Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

26 mars 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Agriculture – Politique agricole commune – Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) – Régime de paiement unique à la surface – Règlement (UE) nº 1307/2013 – Article 32, paragraphes 2 et 4 – Hectare admissible – Article 36, paragraphe 5 – Hectares à la disposition de l'agriculteur – Réglementation nationale exigeant la production du contrat de bail de la surface agricole – Annulation avec effet rétroactif de ce contrat en raison d'une irrégularité de la procédure d'attribution non imputable à cet agriculteur – Règlement (UE) nº 1306/2013 – Article 63, paragraphe 1 – Admissibilité de la demande »

Dans l'affaire C-434/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj, Roumanie), par décision du 13 mai 2024, parvenue à la Cour le 18 juin 2024, dans la procédure

JD

contre

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud,

LA COUR (première chambre),

composée de M. F. Biltgen, président de chambre, Mme I. Ziemele, MM. A. Kumin, S. Gervasoni (rapporteur) et M. Bošnjak, juges,

avocat général : Mme T. Ćapeta,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour le gouvernement roumain, par Mmes E. Gane, R. Antonie, B. Ciulacu et A. Wellman, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par Mmes L. Radu Bouyon et M. Salyková, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le roumain.

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 25 septembre 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 63, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 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) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 et (CE) nº 485/2008 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 549), tel que modifié par le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017 (JO 2017, L 350, p. 15) (ci-après le « règlement nº 1306/2013 »), et du principe de proportionnalité.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant JD, agricultrice, au Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud (ministère de l'Agriculture et du Développement rural – agence de paiement et d'intervention pour l'agriculture – centre départemental de Bistrița-Năsăud, Roumanie) (ci-après l'« APIA ») au sujet du retrait par cette dernière d'une aide versée à cette agricultrice, en particulier au titre du régime de paiement unique à la surface, compte tenu de l'annulation, avec effet rétroactif, du contrat de bail de la surface agricole au titre de laquelle l'aide avait été versée.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement nº 1306/2013

3 Le règlement nº 1306/2013, abrogé par le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) nº 1306/2013 (JO 2021, L 435, p. 187), était applicable à la date des faits de l'affaire au principal.

4 Aux termes de l'article 58 de ce règlement :

« 1. Les États membres prennent, dans le cadre de la [politique agricole commune (PAC)], toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que toute autre mesure nécessaire pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union [européenne], en particulier pour :

a) s'assurer de la légalité et de la régularité des opérations financées par les Fonds ;

b) assurer une prévention efficace de la fraude, en particulier pour les zones à plus haut niveau de risque, qui aura un effet dissuasif, eu égard aux coûts et avantages ainsi qu'à la proportionnalité des mesures ;

c) prévenir, détecter et corriger les irrégularités et les fraudes ;

[...]

e) recouvrer les paiements indus et les intérêts et engager les procédures judiciaires nécessaires à cette fin, le cas échéant.

[...] »

5 L'article 60 dudit règlement disposait :

« 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. »

6 L'article 63, paragraphe 1, du même règlement énonçait :

« Lorsqu'il est constaté qu'un bénéficiaire ne respecte pas les critères d'admissibilité, les engagements ou les autres obligations relatifs aux conditions d'octroi de l'aide ou du soutien prévus par la législation agricole sectorielle, l'aide n'est pas payée ou est retirée en totalité ou en partie et, le cas échéant, les droits au paiement correspondants visés à l'article 21 du règlement (UE) nº 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) nº 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 608)] ne sont pas alloués ou sont retirés.

Lorsque le non-respect concerne la réglementation nationale ou de l'Union relative aux marchés publics, la partie de l'aide qui ne doit pas être versée ou qui doit être retirée est déterminée en fonction de la gravité de l'infraction et conformément au principe de proportionnalité. La légalité et la régularité de l'opération ne sont concernées qu'à concurrence de la partie de l'aide qui ne doit pas être versée ou qui doit être retirée. »

7 L'article 72, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013 prévoyait :

« Chaque année, un bénéficiaire de l'aide visée à l'article 67, paragraphe 2, présente une demande de paiement direct ou une demande de paiement au titre des mesures de développement rural liées à la surface ou aux animaux, en indiquant respectivement le cas échéant :

a) toutes les parcelles agricoles de l'exploitation ainsi que la surface non agricole pour laquelle l'aide visée à l'article 67, paragraphe 2, est demandée ;

[...]

c) toute autre information prévue par le présent règlement ou requise en vue de l'application de la législation agricole sectorielle pertinente ou par l'État membre concerné.

