



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. ATHANASIOS RANTOS

présentées le 2 septembre 2021¹

Affaire C-176/20

SC Avio Lucos SRL

contre

**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,
Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central**

[demande de décision préjudicielle formée par la Curtea de Apel Alba Iulia (cour d'appel d'Alba Iulia, Roumanie)]

« Renvoi préjudiciel – Agriculture – Politique agricole commune (PAC) – Régimes de soutien direct – Règles communes – Régime de paiement unique à la surface – Règlement (UE) n° 1307/2013 – Article 4, paragraphe 1, sous a) et c) – Réglementation nationale conditionnant le soutien direct à la détention par l'agriculteur de ses propres animaux – Article 9, paragraphe 1 – Notion d'«agriculteur actif» – Règlement (UE) n° 1306/2013 – Article 60 – Clause de contournement – Notion de «conditions créées artificiellement» »

I. Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation, d'une part, de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), et de l'article 9, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1307/2013², établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (PAC), et, d'autre part, de l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013³, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC.

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant SC Avio Lucos SRL (ci-après « Avio Lucos ») à l'Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (Agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – centre départemental de Dolj, Roumanie, ci-après l'« APIA Dolj ») et à l'Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (Agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture, Roumanie,

¹ Langue originale : le français.

² Règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 608, et rectificatif JO 2016, L 130, p. 23).

³ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la [PAC] et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549, et rectificatif JO 2016, L 130, p. 13).

ci-après l'« APIA ») au sujet d'une demande d'annulation d'une décision de l'APIA Dolj rejetant la demande de paiement d'Avio Lucos au titre du régime de paiement unique à la surface pour la campagne de l'année 2015.

3. Si la Cour a déjà eu l'occasion d'interpréter les deux règlements susmentionnés⁴, notamment dans le cadre de litiges impliquant l'APIA⁵, la présente affaire porte sur des questions inédites concernant l'interprétation de la réglementation de l'Union relative aux mesures de soutien direct dans le cadre de la PAC. Plus précisément, la présente affaire, qui fait l'objet d'un traitement coordonné avec l'affaire C-116/20⁶, Avio Lucos, invite la Cour, en substance, à préciser dans quelle mesure le droit de l'Union, en particulier le règlement n° 1307/2013, s'oppose à une réglementation nationale, adoptée dans le cadre du régime de paiement unique à la surface, qui prévoit, comme condition d'éligibilité au paiement, que l'activité de pâturage exercée sur certaines surfaces agricoles doit être effectuée par des animaux élevés par l'agriculteur lui-même, excluant ainsi l'octroi d'un soutien financier à une personne (morale ou physique) qui exerce une telle activité par intermédiation. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi cherche également à obtenir des éclaircissements sur la notion d'« agriculteur actif », contenue dans ce règlement, ainsi que sur la clause de contournement prévue à l'article 60 du règlement n° 1306/2013.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le règlement n° 1306/2013

4. L'article 60 du règlement n° 1306/2013, intitulé « Clause de contournement », dispose :

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

⁴ S'agissant de la jurisprudence relative au règlement n° 1307/2013, voir, notamment, arrêts du 17 décembre 2020, Land Berlin (Droits au paiement liés à la PAC) (C-216/19, EU:C:2020:1046), et du 10 mars 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). Sur le règlement n° 1306/2013, voir, notamment, arrêts du 7 août 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637) ; du 8 mai 2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), et du 27 janvier 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

⁵ Voir arrêt du 29 avril 2021, Piscicola Tulcea et Ira Invest (C-294/19 et C-304/19, EU:C:2021:340), qui porte sur la notion de « surface agricole », au sens, notamment, de l'article 4, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1307/2013.

⁶ Tandis que l'affaire C-116/20 porte sur la campagne agricole de l'année 2014 et que les questions posées portent notamment sur les dispositions du 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 [PAC] 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 2009, L 30, p. 16), la présente affaire concerne la campagne agricole de l'année 2015, pour laquelle les dispositions du règlement n° 1307/2013, qui a remplacé le règlement n° 73/2009, sont d'application.

2. Le règlement n° 1307/2013

5. Les considérants 3, 7 et 10 du règlement n° 1307/2013 énoncent :

« (3) Tous les éléments de base relatifs au paiement du soutien de l'Union aux agriculteurs devraient être inclus dans le présent règlement, qui devrait fixer aussi les conditions d'accès aux paiements, qui sont indissociablement liés auxdits éléments de base.

[...]

(7) Afin de garantir la sécurité juridique, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter certains actes visant à établir le cadre dans lequel les États membres doivent définir [...] les activités minimales à exercer sur les superficies naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture [...]

[...]

(10) L'expérience acquise dans le cadre de l'application des différents régimes de soutien en faveur des agriculteurs montre que, dans certains cas, le soutien était accordé à des personnes physiques ou morales dont l'objectif commercial n'était pas, ou n'était que de façon marginale, lié à l'exercice d'une activité agricole. Afin de garantir un meilleur ciblage du soutien, il importe que les États membres s'abstiennent d'octroyer des paiements directs à certaines personnes physiques ou morales, à moins que celles-ci ne soient en mesure de démontrer que leur activité agricole ne revêt pas un caractère marginal. Les États membres devraient en outre avoir la possibilité de ne pas octroyer de paiements directs à d'autres personnes physiques ou morales dont l'activité agricole est marginale. Toutefois, il convient de leur permettre d'octroyer des paiements directs aux petits agriculteurs à temps partiel, car ces derniers contribuent directement à la vitalité des zones rurales. Les États membres devraient également s'abstenir d'octroyer des paiements directs à des personnes physiques ou morales dont les surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture et qui n'exercent pas sur ces surfaces l'activité minimale. »

6. L'article 4 de ce règlement, intitulé « Définitions et dispositions connexes », dispose :

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

a) "agriculteur", une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national à un tel groupement et à ses membres, dont l'exploitation se trouve dans le champ d'application territoriale des traités, tel que défini à l'article 52 [TUE], en liaison avec les articles 349 et 355 [TFUE], et qui exerce une activité agricole ;

b) "exploitation", l'ensemble des unités utilisées aux fins d'activités agricoles et gérées par un agriculteur qui sont situées sur le territoire d'un même État membre ;

c) "activité agricole" :

i) la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles,

- ii) le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes, sur la base de critères à définir par les États membres en se fondant sur un cadre établi par la Commission, ou
- iii) l'exercice d'une activité minimale, définie par les États membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture ;

[...]

2. Les États membres :

[...]

- b) le cas échéant dans un État membre, définissent l'activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles [...] naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, au sens du paragraphe 1, [sous] c), iii) ;

[...]

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

[...]

- b) le cadre dans lequel les États membres définissent l'activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, au sens du paragraphe 1, [sous] c), iii) ;

[...] »

7. L'article 9 dudit règlement, intitulé « Agriculteur actif », prévoit, aux paragraphes 1 à 3 :

« 1. Aucun paiement direct n'est octroyé à des personnes physiques ou morales, ni à des groupements de personnes physiques ou morales dont les surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, et qui n'exercent pas sur ces surfaces l'activité minimale définie par les États membres conformément à l'article 4, paragraphe 2, [sous] b).

2. Aucun paiement direct n'est octroyé à des personnes physiques ou morales ni à des groupements de personnes physiques ou morales qui exploitent des aéroports, des services ferroviaires, des sociétés de services des eaux, des services immobiliers ou des terrains de sport et de loisirs permanents.

S'il y a lieu, les États membres peuvent, sur la base de critères objectifs et non discriminatoires, décider d'ajouter à la liste énumérée au premier alinéa toute autre entreprise ou activité non agricole similaire, et décider ultérieurement de les retirer.

