

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. J. MAZÁK

présentées le 11 mai 2010¹

1. Par sa demande de décision préjudicielle, l'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Allemagne) a posé à la Cour des questions relatives à l'interprétation de l'article 44 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil². En substance, les parties au principal sont en litige au sujet de la prise en compte de certaines superficies — qui sont utilisées à des fins liées à la protection environnementale et à la production agricole — pour la fixation de droits au paiement dans le cadre du régime de paiement unique.

3. L'article 2 du règlement n° 1782/2003 définit notamment l'«exploitation» comme étant «l'ensemble des unités de production gérées par l'agriculteur et situées sur le territoire d'un même État membre» et l'«activité agricole» comme étant «la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, telles que définies à l'article 5».

4. S'agissant de l'utilisation des droits au paiement, l'article 44 du règlement n° 1782/2003 dispose:

I — Le cadre juridique

2. Le règlement n° 1782/2003 prévoit une forme de régime d'aide au revenu pour les agriculteurs appelé «régime de paiement unique» (ci-après le «RPU»).

«1. Tout droit au paiement lié à un hectare admissible au bénéfice de l'aide donne droit au paiement du montant fixé par le droit.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO L 270, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 2013/2006 du Conseil, du 19 décembre 2006 (JO L 384, p. 13) (ci-après le «règlement n° 1782/2003»).

2. Par 'hectare admissible au bénéfice de l'aide', on entend toute superficie agricole de l'exploitation occupée par des terres arables et des pâturages permanents, à l'exclusion des superficies occupées par des cultures permanentes et des forêts ou affectées à une activité non agricole. [...]

3. L'agriculteur déclare les parcelles correspondant à la superficie admissible liée à un droit au paiement. Sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, ces parcelles sont à la disposition de l'agriculteur pendant une période de dix mois au moins, qui court à partir d'une date à fixer par l'État membre sans pouvoir être antérieure au 1^{er} septembre de l'année civile précédant l'année de l'introduction de la demande de participation au [RPU].

[...]»

5. L'article 2 du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission³ énonce que «aux fins du titre III du règlement (CE) n° 1782/2003 et aux fins du présent règlement, on entend par:

a) 'surface agricole', l'ensemble de la superficie des terres arables, des pâturages permanents, et des cultures permanentes;

b) 'terres arables', les 'terres arables' au sens de l'article 2, point 1, du règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission;

[...]

e) 'pâturages permanents', les 'pâturages permanents' au sens de l'article 2, point 2, du règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission;

[...]»

6. Parallèlement, l'article 2 du règlement (CE) n° 796/2004⁴ de la Commission dispose que, aux fins du présent règlement, on entend par:

«1) 'terres arables': les terres labourées destinées à la production de cultures et les terres mises en jachère ou maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales conformément à l'article 5 du règlement (CE) n° 1782/2003, indépendamment du fait que ces terres se trouvent sous serres ou sous protection fixe ou mobile;

2) 'pâturages permanents': les terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans ou davantage, à l'exclusion des terres relevant de régimes de jachère conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 1251/1999 du Conseil, des terres relevant

3 — Règlement du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement n° 1782/2003 (JO L 141, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1974/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004 (JO L 345, p. 85, ci-après le «règlement n° 795/2004»).

4 — Règlement du 21 avril 2004, portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement n° 1782/2003 (JO L 141, p. 18), tel que modifié par le règlement (CE) n° 239/2005 de la Commission, du 11 février 2005 (JO L 42, p. 3, ci-après le «règlement n° 796/2004»).

de régimes de jachère conformément à l'article 54, paragraphe 2, et à l'article 107 du règlement (CE) n° 1782/2003, des terres en jachère conformément au règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil et des terres en jachère conformément aux articles 22, 23 et 24 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil;

[...]»

II — Le cadre factuel et les questions préjudicielles

7. La présente demande de décision préjudicielle a été formée dans le cadre d'une affaire pendante devant la juridiction de renvoi, dans laquelle l'Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (direction du contrôle et des services, ci-après l'«ADD6») s'oppose au Landkreis Bad Dürkheim (circonscription administrative de Bad Dürkheim, ci-après le «Landkreis») au sujet de la prise en compte de certaines superficies (ci-après les «superficies en cause») pour la fixation des droits au paiement de M^{me} Niedermair-Schiemann dans le cadre du RPU pour les années 2005 et 2006. M^{me} Niedermair-Schiemann a la charge d'une exploitation agricole comportant un élevage d'ovins. Elle n'est pas propriétaire des superficies en cause, mais est autorisée à les utiliser sur une base contractuelle.