[...] »

Le règlement nº 1307/2013

8 Le règlement nº 1307/2013, abrogé par le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil, du 2 décembre 2021, établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) nº 1305/2013 et (UE) nº 1307/2013 (JO 2021, L 435, p. 1), était applicable à la date des faits du litige au principal.

9 L'article 32, paragraphes 2 et 4, du règlement nº 1307/2013 disposait :

« 2. Aux fins du présent titre, on entend par "hectare admissible" :

[...]

4. Les surfaces ne sont considérées comme des hectares admissibles que si elles répondent à la définition de l'hectare admissible tout au long de l'année civile, excepté en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles. »

10 L'article 36 de ce règlement prévoyait :

« 1. Les États membres qui appliquent en 2014 le régime de paiement unique à la surface visé au titre V, chapitre 2, du règlement (CE) nº 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) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006 et (CE) nº 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) nº 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16),] peuvent, aux conditions fixées dans le présent règlement, décider de continuer d'appliquer ce régime jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tard. Ils notifient à la Commission [européenne] au plus tard le 1er août 2014 leur décision ainsi que la date à laquelle l'application de ce régime prend fin.

Au cours de la période d'application du régime de paiement unique à la surface, les sections 1, 2 et 3 du présent chapitre ne s'appliquent pas à ces États membres, à l'exception de l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'article 23, paragraphe 5, et de l'article 32, paragraphes 2 à 6.

2. Le paiement unique à la surface est octroyé sur une base annuelle pour chaque hectare admissible déclaré par l'agriculteur conformément à l'article 72, paragraphe 1, premier alinéa, point a), du règlement (UE) nº 1306/2013 [...]

5. Sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, les hectares visés au paragraphe 2 sont à la disposition de l'agriculteur à une date fixée par l'État membre, laquelle n'est pas postérieure à la date fixée dans cet État membre pour la modification de la demande d'aide visée à l'article 72, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 1306/2013.

[...] »

Le règlement d'exécution (UE) nº 809/2014

11 L'article 14, paragraphe 1, sous f), du règlement d'exécution (UE) nº 809/2014 de la Commission, du 17 juillet 2014, établissant les modalités d'application du règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité (JO 2014, L 227, p. 69), qui a été abrogé par le règlement d'exécution (UE) 2022/1173 de la Commission, du 31 mai 2022, établissant les modalités d'application du règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle dans la politique agricole commune (JO 2022, L 183, p. 23), disposait :

« La demande unique ou la demande de paiement contiennent toutes les informations nécessaires pour décider de l'admissibilité à l'aide et/ou au soutien, en particulier :

[...]

f) le cas échéant, tout document justificatif nécessaire pour établir l'admissibilité au régime et/ou à la mesure concernés ».

Le droit roumain

12 L'article 1254, paragraphes 1 et 2, du codul civil (code civil) prévoit :

« 1. Le contrat frappé de nullité absolue ou annulé est réputé n'avoir jamais été conclu.

2. L'annulation du contrat entraîne, dans les conditions de la loi, l'annulation des actes ultérieurs conclus sur le fondement de celui-ci. »

13 L'article 6, paragraphe 1, de l'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (ordonnance d'urgence du gouvernement nº 66/2011 concernant la prévention, la constatation et la sanction des irrégularités apparues dans l'obtention et l'utilisation des Fonds européens et/ou de Fonds publics nationaux afférents), du 29 juin 2011 (*Monitorul Oficial al României,* partie I, nº 461 du 30 juin 2011), est libellé comme suit :

« Les autorités compétentes pour gérer les fonds européens sont tenues d'exclure intégralement ou partiellement du remboursement/paiement des dépenses effectuées et déclarées par les bénéficiaires les dépenses qui ne remplissent pas les conditions de légalité, de régularité ou de conformité prévues par la législation nationale et [de l'Union] en vigueur, lorsqu'elles identifient de telles dépenses dans le cadre du processus de vérification des demandes de paiement. »