Toutefois, les personnes ou groupements de personnes relevant du champ d'application du premier ou du deuxième alinéa sont considérés comme des agriculteurs actifs s'ils produisent des

éléments de preuve vérifiables, selon les prescriptions des États membres, qui démontrent que l'une des conditions suivantes est remplie :

- a) le montant annuel des paiements directs s'élève au minimum à 5 % des recettes totales découlant de leurs activités non agricoles au cours de l'année fiscale la plus récente pour laquelle ils disposent de telles preuves ;
- b) leurs activités agricoles ne sont pas négligeables ;
- c) leur activité principale ou leur objet social est l'exercice d'une activité agricole.

3. Outre les paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent décider, sur la base de critères objectifs et non discriminatoires, qu'aucun paiement direct n'est octroyé à des personnes physiques ou morales ni à des groupements de personnes physiques ou morales :

- a) dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques ; et/ou
- b) dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole.

[...] »

8. Conformément à son article 74, le règlement n° 1307/2013 est devenu applicable le 1^{er} janvier 2015.

3. *Le règlement délégué n° 639/2014*

9. Les considérants 4, 6, 10 et 16 du règlement délégué (UE) n° 639/2014⁷ énoncent :

« (4) Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne [...], il convient de préciser que les États membres, lorsqu'ils adoptent des mesures de mise en œuvre du droit de l'Union, devraient exercer leur pouvoir discrétionnaire en respectant certains principes, et plus particulièrement le principe de non-discrimination.

[...]

(6) Conformément à l'article 4, paragraphe 1, [sous] c), du règlement [n° 1307/2013], une "activité agricole" ne requiert pas la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles. Les agriculteurs peuvent en effet maintenir une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà des méthodes et machines agricoles courantes ou exercer une activité minimale sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture. Ces deux dernières activités nécessitant toutes deux une certaine action de la part de l'agriculteur, il y a lieu d'établir un cadre de l'Union dans lequel les États membres doivent définir les nouveaux critères applicables à ces activités.

[...]

⁷ Règlement délégué de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement n° 1307/2013 et modifiant l'annexe X dudit règlement (JO 2014, L 181, p. 1).

(10) En application de l'article 9, paragraphe 1, du règlement [n° 1307/2013], aucun paiement direct n'est octroyé à des personnes physiques ou morales, ni à des groupements de personnes physiques ou morales, dont les surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état adapté au pâturage ou à la culture, et qui n'exercent pas sur ces surfaces l'activité minimale définie par les États membres. À cette fin, il est nécessaire de déterminer les cas dans lesquels ces surfaces doivent être considérées comme la partie principale des terres agricoles de l'agriculteur et de préciser le champ d'application de la disposition considérée.

[...]

(16) Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne [...], il convient que les droits au paiement soient attribués à la personne ayant pouvoir de décision, percevant les bénéfices et assumant les risques financiers en ce qui concerne l'activité agricole sur les terres pour lesquelles cette attribution est demandée. Il convient de préciser que ce principe s'applique notamment dans le cas où un hectare admissible fait l'objet d'une demande d'attribution de droits au paiement par plusieurs agriculteurs. »

10. L'article 4 de ce règlement délégué, intitulé « Cadre concernant les critères relatifs au maintien de la surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture », dispose :

« 1. Aux fins de l'article 4, paragraphe 1, [sous] c), ii), du règlement [n° 1307/2013], les critères à remplir par les agriculteurs pour respecter l'obligation de maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire allant au-delà de pratiques agricoles courantes ou du recours à des machines agricoles courantes, sont définis par les États membres selon l'une des modalités suivantes, ou selon les deux :

- a) les États membres exigent que l'agriculteur exerce au moins une activité annuelle. Lorsque des raisons environnementales le justifient, les États membres peuvent décider de reconnaître également les activités qui ne sont exercées que tous les deux ans ;
- b) les États membres déterminent les caractéristiques que doit présenter une surface agricole afin d'être considérée comme maintenue dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture.

2. Lors de la définition des critères visés au paragraphe 1, les États membres peuvent établir une distinction entre les différents types de surfaces agricoles. »

11. L'article 5 dudit règlement délégué, intitulé « Cadre concernant les activités minimales exercées sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture », prévoit :

« Aux fins de l'article 4, paragraphe 1, [sous] c), iii), du règlement [n° 1307/2013], l'activité minimale, à définir par les États membres, qui doit être exercée sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture consiste en au moins une activité annuelle devant être exercée par l'agriculteur. Lorsque des raisons environnementales le justifient, les États membres peuvent décider de reconnaître également les activités qui ne sont exercées que tous les deux ans. »

12. L'article 10 du même règlement délégué, qui figure sous la section 3, intitulée « Agriculteur actif », de celui-ci et est lui-même intitulé « Cas dans lesquels les surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture », se lit comme suit :

« 1. Aux fins de l'article 9, paragraphe 1, du règlement [n° 1307/2013], une personne physique ou morale, ou un groupement de personnes physiques ou morales, sont considérés comme possédant des surfaces agricoles qui sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état adapté au pâturage ou à la culture, lorsque ces surfaces représentent plus de 50 % de toute la surface agricole déclarée conformément à l'article 72, paragraphe 1, [sous] a), du règlement [n° 1306/2013].

2. L'article 9, paragraphe 1, du règlement [n° 1307/2013] ne s'applique pas à une personne physique ou morale ni à un groupement de personnes physiques ou morales qui exercent, sur des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, une activité agricole au sens de l'article 4, paragraphe 1, [sous] c), i), du règlement [n° 1307/2013]. »

B. Le droit roumain

1. Le code civil

13. L'article 2.146 du code civil, adopté par la legea nr. 287 privind Codul civil (loi n° 287 du 17 juillet 2009⁸), relatif au prêt à usage, dispose que « [l]e prêt à usage est le contrat à titre gratuit par lequel une partie, dénommée "commodant", remet un bien meuble ou immeuble à l'autre partie, dénommée "commodataire", pour que ce dernier l'utilise, avec l'obligation de le restituer après un certain temps ».

2. L'OUG n° 34/2013

14. L'article 2 de l'Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 34/2013 concernant l'organisation, l'administration et l'exploitation des prairies permanentes, modifiant et complétant la loi sur le fonds foncier n° 18/1991⁹), du 23 avril 2013, dispose :

« Au sens de la présente ordonnance d'urgence, on entend par les termes et expressions suivants :

[...]

c) "unité gros bétail (UGB)" – unité de mesure standard fixée sur la base des besoins nutritionnels de chaque type d'animaux qui permet de faire la conversion entre différentes catégories d'animaux

[...] »

⁸ Monitorul Oficial al României, n° 505 du 15 juillet 2011.

⁹ Monitorul Oficial al României, n° 267 du 13 mai 2013, ci-après l'« OUG n° 34/2013 ».

3. L'OUG n° 3/2015

15. L'article 2 de l'Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 3 portant approbation des régimes de paiements applicables dans l'agriculture pour la période 2015-2020 et modifiant l'article 2 de la loi n° 36/1991 relative aux sociétés agricoles et à d'autres formes d'association dans l'agriculture), du 18 mars 2015, dans sa version en vigueur au 1^{er} juillet 2015¹⁰, dispose :

« (1) Aux fins de la présente ordonnance d'urgence, les termes suivants sont définis comme suit :

[...]

f) "agriculteur" : une personne physique ou morale ou une forme associative de personnes physiques ou morales, quel que soit son statut juridique, dont l'exploitation se situe sur le territoire de la Roumanie et qui exerce une activité agricole ;

[...]