8. Le contrat d'exploitation avec le Land Rheinland-Pfalz autorise M^{me} Niedermair-Schiemann à utiliser, avec certaines restrictions, environ 5 hectares de terres comme pâturages et prairies de fauchage; la mise à disposition est gratuite, sous réserve de la prise en charge des cotisations à l'association professionnelle. Les superficies en cause ne doivent pas être fauchées pendant la période du 1^{er} novembre au 15 juin. Le fauchage ne doit pas être effectué avec des faucheuses rotatives ou aspirantes. Le deuxième fauchage peut être remplacé par un pâturage ovin et caprin, tournant ou gardé, dont la durée doit être concertée avec l'administration du Land en charge de l'entretien.

9. D'après le contrat d'entretien et d'exploitation passé avec le Landkreis, M^{me} Niedermair-Schiemann — qualifiée de «mandataire» dans ce contrat — est tenue d'entretenir et d'exploiter certaines superficies, qui s'étendent sur environ 35 hectares, dans le respect de la protection de la nature. Elle obtient pour cela une rémunération annuelle de 13 870 euros. Elle est soumise à des obligations contractuelles concrètes et doit suivre les instructions de l'autorité chargée de la protection de la nature, par exemple en ce qui concerne l'intensité du pâturage; elle est appuyée par des mesures d'entretien prises par l'autorité chargée de la protection de la nature, par exemple par des fauchages préparatoires ainsi que par des défrichages et débroussaillages de la part de tiers.

10. Dans le cadre des demandes d'aide aux agriculteurs, M^{me} Niedermair-Schiemann a déclaré les superficies en cause comme pâturages permanents faisant partie de l'exploitation. Par décision du 20 février 2006, elle s'est vu attribuer des droits au paiement pour les terres arables et pour les pâturages. Sur instruction ministérielle, cette décision a été modifiée par décision du 14 mai 2007 au motif que les superficies utilisées en vertu des contrats d'exploitation ne pouvaient bénéficier de l'aide. M^{me} Niedermair-Schiemann a introduit une réclamation auprès de la commission juridique du Landkreis, laquelle a annulé la décision modificative mentionnée ci-dessus. Par jugement du 2 juillet 2008, le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) a fait droit au recours dirigé contre la décision d'annulation du Landkreis, a annulé la décision prise sur réclamation et a donc remis en vigueur la décision modificative du 14 mai 2007. Appel de ce jugement a été interjeté devant la juridiction de renvoi, qui a jugé qu'il était nécessaire de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- 2) En cas de réponse affirmative à la première question:

Une superficie est-elle affectée à une activité non agricole au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 lorsque l'activité en question sert principalement à la protection de la nature ou en tout cas lorsque, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de protection de la nature, l'agriculteur est soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature?

- 3) Si l'on a affaire à une superficie agricole (première question) affectée à une activité agricole (deuxième question):

Pour qu'une superficie agricole soit considérée comme faisant partie d'une exploitation (superficie agricole de l'exploitation au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003),

- a) faut-il que l'exploitation en dispose en vertu d'un contrat de bail à ferme ou d'une transaction temporaire du même type, conclue à titre onéreux?

«1) Une superficie reste-t-elle une superficie agricole au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 lorsque, bien qu'utilisée également à des fins agricoles (mise en pâturage pour élever des ovins), elle sert principalement à la préservation du paysage et à la protection de la nature?

- b) Dans la négative: la superficie continue-t-elle de faire partie de l'exploitation lorsqu'elle est mise à la disposition de l'exploitation gratuitement,

ou contre la seule prise en charge des cotisations à l'association professionnelle, en vue d'être utilisée d'une certaine façon et pendant une période limitée, dans le respect des objectifs de protection de la nature?

- c) Dans l'affirmative: la superficie continue-t-elle de faire partie de l'exploitation lorsque l'exploitation est tenue d'y effectuer certaines prestations pour lesquelles elle est rémunérée?»

affectées à la protection de la nature n'est pas une activité agricole. À propos de la troisième question, elle soutient qu'une superficie couverte par une réglementation sur la protection de la nature ne saurait être une superficie agricole aux fins de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003. Il faudrait pour cela que la superficie — c'est-à-dire les unités de production au sens de l'article 2 de ce règlement — soit gérée par l'exploitation. La notion de gestion nécessiterait cependant l'existence d'un pouvoir de disposition illimité sur la superficie en ce qui concerne son utilisation à des fins agricoles.

11. Le Landkreis, l'ADD, M^{me} Niedermair-Schiemann, le gouvernement allemand et la Commission européenne ont déposé des observations écrites. Toutes ces parties, à l'exception du gouvernement allemand, ont été rejointes par le gouvernement polonais lors de l'audience qui s'est tenue le 4 février 2010.