14 L'article 8 de l'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 art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (ordonnance d'urgence du gouvernement nº 3/2015 portant approbation des régimes de paiement applicables dans le domaine de l'agriculture pour la période 2015-2020 et modifiant l'article 2 de la loi

nº 36/1991 relative aux sociétés agricoles et à d'autres formes d'associations dans le domaine de l'agriculture), du 18 mars 2015 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, nº 191 du 23 mars 2015), dans sa version applicable au litige au principal, prévoit :

« 1. Pour bénéficier des paiements directs prévus à l'article 1er, paragraphe 2, les agriculteurs doivent :

[...]

n) présenter, lors du dépôt de la demande de paiement unique ou des modifications apportées à celle-ci, les documents nécessaires prouvant que les terres agricoles, y compris les zones d'intérêt écologique, se trouvent à leur disposition, ou une copie de l'annexe nº 24 délivrée par les services d'état civil des unités administratives territoriales, le cas échéant. Les documents prouvant que les terres agricoles se trouvent à la disposition de l'agriculteur doivent être établis avant le dépôt de la demande de paiement unique et doivent être valables à la date de dépôt de la demande ;

[...]

6. Les documents prouvant que les hectares de terres agricoles se trouvent à la disposition de l'agriculteur et/ou que ce dernier détient du bétail sont déterminés par arrêté du [ministrul agriculturii și dezvoltării rurale (ministre de l'agriculture et du développement rural)] et sont présentés lors du dépôt des demandes de paiement uniques, en fonction des régimes/mesures/paiements demandés. »

15 L'article 5, paragraphe 2, de l'Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 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 nº 619/2015 portant approbation des critères d'éligibilité, des conditions spécifiques et des modalités de mise en œuvre des régimes de paiement prévus à l'article 1er, paragraphes 2 et 3, de l'ordonnance d'urgence du gouvernement nº 3/2015 portant approbation des régimes de paiement applicables dans le domaine de l'agriculture pour la période 2015-2020 et modifiant l'article 2 de la loi nº 36/1991 relative aux sociétés agricoles et à d'autres formes d'associations dans le domaine de l'agriculture, 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), publié au *Monitorul Oficial al României*, partie I, nº 234 du 6 avril 2015, dispose :

« Les documents prouvant que les terres admissibles déclarées se trouvent à la disposition de l'agriculteur, conformément à l'article 8, paragraphe 1, sous n), de l'ordonnance, sont :

a) le certificat conforme au registre agricole, afférent à l'année de la demande, rempli sur la base du modèle-cadre prévu à l'annexe nº 1 ; et

b) la copie conforme à l'original du contrat de bail/concession de la surface agricole, conclu entre l'agriculteur et les unités administratives territoriales, selon le cas ;

c) la copie conforme à l'original du contrat de concession/bail à ferme de la surface agricole, conclu entre l'agriculteur et l'[Agenția Domeniilor Statului (agence des domaines de l'État)], [...] selon le cas. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16 Le 19 avril 2018, le conseil local de la commune de Chiochiș (Roumanie) a adopté une décision portant approbation de la location par appel d'offres ouvert de pâtures communales.

17 Le 24 mai 2018, JD a conclu avec cette commune un contrat de bail pour la location d'une surface de pâtures communales.

18 Le 10 mai 2019, JD a présenté une demande de paiement unique, au titre de l'année 2019, pour cette surface. Ce paiement, que JD a obtenu, était financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), en particulier le régime du paiement unique à la surface, ainsi que par des fonds nationaux.

19 Par jugement du même jour, la procédure d'attribution des pâtures communales mise en œuvre par la commune de Chiochiș et ses actes subséquents, dont le contrat de bail en faveur de JD, ont été annulés en raison de l'irrégularité de cette procédure. Il a été considéré que l'avis de négociation directe n'avait pas été publié dans le délai de cinq jours, prévu par la décision du conseil local de la commune, de sorte que le comité d'évaluation n'avait pas attribué régulièrement les pâtures à JD. Ce jugement indiquait, en substance, que l'annulation du contrat de bail était due non pas à une faute de JD, mais à un manquement de cette commune à l'une de ses obligations.