(2) Au sens du paragraphe 1, sous f), l'expression "activité agricole" signifie, selon le cas :

[...]

d) l'exercice d'une activité minimale sur les surfaces agricoles conservées de manière habituelle dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, par le pâturage, en assurant une charge minimale de 0,3 UGB/[hectare] avec les animaux élevés par l'agriculteur ou un fauchage annuel sur les prairies permanentes, conformément aux dispositions de la législation spécifique dans le domaine des prairies. [...] »

16. L'article 7 de l'OUG n° 3/2015 prévoit :

« (1) Les bénéficiaires des paiements sont les agriculteurs actifs[,] personnes physiques et/ou morales qui exercent une activité agricole en tant qu'utilisateurs des surfaces de terres agricoles et/ou détenteurs légaux d'animaux, conformément à la législation en vigueur. [...] »

[...] »

17. L'article 8 de l'OUG n° 3/2015 se lit comme suit :

« (1) Pour bénéficier des paiements directs prévus à l'article 1^{er}, paragraphe 2, les agriculteurs doivent :

[...]

¹⁰ *Monitorul Oficial al României*, n° 191 du 23 mars 2015, ci-après l'« OUG n° 3/2015 ».

c) exploiter des terres agricoles d'une superficie minimale d'un hectare ; les parcelles agricoles doivent avoir une superficie minimale de 0,3 hectare, et, dans le cas des serres, solariums, vignobles, vergers, cultures de houblon, pépinières et arbustes fruitiers, la parcelle agricole doit avoir une superficie minimale de 0,1 hectare et/ou, selon le cas, détenir un nombre minimal d'animaux. [...]

[...]

n) présenter, lors du dépôt de la demande de paiement unique ou des modifications apportées à celle-ci, les documents nécessaires prouvant l'utilisation des terres agricoles, y compris de celles qui contiennent des zones d'intérêt écologique, ainsi que des animaux. [...]

[...]

(6) Les documents montrant l'utilisation des terres agricoles et la détention du cheptel sont déterminés par arrêté du ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale (ministre de l'Agriculture et du Développement rural, Roumanie) et sont présentés, selon le cas, par tous les demandeurs lors du dépôt des demandes de paiement unique. Les surfaces ou cheptels pour lesquels ces documents ne sont pas présentés ne sont pas admissibles au paiement. »

4. L'arrêté n° 619/2015

18. L'article 2 de l'Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (arrêté du ministre de l'Agriculture et du Développement rural n° 619 portant approbation des critères d'admissibilité, des conditions spécifiques et des modalités de mise en œuvre des régimes de paiements prévus à l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, de l'[OUG n° 3/2015], ainsi que des conditions spécifiques de mise en œuvre des mesures compensatoires de développement rural applicables pour les terres agricoles mentionnées dans le programme national de développement rural 2014-2020), du 6 avril 2015, dans sa version en vigueur au 1^{er} juillet 2015¹¹, dispose :

« Aux fins du présent arrêté, on entend par :

[...]

m) "détenteur d'animaux" – [une] personne qui possède des animaux à titre permanent, en qualité de propriétaire d'animaux et/ou de propriétaire d'exploitation, ou à titre temporaire, en qualité de personne chargée de s'en occuper pendant toute la durée de l'année de demande, les animaux étant détenus sur la base d'un document établi dans les conditions prévues par la législation en vigueur ;

[...] »

¹¹ Monitorul Oficial al României, n° 234 du 6 avril 2015, ci-après l'« arrêté n° 619/2015 ».

19. L'article 7, paragraphe 3, de cet arrêté prévoit :

« Les utilisateurs de prairies permanentes, personnes physiques ou morales de droit privé, autres que celles mentionnées au paragraphe 1 et à l'article 6, paragraphe 1, qui exercent au moins une activité agricole minimale sur les prairies permanentes se trouvant à leur disposition dans les conditions de la loi, telle que définie à l'article 2, paragraphe 2, sous d), de l'[OUG n° 3/2015], en qualité d'agriculteurs actifs, présentent, lors du dépôt de la demande de paiement unique auprès de l'APIA, les documents prévus à l'article 5, paragraphe 1 et paragraphe 2, sous a), sous b), i)[,] sous c) et d), ainsi que, selon le cas :

a) une copie de la carte de l'exploitation zootechnique dans laquelle les animaux sont enregistrés ou un certificat délivré par le vétérinaire libéral habilité, faisant apparaître le code de l'exploitation inscrite au registre national des exploitations, valable à la date de dépôt de la demande de paiement unique, dans le cas où le propriétaire de prairie permanente détient les animaux par lesquels une charge minimale de 0,3 UGB/[hectare] est assurée ;

[...] »

20. L'article 8, paragraphe 1, dudit arrêté se lit comme suit :

« Les documents relatifs à la détention légale des animaux qui sont présentés conformément à l'article 8, paragraphe 1, sous n), de l'[OUG n° 3/2015] sont prévus par l'arrêté de l'Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (autorité nationale de santé vétérinaire et de sécurité alimentaire) n° 40/2010.

[...] »

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

21. Avio Lucos est une société de droit roumain ayant comme activité principale les « activités de soutien aux cultures ».

22. Le 1^{er} juillet 2015, Avio Lucos a déposé auprès de l'APIA Dolj une demande de paiement au titre du régime de paiement unique à la surface pour la campagne de l'année 2015, pour une surface de 170,36 hectares de pâturage, à savoir des prairies permanentes communales à usage individuel.

23. À cet effet, elle a déposé une série de documents, parmi lesquels un contrat de concession, conclu le 28 janvier 2013 avec le conseil municipal de la commune de Podari (Roumanie), relatif à une pâture située dans cette commune¹² (ci-après le « contrat de concession »), ainsi que six contrats de commodat (prêt à usage) qu'elle a conclus au mois d'avril 2015 avec différents propriétaires d'animaux, en vertu desquels Avio Lucos autorisait ces propriétaires à faire paître gratuitement leurs animaux sur le terrain reçu en concession (ci-après les « contrats de commodat »). En outre, dans sa demande de paiement unique, Avio Lucos a indiqué qu'elle

¹² Ce contrat a été conclu pour la concession d'une surface de pâturage, initialement, de 341,70 hectares, ultérieurement réduite, à la suite de la modification du contrat du 25 juin 2015, à 170,36 hectares. Il s'agit du contrat de concession qui est également en cause dans l'affaire C-116/20.

détenait des animaux qui contribuaient à son activité agricole, à savoir 24 bovins de plus de deux ans, un bovin de moins de six mois, ainsi que 60 caprins et 20 équidés (chevaux) de plus de six mois.

24. Par décision du 20 octobre 2017, l'APIA Dolj a rejeté cette demande de paiement unique pour non-respect des conditions d'admissibilité, au motif qu'Avio Lucos n'aurait pas assuré la charge minimale de 0,3 unité de gros bétail par hectare (ci-après la « charge minimale requise ») pour l'intégralité de la surface de pâturage de 170,36 hectares. Selon l'APIA Dolj, le pâturage aurait, en effet, été effectué par les propriétaires d'animaux visés au point précédent des présentes conclusions et non par Avio Lucos, qui ne détenait pas suffisamment d'animaux en propre pour pouvoir respecter la charge minimale requise.

25. Avio Lucos a déposé une réclamation préalable contre cette décision, laquelle a été rejetée par l'APIA Dolj par décision du 4 janvier 2018.

26. Avio Lucos a introduit un recours contre ces deux décisions de l'APIA Dolj devant le Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (tribunal de grande instance de Dolj – chambre du contentieux administratif et fiscal, Roumanie, ci-après le « tribunal de grande instance de Dolj »), lequel a rejeté celui-ci par jugement du 28 janvier 2018.