III — Analyse

A — Principaux arguments des parties

12. L'ADD fait valoir, s'agissant de la deuxième question, que l'utilisation de superficies

13. Selon le Landkreis, une superficie servant à préserver les conditions agricoles et environnementales est une superficie agricole au sens de l'article 44, paragraphe 3, du règlement n° 1782/2003. Les instructions données par l'administration chargée de la protection de l'environnement n'auraient pas d'incidence sur cette conclusion. À propos de la troisième question, le Landkreis soutient que l'article 44, paragraphe 3, du règlement n° 1782/2003 n'indique pas si, et de quelle manière, la superficie en question doit être juridiquement rattachée à l'agriculteur. Ni la mise à disposition de la superficie à titre gratuit ni une compensation pour la mise en pâture n'auraient d'incidence sur le fait qu'elle

soit considérée comme faisant partie d'une exploitation donnée.

14. S'agissant de la première question, M^{me} Niedermair-Schiemann fait valoir qu'une superficie qui est effectivement utilisée en tant que «terre arable» au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1782/2003 ou en tant que «pâturage permanent» au sens de ce même article reste une superficie agricole au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 même si elle sert principalement à la préservation du paysage et à la protection de la nature. Quant à la deuxième question, elle soutient qu'une superficie est utilisée à des fins agricoles au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 même si l'activité agricole sert principalement à la protection de la nature. Il importerait peu que l'agriculteur soit — contractuellement ou en vertu de la réglementation — soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature. Pour ce qui est de la troisième question, M^{me} Niedermair-Schiemann est d'avis que, pour qu'une superficie agricole soit considérée comme faisant partie d'une exploitation (superficie agricole de l'exploitation au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003), l'existence d'un titre contractuel de droit civil n'est pas requise. Par conséquent, il ne serait pas nécessaire que la superficie soit mise à la disposition de l'exploitation par l'intermédiaire d'un contrat de bail ou d'une transaction temporaire du même type, conclue à titre onéreux. Le fait qu'une superficie agricole soit attribuée à une exploitation à titre gratuit ou contre la seule prise en charge des cotisations à l'association professionnelle, en vue d'être utilisée d'une

certaine façon et pendant une période limitée, dans le respect des objectifs de protection de la nature, ne ferait pas obstacle à ce que cette superficie soit considérée comme faisant partie de l'exploitation. Cela est dû au fait que, en l'espèce, le comportement de l'agriculteur ne serait pas entièrement déterminé par des tiers. Enfin, le fait que l'exploitation soit — contractuellement ou en vertu d'obligations agro-environnementales — tenue d'effectuer certaines prestations sur la superficie, pour lesquelles elle est rémunérée, ne ferait pas obstacle à ce que la superficie continue à faire partie de l'exploitation au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003.

15. Le gouvernement allemand fait valoir qu'il conviendrait de répondre à la première question en ce sens qu'une superficie reste une superficie agricole au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 lorsque — bien qu'utilisée en tant que pâturage à des fins agricoles — elle sert également à la préservation du paysage et à la protection de la nature. Tel serait le cas même si ces derniers objectifs constituent l'objectif poursuivi à titre principal. S'agissant de la deuxième question, le gouvernement allemand soutient que le fait que l'activité agricole serve également — voire principalement — à la protection de la nature ou le fait que, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de protection de la nature, l'agriculteur soit soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature ne font pas obstacle à ce qu'une superficie soit considérée comme étant affectée à des activités agricoles. Quant à la troisième question, le gouvernement allemand affirme que, pour qu'une superficie agricole affectée à une activité agricole

soit considérée comme faisant partie d'une exploitation (superficie agricole de l'exploitation au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003), lorsque la superficie est mise à disposition pendant une période limitée, il est nécessaire que l'agriculteur gère la superficie. Toutefois, il ne serait pas nécessaire que la mise à disposition soit effectuée à titre onéreux. Pour déterminer si un agriculteur gère une superficie, il conviendrait d'entreprendre une appréciation globale de toutes les circonstances pertinentes. En fonction des circonstances du cas d'espèce — en particulier la portée de la réglementation ou les pouvoirs réglementaires du cocontractant —, la mise à disposition des superficies en vue d'être utilisées d'une certaine façon et pendant une période limitée, dans le respect des objectifs de protection de la nature, pourrait en effet indiquer que ces superficies ne doivent pas être attribuées à l'exploitation qui les utilise, parce que cette dernière ne les gère pas. Cependant, le fait que l'exploitation soit tenue d'effectuer certaines prestations sur la superficie, pour lesquelles elle est rémunérée, devrait, en principe, faire obstacle à ce qu'elle soit considérée comme faisant partie de l'exploitation.

manière suivante. Premièrement, l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 ne s'opposerait pas à ce que des superficies soient considérées comme étant des «hectares admissibles au bénéfice de l'aide» lorsque, dans des conditions telles que celles de la procédure au principal, elles sont utilisées pour servir principalement à la préservation du paysage et à la protection de la nature, ou lorsque l'activité qui est exercée sur ces superficies sert principalement cet objectif. Deuxièmement, l'article 44 du règlement n° 1782/2003 devrait, dans des conditions telles que celles de la procédure au principal, être interprété en ce sens que des superficies peuvent être considérées comme faisant partie de l'exploitation au titre du RPU: a) indépendamment de l'existence d'un contrat de bail à ferme ou d'une transaction temporaire du même type conclue à titre onéreux, même si les superficies sont mises à la disposition de l'exploitation gratuitement et contre la seule prise en charge des cotisations à l'association professionnelle, b) malgré le fait que l'agriculteur soit soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature ou le fait que l'exploitation soit tenue d'effectuer certaines prestations sur les superficies pour lesquelles elle est rémunérée, ou c) même si les superficies sont soumises à certaines restrictions pendant une période limitée.