20 JD a fait appel de ce jugement devant la Curtea de Apel Cluj (Cour d'appel de Cluj, Roumanie). Cette dernière a rejeté cet appel comme tardif le 5 mars 2020.

21 Le 24 novembre 2022, l'APIA a considéré, par procès-verbal, que JD ne disposait plus de titre sur les surfaces visées par le contrat de bail annulé. Elle a exigé le remboursement de l'aide financière de 83 334,01 lei roumains (RON) (environ 16 743 euros) octroyée à la suite de la demande du 10 mai 2019.

22 L'APIA ayant rejeté la réclamation de JD contre ce procès-verbal, cette dernière a formé un recours devant le Tribunalul Bistrița-Năsăud (tribunal de grande instance de Bistrița-Năsăud, Roumanie).

23 Par jugement du 15 juin 2023, cette juridiction a rejeté le recours de JD dirigé contre le procès-verbal de l'APIA du 24 novembre 2022. Elle a estimé que, premièrement, le contrat de bail annulé était réputé n'avoir jamais existé conformément à l'article 1254 du code civil, deuxièmement, l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 66/2011 imposait aux agriculteurs le respect des conditions générales d'admissibilité aux aides de l'Union, parmi lesquelles l'existence d'un document valable prouvant que les terres se trouvent à la disposition de la

personne déposant la demande d'aide, et, troisièmement, JD devait rembourser les sommes indûment perçues, en précisant que ce remboursement ne constituait pas une sanction administrative, de sorte que l'absence de faute n'était pas un élément pertinent.

24 JD a contesté ce jugement devant la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj), qui est la juridiction de renvoi.

25 Cette juridiction se demande si la notion de « non-respect des critères d'admissibilité », prévue à l'article 63, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013, inclut une situation où, pour des raisons indépendantes de la culpabilité du bénéficiaire d'une aide, le contrat de bail qui était valable au moment de l'examen des conditions d'admissibilité à celle-ci est annulé avec effet rétroactif. Elle estime que cette question appelle une réponse négative, étant donné que le bénéficiaire aurait respecté concrètement les critères d'admissibilité à la date du dépôt de la demande, et ce jusqu'à la date d'annulation de ce contrat, sans qu'aucune autre irrégularité, notamment quant à l'exploitation des terres, lui soit reprochée. L'annulation dudit contrat devrait donc être prise en compte pour évaluer l'existence d'un titre sur les terres en cause à compter de la date de cette annulation.

26 Ladite juridiction ajoute que, dans l'hypothèse où la Cour jugerait que l'annulation avec effet rétroactif, conformément à la réglementation nationale, d'un contrat de bail qui était valable au moment de l'examen des conditions d'admissibilité à une aide de l'Union constitue une situation dans laquelle le bénéficiaire ne respecte pas ces conditions, indépendamment de la date à laquelle cette annulation est intervenue, elle s'interroge sur la possibilité d'appliquer le principe de proportionnalité au retrait de l'aide.

27 Dans ces conditions, la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Dans [le cadre de] l'interprétation de l'article 63, paragraphe 1, du règlement [nº 1306/2013], l'annulation avec effet rétroactif, conformément à la réglementation nationale, d'un contrat qui était valable au moment de l'examen des conditions d'admissibilité constitue-t-elle une situation dans laquelle le bénéficiaire ne respecte pas les conditions d'admissibilité, indépendamment du moment où cette annulation est intervenue [?]

2) Dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la [première question préjudicielle], le principe de proportionnalité peut-il être appliqué au retrait du paiement conformément à l'article 63, paragraphe 1, du règlement [nº 1306/2013] [?] »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

28 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge de renvoi une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En effet, la Cour a pour mission d'interpréter toutes les dispositions du droit de l'Union dont les juridictions nationales ont besoin afin de statuer sur les litiges qui leur sont soumis, même si ces dispositions ne sont pas indiquées expressément dans les questions qui lui

sont adressées par ces juridictions (voir arrêts du 18 mars 1993, Viessmann, C-280/91, EU:C:1993:103, point 17, ainsi que du 19 décembre 2019, Nederlands Uitgeversverbond et Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, point 31).