27. En substance, le tribunal de grande instance de Dolj a fondé le rejet de la demande de paiement unique introduite par Avio Lucos sur le non-respect de la charge minimale requise pour l'intégralité de la surface de pâturage de 170,36 hectares. Plus précisément, cette juridiction a invoqué d'office deux exceptions d'irrecevabilité tirées, d'une part, de la nullité du contrat de concession¹³ et, d'autre part, de la nullité des contrats de commodat¹⁴. En substance, ladite juridiction a considéré que le contrat de concession avait été conclu en violation du droit national, dès lors que, notamment, Avio Lucos n'avait pas la qualité d'éleveur d'animaux à la date de la conclusion de ce contrat et que la charge minimale requise devait être respectée à cette date, et non ultérieurement. N'ayant pas eu le droit de prendre en concession des pâtures de la commune de Podari, sa demande de paiement unique ne serait pas admissible. Avio Lucos aurait donc créé des conditions artificielles pour bénéficier d'un paiement dans le cadre du régime de soutien financier, dans le but exclusif d'obtenir un avantage contraire à ce régime. Par conséquent, malgré le respect formel des critères prévus par la réglementation nationale, les documents déposés par Avio Lucos au soutien de sa demande de paiement unique n'auraient pu être pris en considération pour étayer celle-ci. Enfin, une interprétation extensive de la notion d'« éleveur d'animaux » serait contraire au droit de l'Union, les autorités nationales pouvant se fonder exclusivement sur les données figurant dans un système national d'identification et d'enregistrement individuel des animaux pour refuser l'aide sollicitée, sans procéder à d'autres vérifications, conformément à l'arrêt du 21 juillet 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505).

28. Avio Lucos a formé un recours contre ce jugement, désormais pendant devant la juridiction de renvoi, la Curtea de Apel Alba Iulia (cour d'appel d'Alba Iulia, Roumanie), dans lequel elle a fait notamment valoir que c'est à tort que le tribunal de grande instance de Dolj a conclu au non-respect de la condition d'admissibilité, à savoir la qualité de propriétaire/éleveur d'animaux. En effet, la qualité ou l'absence de qualité d'éleveur d'animaux serait dépourvue de pertinence et

¹³ Selon le tribunal de grande instance de Dolj, notamment, d'une part, Avio Lucos serait non pas une association/organisation locale ayant son siège à Podari qui a comme objet d'activité l'élevage des animaux, mais une société commerciale ayant son siège dans une localité différente de celle où se trouve le pâturage attribué en concession et, d'autre part, le contrat de concession conclu avec le conseil local de la commune de Podari aurait été illégalement attribué directement, sans appel d'offres.

¹⁴ Selon le tribunal de grande instance de Dolj, il ne ressort pas du registre national des exploitations qu'il y aurait eu une remise effective des animaux, de sorte que les contrats de prêt à usage, étant des contrats réels, ne seraient pas valables.

ne saurait conduire à rejeter sa demande de paiement unique, étant donné que cette demande visait non pas l'élevage des animaux, mais l'entretien des terres pour le pâturage, au moyen d'animaux. L'APIA, pour sa part, a conclu au rejet de ce pourvoi.

29. La juridiction de renvoi souligne que, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement n° 1307/2013, relève notamment de la notion d'« agriculteur » une personne physique ou morale qui exerce une « activité agricole », laquelle peut consister, selon l'article 4, paragraphe 1, sous c), iii), de ce règlement, en l'exercice d'une activité minimale, définie par les États membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture. S'agissant d'une telle activité minimale, l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement laisserait aux États membres la possibilité de définir celle-ci. Or, le législateur roumain aurait prévu, à cet égard, que l'activité agricole doit être exercée avec les animaux élevés par l'agriculteur lui-même, excluant de l'octroi du soutien financier toute personne morale ou physique exerçant une telle activité par intermédiation, ce qui, selon l'APIA, serait le cas d'Avio Lucos.

30. Cette juridiction souhaite savoir si l'article 4 du règlement n° 1307/2013 s'oppose à une telle réglementation nationale qui établit que l'activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles consiste dans le pâturage par les animaux élevés par l'agriculteur. Dans l'hypothèse où le droit de l'Union ne s'opposerait pas à une telle réglementation, ladite juridiction s'interroge sur le point de savoir si l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 doivent être interprétés en ce sens que peut être considérée comme étant un « agriculteur actif » une personne morale qui a conclu un contrat de concession, comme en l'espèce, et qui détient des animaux sur la base de contrats de prêt à usage conclus avec des personnes physiques à titre gratuit. En outre, dès lors qu'Avio Lucos remplissait, d'un point de vue formel, les critères d'admissibilité prévus par le droit national, la même juridiction se demande si la conclusion d'un contrat de concession et de contrats de prêt tels que ceux en cause au principal est susceptible de relever de la notion de « conditions créées artificiellement », visée à l'article 60 du règlement n° 1306/2013.

31. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Le règlement [n° 1307/2013] s'oppose-t-il à une réglementation nationale qui établit que l'activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles conservées de manière habituelle dans un état qui les rend adaptées au pâturage consiste dans le pâturage par les animaux élevés par l'agriculteur ?
- 2) Dans l'hypothèse où le droit de l'Union susmentionné ne s'opposerait pas à la réglementation nationale indiquée dans la première question, les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que de l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 peuvent-elles être interprétées en ce sens que peut être considérée comme un "agriculteur actif" une personne morale qui a conclu un contrat de concession dans des circonstances telles que celles du litige au principal et qui détient des animaux sur la base de contrats de prêt à usage conclus avec des personnes physiques, par lesquels les prêteurs confient aux emprunteurs, à titre gratuit, les animaux qu'ils détiennent en qualité de propriétaires, en vue de leur utilisation pour le pâturage, sur les surfaces de pâture mises à disposition par les emprunteurs et pour des périodes négociées ?

3) L'article 60 du règlement [n° 1306/2013] doit-il être interprété en ce sens que l'on entend également par "conditions créées artificiellement" le cas d'un contrat de concession et de contrats de prêt à usage tels que ceux en cause dans le litige au principal ? »

32. Des observations écrites ont été déposées par Avio Lucos, l'APIA et l'APIA Dolj, les gouvernements tchèque et roumain ainsi que par la Commission européenne.

33. La Cour, conformément à l'article 76, paragraphe 2, de son règlement de procédure, a décidé de statuer sans audience de plaidoiries. Par courriers transmis le 24 février 2021, la Cour a adressé une demande d'éclaircissements à la juridiction de renvoi, à laquelle celle-ci a déféré, et elle a posé des questions pour réponse écrite aux parties au principal, au gouvernement roumain et à la Commission, auxquelles il a été donné suite dans le délai imparti.

IV. Analyse

A. Sur la première question préjudicielle

34. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si le règlement n° 1307/2013 s'oppose à une réglementation nationale qui établit que l'activité minimale à exercer sur les surfaces agricoles conservées de manière habituelle dans un état qui les rend adaptées au pâturage consiste dans le pâturage par les animaux élevés par l'agriculteur.

35. À titre liminaire, j'estime utile d'apporter des clarifications sur la portée de cette première question.