16. La Commission propose de reformuler les questions posées et fait valoir, en substance, qu'il conviendrait d'y répondre de la

17. Le gouvernement polonais a fait valoir que sa position est, en substance, identique à celle de la Commission.

B — *Appréciation*

1. Sur les première et deuxième questions

18. Nous considérons qu'il convient de traiter les première et deuxième questions ensemble⁵. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si une superficie reste une «superficie agricole» au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 lorsque, bien qu'utilisée également à des fins agricoles (mise en pâture pour élever des ovins), elle sert principalement à la préservation du paysage et à la protection de la nature. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si une superficie est affectée à une activité non agricole au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 lorsque l'activité en question sert principalement à la protection de la nature ou en tout cas lorsque, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de protection de la nature, l'agriculteur est soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature.

19. Dans l'arrêt Horvath⁶, une affaire qui portait sur le règlement n° 1782/2003, la grande chambre de la Cour a notamment déclaré que, «dans la mesure où les exigences de la protection de l'environnement, laquelle constitue l'un des objectifs essentiels de la Communauté, doivent, aux termes de l'article 6 CE, 'être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté', une telle protection doit être considérée comme un objectif faisant également partie de la politique commune dans le domaine de l'agriculture».

20. Les objectifs de la politique agricole commune et ceux de la protection de l'environnement ne sont pas incompatibles; au contraire, ils doivent être considérés comme étant complémentaires. Cela est important, parce qu'il est possible de penser qu'il résulte des questions posées que la juridiction nationale a estimé que ces deux séries d'objectifs étaient fondamentalement opposées.

21. S'agissant à présent du libellé de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003, il dispose que l'expression «hectare admissible au bénéfice de l'aide» doit être entendue comme toute «superficie agricole» de l'exploitation occupée par des «terres arables» et des «pâturages permanents», à l'exclusion des superficies occupées

5 — La Commission a proposé que la Cour reformule les questions préjudicielles. Toutefois, nous sommes d'avis que, afin de fournir à la juridiction de renvoi des réponses utiles qui lui permettent de trancher le litige dont elle est saisie, cela n'est pas nécessaire.

6 — Arrêt du 16 juillet 2009 (C-428/07, Rec. p. I-6355, point 29). Voir également les conclusions de l'avocat général Trstenjak dans cette affaire, en particulier les points 43 à 53.

par des cultures permanentes et des forêts ou affectées à une «activité non agricole».

22. La notion de «superficie agricole» est précisée à l'article 2, sous a), du règlement n° 795/2004: il s'agit de l'ensemble de la superficie des terres arables, des pâturages permanents et des cultures permanentes.

23. Il résulte de la lecture de ces dispositions que l'expression «hectare admissible au bénéfice de l'aide» signifie l'ensemble des terres arables et des pâturages permanents — à l'exclusion des superficies occupées par des cultures permanentes et des forêts — qui sont affectés à une activité agricole.

24. Par conséquent, nous aborderons tour à tour les notions de i) pâturages permanents, ii) terres arables et iii) activité agricole.

25. Les notions de terres arables et de pâturages permanents sont définies dans l'article 2 du règlement n° 796/2004. La juridiction de renvoi déduit de ces dispositions que les superficies agricoles doivent être utilisées «à des fins» agricoles. Par conséquent, elle soulève la question de savoir si, lorsqu'une superficie est utilisée dans plusieurs buts différents (par exemple également pour la protection de la nature), il suffit que l'un des buts soit à caractère agricole ou s'il faut que ce soit le but principal.

26. Cependant, ainsi qu'il résulte de la définition d'«hectare admissible au bénéfice de l'aide» indiquée au point 21 ci-dessus et ainsi qu'il ressort également des dispositions citées ci-dessous, il est clair que ce qui importe à cet égard est ce à quoi la superficie est effectivement affectée, ou éventuellement ce qu'il y est effectivement planté, plutôt que les objectifs ou les buts (principaux) pour lesquels elle est utilisée.

27. En effet, il résulte de l'article 2, sous e), du règlement n° 795/2004 (qui renvoie à son tour à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 796/2004) que par «pâturages permanents» on entend les terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans ou davantage, à l'exclusion des terres relevant de régimes de jachère applicables. Manifestement, ce qui importe est la culture effective d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées, hormis le cas des terres relevant de régimes de jachères applicables.

