides. Des dispositions transitoires devraient être adoptées en vue de faciliter la suppression progressive des paiements dans les zones qui, du fait de l'application de ces critères, ne seront plus considérées comme zones soumises à des contraintes naturelles.

Selon la juridiction de céans, ces deux passages du règlement précisent clairement qu'il convient de recourir, en tant que critère de délimitation pour les zones éligibles, uniquement aux caractéristiques naturelles de ces dernières. Dans chaque cas, il est décrit en détail pour quelles raisons une surface potentiellement éligible est soumise à des contraintes naturelles et doit être classée comme zone de montagne (éligible). En revanche, il n'est pas expressément mentionné si, pour la délimitation des zones, les États membres ou leurs régions peuvent appliquer des critères différents, à savoir des critères qui n'ont aucun rapport avec les caractéristiques naturelles des surfaces éligibles. Au regard du caractère juridique de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 en tant que règlement de l'Union européenne (voir article 288, deuxième alinéa, première et deuxième phrases, TFUE), il semblerait plutôt surprenant que les États membres ou leurs régions puissent utiliser pour la délimitation des zones des critères qui ne sont pas énumérés à l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013. Une liberté dans le choix de la forme et des moyens pour les États membres ou leurs régions correspondrait davantage au caractère d'une directive de l'Union européenne (voir article 288, troisième alinéa, TFUE).

b. L'article 32, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013 permet une délimitation des zones uniquement à l'intérieur du territoire de l'unité administrative locale concernée. Selon la juridiction de céans, il existe des doutes sur le point de savoir si cela prédétermine en même temps également la manière dont doivent procéder les États membres pour les cas de soutien à caractère transfrontalier (entre différents États membres ou entre différentes régions d'un État membre).

Aux fins de la mise en œuvre par les États membres ou leurs régions de la délimitation des zones sur la base des critères énumérés à l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013, l'article 32, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013 prévoit que le respect de ces conditions est assuré

au niveau des unités administratives locales (niveau « UAL2 ») ou au niveau d'une unité locale nettement délimitée qui couvre une zone géographique clairement d'un seul tenant et dotée d'une identité économique et administrative définissable. Lorsqu'ils délimitent les zones concernées par ce paragraphe, les États membres doivent, conformément à l'article 32, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013, procéder à un exercice d'affinement basé sur des critères objectifs, afin d'exclure les zones dans lesquelles des contraintes naturelles importantes, visées au premier alinéa, ont été démontrées, mais ont été surmontées par des investissements ou par l'activité économique, ou par une productivité normale des terres dûment attestée, ou dans lesquelles les méthodes de production ou les systèmes agricoles ont compensé la perte de revenus ou les coûts supplémentaires visés à l'article 31, paragraphe 1.

Il ressort du libellé de cette disposition que, dans l'esprit du législateur, les délimitations des zones dans les États membres doivent être effectuées au niveau des unités administratives locales (« UAL2 »), c'est-à-dire à un niveau de l'administration qui a un rapport géographique avec les zones qui doivent être classées comme zones éligibles. Lorsque les unités administratives locales doivent procéder en pratique à la délimitation d'une zone, cela est également automatiquement lié, selon la juridiction de céans, au fait que chaque unité administrative locale ne procède à la délimitation de la zone qu'à l'intérieur de son propre champ territorial de compétence, car c'est uniquement pour celui-ci que le rapport géographique présumé dans la disposition est censé exister. Il semblerait que l'on ne puisse tirer de la disposition elle-même aucune indication sur la manière dont les États membres ou leurs régions doivent traiter les cas dépassant les frontières des États membres ou de leurs régions. Eu égard au principe d'effectivité du droit de l'Union (« effet utile ») consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, il serait toutefois envisageable, selon la juridiction de céans, que les États membres ne puissent pas élaborer leurs critères et procédures pour l'octroi de l'indemnité compensatoire de telle sorte que cette indemnité ne soit, en définitive, pas versée pour une surface donnée alors même que cette surface a été classée comme éligible – indépendamment de l'État membre, de la région ou de l'unité administrative locale ayant procédé à cette classification.

2. La juridiction de céans a également des doutes sur le point de savoir si l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 confère aux agriculteurs un droit, au titre du droit de l'Union, au paiement de l'indemnité compensatoire à l'égard de l'autorité d'un État membre faisant droit aux demandes de soutien et, dans l'affirmative, à quelles conditions.

Selon la juridiction de céans, le libellé de l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 peut tout à fait autoriser une telle interprétation. L'expression « [...] sont accordés aux agriculteurs qui [...] » [article 31, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013] est formulée en allemand de manière contraignante en lien avec une structure conditionnelle. Déjà dans le langage courant, la formulation implique que

l'indemnité compensatoire doit obligatoirement être versée si les conditions énumérées dans la phrase subordonnée qui suit (commençant par « qui ») sont remplies. Cette disposition figure également sous cette forme dans d'autres versions linguistiques du règlement, notamment dans la version en langue anglaise. Dans cette version linguistique également, l'article 31, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 est formulé de manière contraignante (« [...] shall be granted to farmers who »).