36. Tout d'abord, il convient de constater que, eu égard à la formulation de ladite question, et nonobstant la circonstance que la juridiction de renvoi se réfère de manière générique au règlement n° 1307/2013, il apparaît que cette même question porte sur l'interprétation de l'article 4 de ce règlement et, en particulier, du paragraphe 1, sous c), iii), et du paragraphe 2, sous b), de celui-ci. En effet, outre que ladite juridiction se réfère spécifiquement à ces dispositions dans les motifs de sa demande de décision préjudicielle, la réglementation nationale applicable, selon laquelle le pâturage doit être exercé en garantissant une charge minimale requise avec des animaux élevés par l'agriculteur, a, selon les indications de la juridiction de renvoi et du gouvernement roumain, été adoptée dans le cadre de la définition, par la Roumanie, de l'activité minimale à exercer sur la surface agricole, conformément à l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement.

37. Ensuite, ainsi que cela a été confirmé par le gouvernement roumain, l'expression « les surfaces agricoles conservées de manière habituelle », qui est mentionnée dans la première question et qui reprend le libellé de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de l'OUG n° 3/2015, doit être comprise comme un synonyme de l'expression « les surfaces agricoles naturellement conservées », figurant à l'article 4, paragraphe 1, sous c), iii), et paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1307/2013.

38. Enfin, il convient d'observer que l'expression « animaux élevés par l'agriculteur », qui figure dans le libellé de la première question et qui se réfère à la notion d'« élevage » visée à l'article 2, paragraphe 2, sous d), de l'OUG n° 3/2015, n'est pas définie en droit national. Selon les explications du gouvernement roumain, la notion d'« animaux élevés par l'agriculteur » se superpose tant avec la notion de « détention » d'animaux, prévue à l'article 8, paragraphe 6, de l'OUG n° 3/2015, qu'avec celle de « détenteur d'animaux », prévue à l'article 2, sous m), de l'arrêté

n° 619/2015. Partant, par l'emploi de cette expression, l'accent est mis non pas sur le processus d'élevage des animaux, mais sur leur « détention ». En effet, en droit national, un « détenteur d'animaux » est une personne qui « possède des animaux à titre permanent, en qualité de propriétaire d'animaux et/ou de propriétaire d'exploitation, ou à titre temporaire, en qualité de personne chargée de s'en occuper pendant toute la durée de l'année de demande [...] »¹⁵, ce qui a une signification plus large que la notion d'« éleveur d'animaux ».

39. Il s'ensuit que, par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 1, sous c), iii), et l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1307/2013 s'opposent à une réglementation nationale selon laquelle l'activité minimale de pâturage devant être exercée sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées à un tel pâturage doit être effectuée avec des animaux détenus par l'agriculteur lui-même¹⁶.

40. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie¹⁷.

41. En premier lieu, s'agissant du *libellé* des dispositions du règlement n° 1307/2013 mentionnées au point 39, ces dispositions ne prévoient pas spécifiquement que, pour relever de la notion d'« activité agricole », l'activité ainsi exercée, en l'occurrence le pâturage, doit l'être au moyen d'animaux élevés ou détenus par l'agriculteur lui-même¹⁸. Elles ne l'interdisent pas expressément non plus.

42. En effet, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous c), iii), du règlement n° 1307/2013, on entend par « activité agricole », notamment, « l'exercice d'une activité minimale, définie par les États membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture ». De même, au titre de l'article 4, paragraphe 2, de ce règlement, les États membres définissent, « le cas échéant », l'activité minimale à exercer sur de telles surfaces. L'article 5 du règlement délégué n° 639/2014 établit le cadre concernant ces activités minimales en précisant qu'« au moins une activité annuelle [doit] être exercée par l'agriculteur ».

43. À l'exception de cette condition, aucune limitation n'est prévue en ce qui concerne la portée de la notion d'« activité agricole minimale » exercée sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, celle-ci étant définie par l'État membre concerné. Partant, si le libellé des dispositions précitées du règlement n° 1307/2013 accorde indéniablement une certaine marge de manœuvre aux États membres pour

¹⁵ Voir article 2, sous m), de l'arrêté n° 619/2015 (point 18 des présentes conclusions).

¹⁶ La première question préjudicielle dans la présente affaire présente des similarités avec la deuxième question préjudicielle dans l'affaire C-116/20. Cela étant, tandis que la première question dans la présente affaire porte sur la possibilité pour un État membre d'imposer, au titre de l'exercice d'une activité minimale, une obligation pour l'agriculteur de faire paître ses propres animaux, la deuxième question dans l'affaire C-116/20 vise à déterminer si une telle condition peut être imposée aux fins de conclure un contrat de concession tel que celui en cause au principal.

¹⁷ Voir, en ce sens, arrêt du 10 mars 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, point 27).

¹⁸ Cette constatation vaut également par rapport à la notion d'« activité agricole », au sens de l'article 2, sous c), du règlement n° 73/2009, qui a été remplacé par le règlement n° 1307/2013 (voir, point 78 des conclusions dans l'affaire C-116/20, Avio Lucos).

définir l'activité minimale devant être exercée, il ne permet pas de donner une réponse concluante à la question de savoir si une telle marge va jusqu'à leur permettre d'imposer une condition tenant à la propriété, à la détention ou à l'élevage des animaux utilisés pour le pâturage¹⁹.

44. En deuxième lieu, certaines indications peuvent être déduites du *contexte* dans lequel s'inscrit l'article 4, paragraphe 1, sous c), iii), du règlement n° 1307/2013. Ainsi, je relève que ce règlement établit, aux termes de son article 1^{er}, sous b), i), des règles spécifiques concernant le régime de paiement unique à la surface, le considérant 3 dudit règlement précisant que « [t]ous les éléments de base » relatifs au paiement du soutien de l'Union aux agriculteurs devraient être inclus dans ce même règlement. Ce dernier fixe aussi les conditions d'accès aux paiements, qui sont indissociablement liés auxdits éléments de base. Or, la condition selon laquelle, pour bénéficier de paiements uniques à la surface, l'activité minimale agricole doit être effectuée au moyen d'animaux élevés par l'agriculteur lui-même pourrait être vue comme constituant une exigence supplémentaire non prévue par le droit de l'Union.

45. À cet égard, il convient de constater que l'article 4, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 1307/2013 prévoit que, afin de garantir la sécurité juridique, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 70 de ce règlement en vue d'établir le cadre dans lequel les États membres définissent une telle activité minimale, ce que rappelle également le considérant 7 dudit règlement. C'est, notamment, sur cette base juridique que la Commission a adopté le règlement délégué n° 639/2014. Toutefois, ainsi que cela a été indiqué ci-dessus, l'article 5 de ce règlement délégué précise que l'activité minimale « consiste en au moins une activité annuelle devant être exercée par l'agriculteur », ce qui semble soutenir l'interprétation selon laquelle l'activité minimale doit se rapporter à la surface elle-même ou à la manière dont le pâturage (ou la culture) est effectué, telle que l'imposition d'une charge minimale de bétail ou un fauchage annuel²⁰, tout en précisant d'emblée que l'activité doit être exercée « par l'agriculteur ».

46. À cet égard, si, certes, en définissant de manière uniforme la notion d'« agriculteur », le règlement n° 1307/2013 n'opère pas de distinction entre les agriculteurs qui seraient propriétaires et ceux qui élèveraient des animaux, ou encore avec ceux qui utiliseraient des animaux d'autres personnes, au moyen de conventions de prêt ou de louage, il n'en demeure pas moins que l'activité doit être exercée par l'agriculteur lui-même, en l'occurrence l'« éleveur d'animaux ». Par ailleurs, le considérant 16 du règlement délégué n° 639/2014 rappelle que les droits au paiement devraient être attribués à la personne ayant pouvoir de décision, percevant les bénéfices et assumant les risques financiers en ce qui concerne l'activité agricole sur les terres pour lesquelles cette attribution est demandée²¹.