29 En l'occurrence, il ressort de la demande de décision préjudicielle que, par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à déterminer dans quelle mesure l'administration nationale compétente peut considérer qu'une aide octroyée à un agriculteur ne remplit pas les critères d'admissibilité dans une situation où un contrat de bail, qui est produit à l'appui de la demande d'aide afin de prouver, conformément à la réglementation nationale, que la surface agricole est à la disposition de cet agriculteur, et qui est valable au moment de l'examen de cette demande, est annulé ultérieurement, avec effet rétroactif, en raison d'une irrégularité de la procédure d'attribution de ce contrat, non imputable à cet agriculteur. Plus précisément, il ressort de cette demande que cette juridiction s'interroge sur le point de savoir si, dans une telle situation, l'administration nationale compétente peut considérer que ledit agriculteur ne remplit pas les critères d'admissibilité indépendamment de la date d'annulation de ce contrat.

30 Dans la mesure où la première question se réfère à l'article 63, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013, il convient de relever que, en vertu du premier alinéa de cette disposition, lorsqu'il est constaté qu'un bénéficiaire d'une aide ne respecte pas les critères d'admissibilité de celle-ci, les engagements ou les autres obligations relatifs aux conditions d'octroi de l'aide ou du soutien prévus par la législation agricole sectorielle, l'aide n'est pas payée ou est retirée en totalité ou en partie.

31 Cet article 63, paragraphe 1, premier alinéa, concerne les conséquences juridiques du non-respect des critères d'admissibilité, des engagements et des autres obligations (voir, en ce sens, arrêt du 11 avril 2024, Baramlay, C-6/23, EU:C:2024:294, point 67). En revanche, cette disposition ne définit pas ces critères, qui varient selon le régime d'aide ou de soutien concerné.

32 Étant donné qu'il ressort de la demande de décision préjudicielle que la demande d'aide en cause dans l'affaire au principal concerne en particulier le régime de paiement unique à la surface, il convient de constater que sont pertinentes, pour apprécier si le bénéficiaire d'une aide au titre de ce régime remplit les critères d'admissibilité, non seulement les dispositions du règlement nº 1306/2013, relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC, mais également celles du règlement nº 1307/2013, relatif aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la PAC.

33 Dans ces conditions, il convient de considérer que, par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le règlement nº 1306/2013 et le règlement nº 1307/2013 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que l'administration nationale compétente considère une demande de paiement unique à la surface comme étant devenue inadmissible, au seul motif que le contrat de bail portant sur la surface agricole visée par cette demande, produit à l'appui de celle-ci afin de prouver, conformément à la réglementation nationale, que la surface agricole est à la disposition de l'agriculteur, et qui était valable au moment de l'examen de ladite demande, a été annulé ultérieurement, avec effet rétroactif, en raison d'une irrégularité de la procédure d'attribution de ce contrat, irrégularité non imputable à cet agriculteur, indépendamment de la date d'annulation dudit contrat.

34 En vertu de l'article 36, paragraphe 1, du règlement nº 1307/2013, les États membres qui appliquaient en 2014 le régime de paiement unique à la surface visé au titre V, chapitre 2, du règlement nº 73/2009 pouvaient, aux conditions fixées dans ce premier règlement, décider de continuer d'appliquer ce régime jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tard.

35 Le régime de paiement unique à la surface est un régime d'aide découplé, c'est-à-dire indépendant de la production agricole. Il fournit un soutien direct au revenu, qui a pour objectif d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs qui exercent réellement une activité agricole et, partant, disposent dans les faits d'une surface agricole sur laquelle cette activité est exercée (voir, en ce sens, arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 52).

36 Conformément à l'article 36, paragraphe 2, du règlement nº 1307/2013, le paiement unique à la surface est octroyé sur une base annuelle pour chaque hectare admissible déclaré par l'agriculteur conformément à l'article 72, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement nº 1306/2013.

37 En premier lieu, le bénéfice du paiement unique à la surface est soumis à la condition que la surface déclarée par l'agriculteur réponde à la définition de la notion d'« hectare admissible », au sens de l'article 32, paragraphe 2, du règlement nº 1307/2013, cette notion couvrant toute surface agricole sur laquelle est exercée une activité agricole, qui est rattachée à une exploitation (arrêt du 4 juillet 2024, Asoprovac, C-708/22, EU:C:2024:573, point 18). Conformément à l'article 32, paragraphe 4, de ce règlement, la surface déclarée n'est considérée comme un hectare admissible que si elle répond à cette définition tout au long de l'année civile concernée, excepté en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles.