Une telle compréhension de cette disposition est toutefois en conflit avec l'économie générale du règlement (UE) n° 1305/2013. Ce règlement est élaboré en tant que système à plusieurs niveaux, qui suppose une programmation par les États membres ou leurs régions [voir article 6, paragraphe 1, troisième phrase, et paragraphe 2, première phrase, du règlement (UE) n° 1305/2013]. Ce n'est que lorsqu'il existe une programmation correspondante, établie par l'État membre concerné, que les programmes de soutien qui y sont prévus sont également soutenus financièrement par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les États membres peuvent en principe – sous réserve de certaines exceptions – décider lors de l'élaboration de cette programmation s'ils souhaitent proposer certains programmes de soutien mentionnés dans le règlement (UE) n° 1305/2013. La mesure de soutien « indemnité compensatoire » n'est, à cet égard, pas mentionnée dans le règlement comme une mesure que les États membres doivent obligatoirement intégrer dans leur programmation – contrairement, par exemple, aux mesures en faveur de l'agroenvironnement et du climat, visées à l'article 28, paragraphe 1, troisième phrase, du règlement (UE) n° 1305/2013 (« Son intégration dans les programmes [...] est obligatoire [...] »). Les États membres peuvent donc également décider de ne pas proposer cette mesure.

3. La juridiction de céans a également des doutes sur le point de savoir si des prescriptions à l'attention des États membres en ce qui concerne la qualité juridique devant revêtir les dispositions de l'État membre qui fixent les conditions d'octroi de l'indemnité compensatoire ressortent de l'article 31, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1305/2013. Le règlement (UE) n° 1305/2013 ne précise pas de quelle manière les États membres élaborent le soutien conformément à leur droit national.

Il apparaît donc concevable à la juridiction de céans que les États membres disposent à cet égard d'une large marge d'appréciation pour mettre en œuvre en droit national les différentes mesures [articles 14 à 39 *quater* du règlement (UE) n° 1305/2013], sans les priver toutefois de leur effet utile. L'élaboration des critères d'éligibilité sous forme de dispositions administratives (à savoir, de normes juridiques qui sont justement non contraignantes) apparaît donc problématique. Il résulte de leur nature ou qualité juridique que seule une pratique de soutien fondée sur les dispositions administratives lie l'autorité chargée du traitement (principe d'autolimitation de l'administration). Si l'autorité chargée du traitement n'établit pas une telle pratique de soutien, c'est-à-dire si elle s'écarte de manière générale de la disposition administrative, seule la pratique

de soutien divergente produit un effet extérieur à l'égard d'un agriculteur concerné. Les autorités chargées du traitement peuvent ainsi théoriquement modifier a posteriori les critères d'octroi qui ont été préalablement établis dans une disposition administrative.

D.

Pertinence des questions préjudicielles aux fins de la décision

I. Sur la question 3

La réponse à la question 3 a une incidence sur la manière dont la juridiction de céans doit statuer sur la demande principale de la requérante (obligation d'octroyer une indemnité compensatoire de 1 371,26 euros).

En vertu du droit national actuellement en vigueur, la requérante ne dispose d'aucun droit à l'octroi de l'indemnité compensatoire pour ses surfaces situées en Bavière. La pratique constante de la défenderesse en matière de soutien prévoit, conformément aux points 2.1 et 3.2.1 de la disposition administrative du ministère, que l'indemnité compensatoire n'est octroyée que pour les surfaces situées dans le Bade-Wurtemberg. Pour les surfaces situées en Bavière, une base juridique en droit national fait d'emblée défaut. Si la Cour répond par la négative à la question 3, la demande principale doit être rejetée.

II. Sur les questions 1, 2 et 4

La réponse aux questions 1, 2 et 4 a une incidence sur la décision de la juridiction de céans en ce qui concerne la demande subsidiaire de la requérante (constatation de l'illégalité du rejet de sa demande de soutien).

En cas de réponse négative à la question 3, il appartiendra à la juridiction de céans de statuer sur la demande subsidiaire. Les questions 1, 2 et 4 contiennent différentes modalités dont il résulte respectivement en vertu du droit national – pour autant que la Cour réponde par l'affirmative à l'une de ces questions – que la pratique actuelle de la défenderesse en matière de soutien est illégale en raison de la disposition administrative du ministère et de la manière dont les critères d'éligibilité y sont élaborés, ce qui rend également illégal le rejet de la demande de soutien de la requérante. Par sa demande, la requérante peut obtenir l'octroi et le paiement a posteriori d'une indemnité compensatoire pour l'année de demande 2019 pour les surfaces situées en Bavière, même si les critères d'éligibilité doivent être, à cet effet, tout d'abord modifiés par la défenderesse. En l'état actuel, les critères d'éligibilité ne permettent pas de verser une indemnité compensatoire pour les surfaces situées en Bavière.

[OMISSIS]