47. En ce sens, l'exigence selon laquelle, dans le cadre de l'exercice d'une activité minimale de pâturage, la charge minimale doit être assurée, notamment, avec des « animaux élevés par l'agriculteur », au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de l'OUG n° 3/2015, me paraît conforme avec les dispositions du règlement n° 1307/2013, dans la mesure où l'élément

¹⁹ La circonstance, mentionnée par le gouvernement roumain et par l'APIA, que les activités minimales telles que définies dans la législation interne auraient été notifiées à la Commission, ou encore que la Roumanie a été soumise à un audit dans le cadre d'une enquête portant notamment sur les paiements directs au titre des règlements n° 1306/2013 et n° 1307/2013 ne me semble pas déterminante à cet égard.

²⁰ Dans son arrêt du 21 juillet 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), la Cour a jugé conforme au droit de l'Union une condition de densité de bétail, prévue par une réglementation nationale en vue de l'utilisation d'un terrain situé dans un espace naturel sensible à titre de prairie et ayant pour objectif de préserver la richesse en flore et en faune des herbages, dès lors qu'elle était cohérente avec les objectifs et les exigences de la réglementation de l'Union en cause.

²¹ Arrêt du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, point 50).

d'« élevage » n'ajoute pas, en substance, une exigence supplémentaire qui irait à l'encontre du droit de l'Union. En effet, eu égard à la notion d'« agriculteur », au sens du règlement n° 1307/2013 et du considérant 16 du règlement délégué n° 639/2014, il doit être présumé que les animaux mis à disposition pour le pâturage sont habituellement détenus par l'agriculteur qui occupe la pâture en cause. Toutefois, dès lors qu'il s'agit d'une interprétation du droit national, il appartient à la juridiction de renvoi, seule compétente pour interpréter et appliquer le droit national, de vérifier si la notion d'« élevage d'animaux », au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous d), de l'OUG n° 3/2015, peut être considérée comme étant cohérente avec la notion d'« agriculteur » au sens du règlement n° 1307/2013, lue à la lumière du considérant 16 du règlement délégué n° 639/2014.

48. En troisième et dernier lieu, les *objectifs* poursuivis par la réglementation en cause semblent corroborer la conformité de la législation nationale avec les dispositions du règlement n° 1307/2013. À cet égard, il convient de rappeler que, au titre de l'article 39, paragraphe 1, sous b), TFUE, la PAC a notamment pour but d'assurer un revenu équitable aux agriculteurs, notamment en augmentant les revenus des personnes exerçant des activités agricoles²². En effet, les paiements directs sont accordés aux agriculteurs au motif que c'est le revenu de ces derniers que la PAC vise à soutenir. Dans cet esprit, je relève, premièrement, que conformément au considérant 10 du règlement n° 1307/2013, ce dernier vise à garantir un meilleur ciblage du soutien en faveur des agriculteurs, afin d'éviter que le soutien soit accordé à des personnes physiques ou morales dont l'objectif commercial n'est pas, ou n'est que de façon marginale, lié à l'exercice d'une activité agricole. Deuxièmement, ce règlement vise également à permettre d'octroyer des paiements directs aux petits agriculteurs à temps partiel, car ces derniers contribuent directement à la vitalité des zones rurales. En effet, il convient de rappeler que l'un des objectifs de la PAC est d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et de contribuer ainsi à la conservation des zones rurales. Troisièmement, au titre du considérant 2 dudit règlement, l'une des principales finalités de la réforme de la PAC, qui est aussi l'une de ses exigences clés, consiste à réduire les charges administratives.

49. Il convient donc de déterminer, au regard de ces trois objectifs, si l'imposition d'un critère relatif à la personne en charge de l'élevage ou la possession des animaux peut être érigée comme une condition pour bénéficier de paiements uniques à la surface.

50. À cet égard, tout d'abord, s'agissant de l'objectif relatif au meilleur ciblage du soutien en faveur des agriculteurs, le gouvernement roumain a fait valoir que le législateur roumain avait, en adoptant la réglementation nationale en cause, pour objectif de faciliter l'accès direct aux pâturages en question au nombre le plus grand possible de propriétaires ou de possesseurs d'animaux, et non aux personnes qui exercent des activités agricoles sous forme d'intermédiation. Sous cet angle, j'estime que le fait qu'un agriculteur doive lui-même détenir ses animaux semble être cohérent avec cet objectif, dans la mesure où, sauf preuve contraire, l'aspect redistributif du soutien est limité lorsqu'un agriculteur ne détenant pas ses propres animaux reçoit un paiement unique qui ne bénéficie que de manière incidente aux agriculteurs qui prêtent leurs animaux. Par ailleurs, lorsqu'un agriculteur exploite des animaux appartenant à des prêteurs, il n'assume, habituellement, aucun risque ou obligation qui découlerait habituellement de l'activité d'élevage des animaux.

²² Voir conclusions de l'avocate générale Kokott dans l'affaire *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:464, point 1).

51. Ensuite, il convient de noter que ces mêmes considérations valent également quant à l'objectif d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et de contribuer ainsi à la conservation des zones rurales, même si, pour ce dernier objectif, une telle conservation pourrait assurée aussi lorsque le demandeur de l'aide exploite des animaux appartenant à des prêteurs²³.

52. Enfin, s'agissant de l'objectif de réduction des charges administratives, il convient de rappeler que la Cour a déjà considéré que ni le règlement n° 1307/2013 ni aucune autre réglementation de l'Union n'exigeaient qu'un titre de propriété ou une quelconque preuve d'un droit d'utilisation soient présentés à l'appui d'une demande d'attribution de droits au paiement afin d'établir que les hectares admissibles déclarés sont à la disposition du demandeur. En effet, la Cour a jugé à cet égard que les États membres disposent d'une marge d'appréciation concernant les pièces justificatives et les preuves qu'il convient d'exiger d'un demandeur d'aide²⁴. Cependant, l'exercice par les États membres de leur marge d'appréciation relative aux preuves à fournir à l'appui d'une demande d'aide, par exemple s'agissant de la possibilité d'obliger un demandeur à présenter un titre juridique valable justifiant de son droit d'utiliser les superficies faisant l'objet de sa demande, doit respecter les objectifs poursuivis par la réglementation concernée de l'Union et les principes généraux du droit de l'Union, en particulier le principe de proportionnalité²⁵. En ce sens, et par analogie, l'exigence d'une éventuelle preuve que le demandeur de l'aide est lui-même éleveur d'animaux pourrait être perçue comme une « charge administrative », qui, toutefois, me semble tout à fait compatible et proportionnée avec les deux objectifs précédents, et notamment celui de faciliter l'accès direct aux pâturages en question au nombre le plus grand possible d'agriculteurs détenant des animaux. En effet, il me semble qu'il n'existe pas d'autres moyens moins contraignants pour vérifier si un demandeur agit en réalité en tant qu'intermédiaire et donc comme une entreprise commerciale dont l'activité n'est que de façon marginale liée à une activité agricole.

53. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la première question préjudicielle que l'article 4, paragraphe 1, sous c), iii), et l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1307/2013 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas, en principe, à une réglementation nationale selon laquelle l'activité minimale de pâturage devant être exercée sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées à un tel pâturage doit être effectuée avec des animaux détenus par l'agriculteur lui-même.

B. Sur la deuxième question préjudicielle

54. Par sa deuxième question préjudicielle, posée en cas de réponse négative à la première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 doivent être interprétés en ce sens que relève de la notion d'« agriculteur actif », au sens de ces dispositions, une personne morale qui a conclu un contrat de concession portant sur une surface de pâture appartenant à une municipalité et qui, aux fins du pâturage de cette surface, utilise des animaux prêtés, à titre gratuit, par des personnes physiques qui en sont propriétaires.