28. Il convient de souligner à cet égard que la juridiction de renvoi a indiqué que les superficies en cause sont affectées à l'élevage d'ovins. Cela signifie que ces superficies sont effectivement utilisées pour l'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées.

29. Par conséquent, tant que les superficies en cause n'ont pas fait partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans ou davantage — ce qui ne ressort pas clairement du dossier —, il semblerait alors que les superficies en cause répondent sans aucun doute à la définition des «pâturages permanents», puisqu'il est clair qu'elles servent de pâturage pour des ovins.

30. S'agissant ensuite de la notion de «terres arables», elle est également fondée sur l'utilisation effective des superficies en cause: il résulte de l'article 2, sous b), du règlement n° 795/2004 (qui renvoie à son tour à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 796/2004) qu'elle correspond, en substance, aux terres effectivement labourées destinées à la production de cultures et aux terres mises en jachère ou maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales conformément à l'article 5 du règlement n° 1782/2003.

31. Le paragraphe 1 de ce dernier article dispose notamment que les terres maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales sont «en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production»⁷. En outre, il indique en substance que les États membres définissent des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales sur

la base du cadre établi à l'annexe IV. Cette annexe dispose notamment, sous l'intitulé «Thème», ce qui suit: «[a]ssurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats»⁸.

32. Comme nous l'avons vu au point 23 ci-dessus, les superficies en cause doivent également être «affectées à une activité agricole».

33. La définition de l'«activité agricole» est donnée à l'article 2, sous c), du règlement n° 1782/2003: il s'agit de «la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, telles que définies à l'article 5».

34. La deuxième question laisse entendre que la juridiction de renvoi cherche à déterminer si une activité est une activité non agricole si elle sert «principalement» à la protection de la nature. À cet égard, la Commission a fait valoir à bon droit que, afin de déterminer si les superficies en cause sont affectées à des

7 — Le motif de cette disposition est indiqué dans le troisième considérant du règlement n° 1782/2003, aux termes duquel il s'agit d'éviter que les terres agricoles ne soient abandonnées. En outre, il peut également être renvoyé au quatrième considérant, qui énonce que, étant donné que les pâturages permanents ont un effet positif sur l'environnement, il convient d'adopter des mesures visant à encourager le maintien des pâturages permanents existants afin de prévenir leur transformation généralisée en terres arables.

8 — Sous l'intitulé «Normes», l'annexe mentionne ceci: densité minimale du bétail et/ou régimes appropriés; protéger les pâturages permanents; maintenir les particularités topographiques et éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles.

activités répondant aux conditions posées par l'article 2, sous c), du règlement n° 1782/2003, il convient de relever que cette définition ne vise fondamentalement pas un objectif agricole prioritaire. L'expression «à des fins agricoles» figurant dans la définition renvoie à la détention et à l'élevage d'animaux, mais non à la caractéristique générale de «la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles». En effet, le fait que, selon la juridiction de renvoi, les ovins sont élevés à des fins lucratives sur les superficies en cause montre déjà qu'une activité agricole est exercée. Il convient de souligner que la mise en pâturage d'animaux d'élevage pour en tirer un revenu est une activité agricole traditionnelle.

35. Nous ne considérons pas davantage que, dans ce cadre, devrait être pertinent le fait que, s'agissant de l'utilisation des superficies en cause, l'agriculteur soit ou non, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de protection de la nature, soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature. Pour que l'agriculteur puisse déclarer un «hectare admissible au bénéfice de l'aide», il est nécessaire que les superficies en cause puissent être considérées comme faisant partie de son exploitation au sens de l'article 44 du règlement n° 1782/2003.

36. Il résulte des points 19 et 20 ci-dessus qu'il n'existe pas de contradiction entre les

notions de superficie agricole ou activité agricole, d'une part, et les aspects de protection de la nature, d'autre part⁹. De plus, il peut être soutenu que, en l'espèce, la protection de la nature n'est pas une activité autonome en elle-même, mais un objectif que l'Union européenne et/ou les États membres cherchent à atteindre — y compris dans le cadre d'activités agricoles.

37. S'agissant de la pertinence des instructions de l'administration, l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 dispose expressément que «l'autorité nationale compétente fournit à l'agriculteur la liste des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales à respecter». Le simple fait que l'agriculteur soit soumis à des instructions

9 — À titre d'illustration, nous voudrions faire observer que l'interprétation exposée dans les présentes conclusions trouve appui dans la législation actuellement applicable. Nous faisons allusion au règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30, p. 16). Selon l'article 34, paragraphe 2, sous a), de ce règlement, on entend par «hectare admissible» notamment toute surface agricole utilisée aux fins d'une activité agricole ou, «en cas d'utilisation également pour des activités autres qu'agricoles, essentiellement utilisé[e] à des fins agricoles». Ensuite, l'article 1^{er}, point 3, du règlement (CE) n° 370/2009 de la Commission, du 6 mai 2009, modifiant le règlement n° 795/2004 (JO L 114, p. 3) dispose qu'une surface est considérée comme étant essentiellement utilisée à des fins agricoles «si l'activité agricole peut être exercée sans être sensiblement gênée par l'intensité, la nature, la durée et le calendrier de l'activité non agricole». Enfin, il résulte de l'article 34, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 73/2009 que toute surface ayant donné droit à des paiements au titre du RPU en 2008 devrait rester admissible même si elle ne satisfait plus aux conditions d'admissibilité en raison de la mise en œuvre de certaines mesures environnementales qui y sont mentionnées.