38 En deuxième lieu, le bénéfice du paiement unique à la surface est également soumis à la condition, prévue à l'article 36, paragraphe 5, du règlement nº 1307/2013, selon laquelle, sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, les hectares admissibles déclarés par l'agriculteur sont à sa disposition à une date fixée par l'État membre, laquelle n'est pas postérieure à la date fixée dans cet État pour la modification de la demande d'aide visée à l'article 72, paragraphe 1, du règlement nº 1306/2013.

39 Selon la jurisprudence, afin de déterminer si une surface est « à la disposition » d'un agriculteur, au sens de l'article 36, paragraphe 5, du règlement nº 1307/2013, ce règlement n'exige pas que cet agriculteur produise un titre juridique formel établissant son « droit d'utilisation » de la surface en cause, la démonstration du caractère effectif de l'utilisation de cette surface ainsi que d'une autonomie suffisante dudit agriculteur aux fins de l'exercice de son activité agricole sur ladite surface étant suffisante à cet effet (voir, en ce sens, arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 53).

40 En troisième lieu, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 60 du règlement nº 1306/2013, 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.

41 La Cour a déjà jugé que la preuve d'une pratique abusive par le bénéficiaire potentiel d'une aide nécessite, d'une part, un ensemble de circonstances objectives d'où 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 (arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, point 70 et jurisprudence citée).

42 Dans une situation où le contrat de bail de la surface agricole déclarée par l'agriculteur dans le cadre d'une demande de paiement unique à la surface, qui était valable au moment de cette demande, est annulé ultérieurement, avec effet rétroactif, en raison d'une irrégularité de la procédure d'attribution de ce contrat, irrégularité non imputable à cet agriculteur, l'administration nationale compétente ne saurait considérer, de ce seul fait, que les critères prévus à l'article 32, paragraphes 2 et 4, ainsi qu'à l'article 36, paragraphe 5, du règlement nº 1307/2013 ne sont pas remplis, indépendamment de la date d'annulation dudit contrat.

43 En effet, dans l'hypothèse où le contrat de bail est annulé après la fin de l'année civile au titre de laquelle le paiement unique à la surface est demandé, ces critères sont, en principe, remplis. Cette annulation du contrat de bail de la surface agricole, en dépit de son caractère rétroactif, ne permet ni de considérer que les hectares déclarés ne répondaient pas à la définition d'« hectare admissible » tout au long de l'année civile concernée, conformément à l'article 32, paragraphes 2 et 4, du règlement nº 1307/2013, ni de constater que la surface agricole n'était, dans les faits, pas à la disposition de l'agriculteur à la date fixée par l'État membre en application de l'article 36, paragraphe 5, de ce règlement. En particulier, ladite annulation ne saurait, à elle seule, remettre en cause la constatation de la juridiction de renvoi selon laquelle l'agriculteur utilisait effectivement cette surface agricole et disposait d'une autonomie suffisante aux fins de l'exercice de son activité agricole à ladite date, conformément à la jurisprudence rappelée au point 39 du présent arrêt.

44 Par ailleurs, étant donné que, dans la situation mentionnée au point 42 du présent arrêt, l'annulation du contrat de bail est due à une irrégularité de la procédure d'attribution de ce contrat, irrégularité non imputable à cet agriculteur, cette annulation ne devrait pas, à elle seule, sans que soit établi l'élément subjectif visé par la jurisprudence citée au point 41 du présent arrêt, amener la juridiction de renvoi à considérer que celui-ci aurait créé artificiellement les conditions requises en vue de l'obtention du paiement unique à la surface, en contradiction avec l'objectif de la réglementation ou aurait essayé de profiter abusivement des terrains d'autrui dans le but de contourner la réglementation de l'Union relative au régime de paiement unique au sens de la jurisprudence de la Cour (voir, en ce sens, arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 65 et jurisprudence citée).