²³ Voir, en ce sens, point 78, des conclusions dans l'affaire C-116/20, Avio Lucos.

²⁴ Voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2020, Land Berlin (Droits au paiement liés à la PAC) (C-216/19, EU:C:2020:1046, points 34 à 37).

²⁵ Arrêt du 24 juin 2010, Pontini e.a. (C-375/08, EU:C:2010:365, points 82 et 86).

55. Il ressort du libellé de l'article 9 du règlement n° 1307/2013, intitulé « Agriculteur actif », et en particulier de son paragraphe 1²⁶, qu'aucun paiement direct n'est octroyé à des personnes physiques ou morales dont les surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, et qui n'exercent pas sur ces surfaces l'activité minimale définie par les États membres conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous b), de ce règlement, ce qu'évoque également le considérant 10 de celui-ci.

56. Il est constant, en l'occurrence, que les surfaces agricoles en cause constituent principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1307/2013. En outre, il ressort clairement du libellé de cette disposition qu'un agriculteur qui n'exerce pas sur ces surfaces l'activité minimale définie par les États membres, conformément à l'article 4, paragraphe 1, sous c), iii), de ce règlement, ne serait pas considéré comme étant un « agriculteur actif » et, partant, devrait se voir refuser tout paiement direct.

57. Se pose toutefois la question de savoir si peut être qualifiée d'« agriculteur actif » une personne qui n'exerce pas elle-même l'activité minimale en cause avec ses propres animaux, mais qui utilise à ces fins des animaux qui lui sont prêtés à titre gratuit par d'autres agriculteurs.

58. En premier lieu, force est de constater que, comme dans le cadre de la première question préjudicielle, la réponse ne ressort pas du *libellé* des dispositions précitées. En effet, certes, l'article 9 du règlement n° 1307/2013 vise à ce que soient exclus du paiement direct, notamment, aux termes de son paragraphe 3, les personnes physiques ou morales « a) dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques, et/ou b) dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole ». Toutefois, ce paragraphe ne saurait être interprété comme excluant du bénéfice des paiements directs les personnes physiques ou morales qui utilisent aux fins d'une activité minimale de pâturage des animaux prêtés.

59. En deuxième lieu, le *contexte* dans lequel s'inscrit ledit paragraphe fournit quelques repères utiles. Ainsi, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1307/2013, la notion d'« agriculteur » se rapporte à une personne « dont l'*exploitation* se trouve dans le champ d'application territoriale des traités [...] et qui exerce une activité agricole »²⁷.

60. Or, la notion d'« exploitation » est définie, à l'article 4, paragraphe 1, sous b), de ce règlement, comme « l'ensemble des unités utilisées aux fins d'activités agricoles et *gérées par un agriculteur* [...] »²⁸. À cet égard, la Cour a précisé, au sujet des surfaces agricoles, qu'elles font partie de

²⁶ Certes, l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 1307/2013 prévoit, par ailleurs, que les États membres peuvent décider, sur le fondement de critères objectifs et non discriminatoires, qu'aucun paiement direct n'est octroyé à des personnes dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques et/ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole. La juridiction de renvoi ne nous interroge toutefois pas sur l'interprétation de cette disposition.

²⁷ Mise en italique par mes soins.

²⁸ Mise en italique par mes soins.

l'exploitation d'un agriculteur « lorsque ce dernier dispose du pouvoir de gérer celles-ci aux fins de l'exercice d'une activité agricole, c'est-à-dire lorsque ce dernier dispose, en ce qui concerne ces surfaces, d'une autonomie suffisante aux fins de l'exercice de son activité agricole »²⁹.

61. Dans ce contexte, il est permis de se demander si des animaux prêtés, à titre gratuit, par des personnes physiques qui en sont propriétaires à une personne morale qui se limiterait à mettre les surfaces de pâture à leur disposition aux fins du pâturage sont susceptibles d'être considérés comme relevant de l'« exploitation » de cet agriculteur.

62. J'estime que la réponse à apporter à cette question varie selon le cadre factuel, et notamment du fait de savoir si une telle personne morale possède un réel pouvoir de décision en assumant les risques financiers en ce qui concerne l'activité agricole concernée³⁰.

63. En l'occurrence, dès lors qu'il s'agit d'un examen revêtant un caractère purement factuel, il appartient à la juridiction de renvoi, seule compétente pour constater et apprécier le droit national, de vérifier si les contrats de commodat permettent à Avio Lucos de maintenir son pouvoir de décision, de percevoir les bénéfices et d'assumer les risques financiers en ce qui concerne l'activité minimale de pâturage sur la surface de 170,36 hectares de pâturage³¹. Toutefois, un demandeur exerçant une activité agricole avec des animaux « empruntés » peut, en principe, être considéré comme étant un « agriculteur actif ». À cet égard, il convient de constater que l'activité d'un « agriculteur actif » est subordonnée à la condition que le demandeur possède des hectares admissibles qui sont à sa disponibilité, comme le prévoit l'article 36, paragraphe 5, du règlement n° 1307/2013. En d'autres termes, l'agriculteur doit disposer d'une autonomie suffisante aux fins de l'exercice de son activité agricole³², de sorte que l'exercice d'une activité avec des animaux empruntés ne devrait pas avoir pour effet de priver cet agriculteur de tout pouvoir de décision en ce qui concerne l'activité agricole.

64. En troisième et dernier lieu, s'agissant de l'*objectif* visé par l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que par l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013, il convient de rappeler que la PAC a notamment pour but d'assurer un revenu équitable aux agriculteurs, par exemple en augmentant les revenus des personnes exerçant des activités agricoles. En effet, les paiements directs sont accordés aux agriculteurs au motif que c'est le revenu de ces derniers que la PAC

²⁹ Arrêt du 9 juin 2016, Planes Bresco (C-333/15 et C-334/15, EU:C:2016:426, point 37 et jurisprudence citée). Je relève également que la Cour, dans son arrêt du 5 février 2015, Agrooikosystemata (C-498/13, EU:C:2015:61, point 34), a indiqué que les notions d'« exploitant agricole » et d'« agriculteur » avaient, dans le cadre de l'application du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (JO 1992, L 215, p. 85), un sens équivalent. Cela étant, la Cour a également souligné, dans cet arrêt, le contexte « totalement différent » dans lequel s'inscrivent, d'une part, les dispositions de ce règlement et, d'autre part, les dispositions 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 [PAC] 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 2003, L 270, p. 1), qui a précédé le règlement n° 1307/2013.

³⁰ Voir, en ce sens, considérant 16 du règlement délégué n° 639/2014.

³¹ À cet égard, sans vouloir empiéter sur les compétences de la juridiction du renvoi, je me limite à indiquer, d'une part, que, en vertu du contrat de concession, qui n'était pas à titre gratuit, Avio Lucos était tenue de veiller à ce que le terrain reçu en concession soit exploité par pâturage, de manière efficace, dans le cadre d'un régime de continuité et de permanence. De même, Avio Lucos ne pouvait ni céder en sous-concession ni louer le terrain formant l'objet de la concession et était tenue d'appliquer une charge minimale requise. D'autre part, en vertu des contrats de commodat, Avio Lucos était tenue, à ses frais, de nettoyer les pâturages, d'enlever les mauvaises herbes et d'éliminer l'excédent d'eau du terrain, assurant ainsi des conditions optimales pour la restauration des pâturages. Partant, il semble que si Avio Lucos avait perçu les bénéfices du paiement unique à la surface, celle-ci assumerait un certain risque financier. Néanmoins, n'apparaissent pas dénués de pertinence les éléments identifiés par l'APIA, tels que l'absence d'établissement des formulaires de déplacement des animaux ou l'absence de leur enregistrement dans le registre national des exploitations. Et cela d'autant plus que l'article 68, paragraphe 2, du règlement n° 1306/2013 prévoit que, le cas échéant, le système intégré de gestion et de contrôle établi et géré par chaque État comprend un système d'identification et d'enregistrement des animaux.