ne devrait pas faire obstacle à ce qu'il ou elle exerce de manière autonome une activité agricole sur les superficies en cause.

particulières d'un point de vue agro-environnemental: il s'agit de superficies dont l'utilisation est pratiquement dépourvue de tout intérêt économique (superficies à rendement marginal), qui sont utilisées dans l'intérêt du propriétaire de la superficie, l'objectif étant d'en préserver sa valeur écologique.

38. Ainsi que M^{me} Niedermair-Schiemann et le gouvernement polonais l'ont fait observer à juste titre, une activité agricole, par définition, n'est jamais totalement libre et les agriculteurs sont soumis au respect de diverses conditions applicables, y compris celles concernant l'environnement, notamment celles imposées au titre de la conditionnalité.

40. Enfin, il y a lieu de souligner qu'il ressort de la décision de renvoi que, dans le cadre de programmes d'aide autrichiens et français, les superficies affectées à des fins de protection de la nature seraient également prises en compte pour les aides versées au titre du régime de paiement unique.

39. Nous partageons l'avis de la Commission selon lequel les circonstances de l'affaire au principal représentent un parfait exemple d'agriculture écologique. C'est l'activité agricole autonome de M^{me} Niedermair-Schiemann elle-même, c'est-à-dire l'élevage d'ovins, qui satisfait aux objectifs de protection de la nature. En effet, il serait illogique que ce parfait exemple d'agriculture durable soit qualifié de non agricole précisément à cause de son caractère écologique. À cet égard, il convient de rappeler que toute la finalité poursuivie par le règlement n° 1782/2003 et la réforme de 2003 de la politique agricole commune en général était de rendre l'agriculture européenne plus durable, compétitive et orientée vers le marché¹⁰. En outre, M^{me} Niedermair-Schiemann a fait valoir que les superficies utilisées pour l'élevage d'ovins sont souvent

41. Il résulte des considérations qui précèdent qu'il conviendrait de répondre à la première question en ce sens qu'une superficie reste une «superficie agricole» au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 lorsque, bien qu'utilisée également à des fins agricoles (mise en pâturage pour élever des ovins), elle sert principalement à la préservation du paysage et à la protection de la nature. S'agissant de la deuxième question, il conviendrait de répondre en ce sens qu'une superficie demeure affectée à une activité agricole au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 même si l'activité agricole sert principalement à des fins de protection de la nature et même si l'agriculteur est soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature.

10 — Voir également, à cet égard, Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Vienne – Graz, 2007, p. 13 et suiv.

2. Sur la troisième question

42. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande si, pour qu'une superficie agricole soit considérée comme faisant partie d'une exploitation (superficie agricole de l'exploitation au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003), a) il faut que l'exploitation en dispose en vertu d'un contrat de bail à ferme ou d'une transaction temporaire du même type, conclue à titre onéreux; b) dans la négative, si la superficie continue de faire partie de l'exploitation lorsqu'elle est mise à la disposition de l'exploitation gratuitement, ou contre la seule prise en charge des cotisations à l'association professionnelle, en vue d'être utilisée d'une certaine façon et pendant une période limitée, dans le respect des objectifs de protection de la nature; et c) dans l'affirmative, si la superficie continue de faire partie de l'exploitation lorsque l'exploitation est tenue d'y effectuer certaines prestations pour lesquelles elle est rémunérée.

43. Puisque, comme nous l'avons vu ci-dessus, nous avons affaire en l'espèce à des superficies agricoles affectées à une activité agricole, la juridiction de renvoi souhaite obtenir certaines indications sur les conditions dans lesquelles une superficie agricole est considérée comme faisant partie d'une exploitation.

44. En principe, la question de savoir si une superficie est considérée comme faisant partie d'une exploitation agricole peut poser

problème en particulier dans des situations dans lesquelles une superficie est revendiquée par plusieurs agriculteurs, bien qu'elle ne fasse pas l'objet d'une utilisation en commun. Cela n'est toutefois pas le cas en l'espèce. Dans la présente affaire, la question relative à l'imputation d'une superficie à une exploitation a été posée par la juridiction de renvoi à propos des conditions d'utilisation de la superficie.

45. Il résulte de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 qu'un «hectare admissible au bénéfice de l'aide» est une superficie agricole «de l'exploitation».

46. Ensuite, l'article 2, sous b), dispose que par «exploitation» on entend l'ensemble des unités de production «gérées» («verwaltet» en allemand) par l'agriculteur et situées sur le territoire d'un même État membre.

47. Enfin, l'article 44, paragraphe 3, énonce que la superficie agricole «[est] à la disposition de l'agriculteur pendant une période de dix mois au moins».

48. Ni le règlement n° 1782/2003 ni les règlements n°s 795/2004 et 796/2004 ne définissent le terme «gérées» ou l'expression «[être] à la disposition».

49. Comme l'a souligné le gouvernement allemand, il résulte de l'article 44 du règlement n° 1782/2003 que la superficie (les parcelles correspondant à l'hectare admissible) doit être utilisée; et elle doit faire l'objet d'une utilisation agricole par l'agriculteur. Une unité de production est gérée par l'agriculteur s'il ou elle en fait une utilisation agricole en son propre nom. Par conséquent, en principe, les parties contractantes sont libres d'aménager les relations juridiques qui fondent l'utilisation d'une superficie. L'existence d'une utilisation agricole au nom de l'agriculteur devrait être vérifiée par la juridiction de renvoi en prenant en compte l'ensemble des circonstances pertinentes du cas d'espèce.

51. Toutefois, l'article 44 du règlement n° 1782/2003 ne vise manifestement pas ces aspects. Dès lors, nous partageons le point de vue de la juridiction de renvoi selon lequel ce n'est pas seulement en présence d'un bail ou d'une transaction similaire que la condition relative au pouvoir de disposition de l'exploitation peut être remplie.

52. Enfin, ainsi que l'a fait observer à juste titre le gouvernement polonais, la question de la propriété des superficies est une question de droit civil qui fera l'objet d'une appréciation différente selon les États membres. Si elle était pertinente dans le cadre de l'interprétation de l'article 44 du règlement n° 1782/2003, il y aurait un risque qu'il ne soit pas appliqué de manière uniforme dans les 27 États membres.

50. Nous sommes également d'accord avec la Commission sur le fait que les rapports de propriété ou le régime contractuel donné, par exemple l'existence d'un contrat de bail ou d'une rémunération en contrepartie de laquelle l'agriculteur peut déclarer la superficie, ne sont pas déterminants à cet égard. De plus, il peut être utile de souligner que, dans l'article 46, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003, qui relève de la même section du règlement que l'article 44, le législateur communautaire a expressément prévu, dans le cadre du transfert de droits au paiement, certains régimes contractuels, à savoir le bail ou toute transaction similaire, ainsi que la cession définitive¹¹.

53. Ensuite, la juridiction de renvoi soulève la question de savoir si une superficie fait partie de l'exploitation lorsqu'elle est mise à la disposition de celle-ci à titre gratuit, ou contre la seule prise en charge des cotisations à l'association professionnelle, en vue d'être affectée à une activité agricole, avec certaines restrictions tenant à la nature et à la durée de l'activité.

54. À cet égard, mais également en ce qui concerne la question mentionnée ci-dessus relative au bail, la juridiction de renvoi a indiqué que, traditionnellement, les bergers utilisent les superficies agricoles souvent de façon extensive et à titre gratuit, en vertu

11 — À cet égard, voir arrêt du 21 janvier 2010, van Dijk (C-470/08, Rec. p. I-603) et nos conclusions dans l'affaire Harms (arrêt du 20 mai 2010, C-434/08, Rec. p. I-4431).

d'une tolérance de droit coutumier de la part des propriétaires¹².

sion de renvoi que les superficies en cause ne seraient utilisées que par un seul agriculteur, à savoir M^{me} Niedermair-Schiemann, et qu'elle serait la seule personne ayant droit à l'utilisation de ces superficies.

55. S'agissant du fait que la superficie est mise à disposition pendant une période limitée, dans le respect des objectifs de protection de la nature, c'est à bon droit que la Commission fait valoir que la période de dix mois exigée par l'article 44, paragraphe 3, du règlement n° 1782/2003 implique que l'agriculteur doit être en mesure d'utiliser les superficies en cause pour son activité agricole pendant une période de dix mois au moins. Cela inclut, cependant, le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Par conséquent, lorsqu'il existe des restrictions d'utilisation, il est nécessaire que, pendant la durée des restrictions, la superficie serve encore à l'activité agricole, sans quoi l'élément de l'imputation fonctionnelle à une exploitation n'existerait pas.

57. Certes, la superficie ne peut être utilisée dix mois dans l'année, parce que la durée d'utilisation effective est limitée. Cependant, il suffit que, pendant cette période, la superficie ne fasse l'objet d'aucune autre activité agricole et que l'exploitation puisse utiliser les plantes y ayant poussé pendant dix mois comme fourrage. C'est à juste titre que la juridiction de renvoi considère qu'il s'ensuit que, en l'espèce, malgré les restrictions d'utilisation, l'affectation à une activité agricole demeurerait possible. Par conséquent, les superficies en cause ont servi à l'activité agricole même pendant la période pendant laquelle leur utilisation faisait l'objet de restrictions.