³² Arrêt du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, points 62 et 63).

visé à soutenir. En ce sens, la définition de l'« agriculteur actif », qui inclut éventuellement aussi des personnes qui exercent une activité dans le cadre de laquelle sont utilisés des animaux en vertu d'un contrat de commodat, n'est pas, en principe, contraire à ces objectifs.

65. Or, il est permis de se demander si un tel objectif est susceptible d'être atteint si, in fine, le bénéficiaire des mesures de soutien direct est non pas l'agriculteur qui a exercé lui-même l'activité minimale avec ses animaux, mais l'intermédiaire qui a conclu un contrat de concession de pâtures avec des municipalités locales.

66. À cet égard, au regard des objectifs figurant au considérant 10 du règlement n° 1307/2013, j'estime que, dès lors que l'activité agricole ne se révèle pas marginale, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, il importe peu si l'agriculteur a exercé l'activité minimale avec ses animaux ou s'il les a empruntés.

67. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la deuxième question préjudicielle que l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 doivent être interprétés en ce sens que relève de la notion d'« agriculteur actif », au sens de ces dispositions, une personne physique ou morale qui a conclu un contrat de concession portant sur une surface de pâture appartenant à une municipalité et qui, aux fins du pâturage de cette surface, utilise des animaux prêtés par des personnes physiques qui en sont propriétaires, lorsque cette personne agit en tant qu'agriculteur, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, en conservant le contrôle de l'exploitation relative à cette surface, en ce qui concerne la gestion, les bénéfices et les risques financiers.

C. Sur la troisième question préjudicielle

68. Par sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la conclusion d'un contrat de concession et de contrats de prêt tels que ceux en cause au principal sont susceptibles de relever de la notion de « conditions créées artificiellement », visée à l'article 60 du règlement n° 1306/2013.

69. Aux termes de cet article 60, sans préjudice de dispositions particulières, aucun des avantages prévus par la législation agricole sectorielle n'est accordé en faveur des personnes physiques ou morales dont il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises en vue de l'obtention de ces avantages, en contradiction avec les objectifs visés par cette législation.

70. Au regard de ses termes, ledit article 60 est, en substance, une réitération de l'article 29 du règlement n° 1782/2003, reprenant la codification d'une jurisprudence existante selon laquelle les justiciables ne sauraient frauduleusement ou abusivement se prévaloir des normes de l'Union³³.

71. Dans son arrêt *Slancheva sila*³⁴, dont les enseignements me semblent pouvoir être transposés à la présente affaire, la Cour a souligné que, dans l'hypothèse où une activité remplit formellement les critères d'éligibilité requis pour l'octroi d'une aide³⁵, la preuve d'une pratique abusive dans le chef du bénéficiaire potentiel d'une telle aide nécessite, d'une part, un ensemble de circonstances

³³ Voir conclusions de l'avocate générale Kokott dans les affaires jointes *Planes Bresco* (C-333/15 et C-334/15, EU:C:2016:159, point 43 et jurisprudence citée).

³⁴ Arrêt du 12 septembre 2013, *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546, points 29 et 30).

³⁵ Dans cette affaire, il s'agissait d'une aide à la création et au développement des microentreprises en vertu de l'article 52, sous a), ii), du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2005, L 277, p. 1).

objectives dont il résulte que, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation pertinente, l'objectif poursuivi par cette réglementation n'a pas été atteint et, d'autre part, un élément subjectif consistant dans la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation de l'Union en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention. C'est au juge national qu'il incombe, en définitive, de procéder aux vérifications nécessaires.

72. J'estime que ce principe bien établi de cette jurisprudence peut trouver application par analogie dans la présente affaire.

73. En effet, d'une part, s'agissant de l'élément objectif, il convient de se référer, encore une fois, à l'objectif de l'aide en cause et de déterminer si un tel objectif a ou non été atteint. À cet égard, tant l'APIA que le gouvernement roumain ont souligné que la réglementation nationale visait à s'assurer que l'activité agricole est exercée en nom propre, plutôt que par intermédiation, ce qui correspondrait à l'un des objectifs de la PAC³⁶. Or, la conclusion, par une personne qui ne détient pas le nombre d'animaux nécessaire aux fins d'effectuer un pâturage, d'un contrat de concession et de contrats de commodat tels que ceux au principal ne constitue pas, en soi, une condition « créée artificiellement », au sens de l'article 60 du règlement n° 1306/2013, mais est susceptible de détourner les paiements directs en cause d'une partie de la population agricole, à savoir les personnes physiques ayant fait paître leurs propres animaux sur les pâtures concernées.

74. D'autre part, pour ce qui concerne l'élément subjectif, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des éléments pertinents du cas d'espèce aux fins de déterminer si Avio Lucos avait la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation de l'Union en créant « artificiellement » les conditions requises pour son obtention. Parmi ceux-ci pourraient figurer la conclusion, en méconnaissance du droit national applicable, du contrat de concession ou encore la conclusion des contrats de commodat dont il ressortirait que c'est en définitive la pâture qui est prêtée, le pâturage étant réalisé par les personnes physiques propriétaires des animaux, et non par Avio Lucos.

75. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la troisième question préjudicielle que la conclusion, par une personne physique ou morale, d'un contrat de concession d'une pâture avec une municipalité et la sous-traitance de l'activité de pâture afin de recevoir un paiement direct au titre du régime de paiement unique à la surface ne constitue pas, en soi, une condition « créée artificiellement », au sens de l'article 60 du règlement n° 1306/2013, à moins qu'il ne soit démontré, sur le fondement de l'ensemble des éléments pertinents, que l'objectif visé par la conclusion de tels contrats était contraire aux objectifs poursuivis par la législation agricole sectorielle.

V. Conclusion

76. Au vu de ce qui précède, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles posées par la Curtea de Apel Alba Iulia (cour d'appel d'Alba Iulia, Roumanie) :

- 1) L'article 4, paragraphe 1, sous c), iii), et l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008

³⁶ Voir point 50 des présentes conclusions.

du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas, en principe, à une réglementation nationale selon laquelle l'activité minimale de pâturage devant être exercée sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées à un tel pâturage doit être effectuée avec des animaux détenus par l'agriculteur lui-même.

- 2) L'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), ainsi que l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1307/2013 doivent être interprétés en ce sens que relève de la notion d'« agriculteur actif », au sens de ces dispositions, une personne physique ou morale qui a conclu un contrat de concession portant sur une surface de pâture appartenant à une municipalité et qui, aux fins du pâturage de cette surface, utilise des animaux prêtés par des personnes physiques qui en sont propriétaires, lorsque cette personne agit en tant qu'agriculteur, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, en conservant le contrôle de l'exploitation relative à cette surface en ce qui concerne la gestion, les bénéfices et les risques financiers.
- 3) La conclusion, par une personne physique ou morale, d'un contrat de concession d'une pâture avec une municipalité et la sous-traitance de l'activité de pâture afin de recevoir un paiement direct au titre du régime de paiement unique à la surface ne constituent pas en soi une condition « créée artificiellement », au sens de l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil, à moins qu'il ne soit démontré, sur le fondement de l'ensemble des éléments pertinents, que l'objectif visé par la conclusion de tels contrats était contraire aux objectifs poursuivis par la législation agricole sectorielle.