56. En effet, ainsi qu'il résulte du deuxième considérant du règlement (CE) n° 146/2008 du Conseil¹³, l'article 44, paragraphe 3, du règlement n° 1782/2003 vise à éviter les doubles demandes en ce qui concerne une même terre. Il semble toutefois ressortir de la déci-

58. En conclusion, nous partageons l'avis de M^{me} Niedermair-Schiemann selon lequel, pour qu'une superficie soit considérée comme faisant partie d'une exploitation, il suffit que l'agriculteur qui utilise effectivement la superficie 1) ait la possibilité d'exclure une utilisation concurrente par des tiers; 2) puisse disposer des fruits de son travail, et 3) sans être totalement soumis aux décisions prises par un tiers.

12 — Voir également, à cet égard, point 39 ci-dessus.

13 — Règlement du 14 février 2008 modifiant le règlement n° 1782/2003 et le règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) (JO L 46, p. 1).

59. Par conséquent, en réponse à la première et à la deuxième branche de la troisième question [sous a) et b)], nous considérons que, pour qu'une superficie agricole soit considérée comme faisant partie d'une exploitation, il ne faut pas que l'exploitation en dispose en vertu d'un contrat de bail à ferme ou d'une transaction temporaire du même type, conclue à titre onéreux. De plus, la superficie continue de faire partie de l'exploitation lorsqu'elle est mise à la disposition de l'exploitation gratuitement, ou contre la seule prise en charge des cotisations à l'association professionnelle, en vue d'être utilisée d'une certaine façon et pendant une période limitée, dans le respect des objectifs de protection de la nature.

de manière autonome sur les superficies en cause, qu'il reçoive ou non une rémunération supplémentaire, ces superficies sont considérées comme faisant partie de l'exploitation. Il semble résulter de l'ordonnance de renvoi que la rémunération ne serait pas un salaire pour la mise en pâturage, mais une prime de pénibilité parce que l'exploitation doit être effectuée, pour des raisons écologiques, d'une façon bien précise et contraignante; apparemment, le montant en cause couvre plus ou moins les coûts additionnels résultant de l'utilisation de superficies à rendement marginal. Le pâturage servirait cependant à l'exploitation agricole en fournissant le fourrage aux ovins.

61. Nous sommes d'avis qu'il ne résulte pas de la décision de renvoi que, en l'espèce, l'agriculteur n'était pas en mesure de pratiquer l'élevage d'ovins de manière autonome sur les superficies en cause.

60. Puisque la première branche de la troisième question [sous a)] a reçu une réponse négative, il n'est, en principe, pas nécessaire de répondre à la troisième branche [sous c)]. Cependant, par souci d'exhaustivité, nous l'analyserons et formulerons les considérations suivantes. Comme nous l'avons vu ci-dessus, les relations contractuelles formelles ne sont pas pertinentes dans ce cadre et ce sont les droits d'utilisation effectifs dont l'agriculteur dispose qui importent. Le fait que l'agriculteur soit désigné en tant que «mandataire» n'est pas déterminant. Par conséquent, tant que l'agriculteur exerce une activité agricole

62. Par conséquent, en réponse à la troisième branche de la troisième question [sous c)], nous considérons que la superficie continue de faire partie de l'exploitation lorsque l'exploitation est tenue d'y effectuer certaines prestations pour lesquelles elle est rémunérée.

IV — Conclusion

63. Nous suggérons à la Cour de répondre ainsi aux questions préjudicielles posées par l'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz:

- «1) Une superficie reste une 'superficie agricole' au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO L 270, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 2013/2006 du Conseil, du 19 décembre 2006 lorsque, bien qu'utilisée également à des fins agricoles (mise en pâture pour élever des ovins), elle sert principalement à la préservation du paysage et à la protection de la nature.

- 2) Une superficie demeure affectée à une activité agricole au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 1782/2003 même si l'activité agricole sert principalement à des fins de protection de la nature et même si l'agriculteur est soumis aux instructions de l'administration en charge de la protection de la nature.

- 3) Pour qu'une superficie agricole soit considérée comme faisant partie d'une exploitation, il ne faut pas que l'exploitation en dispose en vertu d'un contrat de bail à ferme ou d'une transaction temporaire du même type, conclue à titre onéreux. De plus, la superficie continue de faire partie de l'exploitation lorsqu'elle est mise à la disposition de l'exploitation gratuitement, ou contre la seule prise en charge des cotisations à l'association professionnelle, en vue d'être utilisée d'une certaine façon et pendant une période limitée, dans le respect des objectifs de protection de la nature. Enfin, la superficie continue de faire partie de l'exploitation lorsque l'exploitation est tenue d'y effectuer certaines prestations pour lesquelles elle est rémunérée.»