45 Il convient de préciser que la circonstance que l'annulation du contrat de bail de la surface déclarée aux fins du paiement unique à la surface est due au non-respect des règles de passation des marchés publics par une commune n'implique pas, par elle-même, l'inadmissibilité de la demande d'aide sollicitée auprès de l'autorité nationale compétente. En effet, à la différence d'autres régimes d'aide ou de soutien au titre de la PAC, aucune disposition du droit de l'Union ne soumet l'attribution du paiement unique à la surface à la mise en œuvre de ces règles. Si l'article 63, paragraphe 1, second alinéa, du règlement nº 1306/2013 précise, à l'instar de son premier alinéa, les conséquences du non-respect des critères d'admissibilité, des engagements et des autres obligations relatifs aux conditions d'octroi de l'aide ou du soutien, lorsque ce non-respect concerne la réglementation nationale ou de l'Union relative aux marchés publics, il n'a ni pour objet ni pour effet de poser une condition subordonnant, de manière générale, les aides relevant du régime de paiement unique à la surface au respect de cette réglementation.

46 Cela étant, conformément à l'article 72, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), du règlement nº 1306/2013, et à l'article 14, paragraphe 1, du règlement d'exécution nº 809/2014, 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'aides quant aux surfaces qui font l'objet de sa demande (voir, par analogie, arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 60).

47 Par ailleurs, conformément à l'article 58, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 1306/2013, les États membres disposent également d'une marge d'appréciation lors du choix des mesures nationales qu'ils estiment nécessaires pour prévenir et sanctionner de manière efficace les irrégularités et les fraudes (voir, en ce sens, arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 62).

48 L'exercice par les États membres de leur marge d'appréciation relative aux preuves à fournir à l'appui d'une demande d'aide est soumise à certaines limites, notamment quant à la possibilité d'obliger le demandeur à présenter un titre juridique valable justifiant de son droit d'utiliser les surfaces faisant l'objet de sa demande. Dans ce contexte, la réglementation nationale qui met en œuvre cette marge d'appréciation doit respecter les objectifs poursuivis par le droit de l'Union en matière de soutien financier direct en faveur des agriculteurs et les principes généraux du droit de l'Union, en particulier le principe de proportionnalité, qui exige que les moyens mis en œuvre par une disposition soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 63).

49 Ainsi, le règlement nº 1307/2013 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui conditionne l'obtention d'une aide au titre du régime de paiement unique à la surface à l'obligation pour le demandeur de prouver qu'il détient un « droit d'utilisation » de la surface agricole faisant l'objet de cette demande, pour autant que soient respectés les objectifs poursuivis par la réglementation concernée de l'Union et les principes généraux du droit de l'Union, en particulier le principe de proportionnalité (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 68).

50 Il ressort des observations écrites du gouvernement roumain que, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, la réglementation roumaine prévoit, aux termes de l'article 8, paragraphe 1, sous n), de l'ordonnance d'urgence du gouvernement nº 3/2015, dans sa version applicable à la date des faits du litige au principal, l'obligation pour l'agriculteur sollicitant une aide au titre du régime de paiement unique à la surface de fournir la preuve que la surface agricole se trouve à sa disposition. Il ressort des mêmes observations que, selon l'arrêté nº 619/2015, parmi les documents prouvant que les terres admissibles déclarées se trouvent à la disposition de l'agriculteur figure, notamment, la copie conforme à l'original du contrat de bail de la surface agricole, conclu entre l'agriculteur et une commune.

51 La production de la preuve que la surface agricole se trouve à la disposition de l'agriculteur, prévue par le droit roumain, constitue, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, un critère d'admissibilité, au sens de l'article 63, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement nº 1306/2013, étant donné que cette production correspond à une exigence préalable indispensable à la validité d'une demande d'aide (voir, en ce sens, arrêt du 11 avril 2024, Baramlay, C-6/23, EU:C:2024:294, point 66).

52 S'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si la pratique administrative en cause dans l'affaire au principal respecte les objectifs poursuivis par le droit de l'Union en matière de soutien financier direct en faveur des agriculteurs et les principes généraux du droit de l'Union, en particulier le principe de proportionnalité, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, celle-ci est compétente pour fournir à la juridiction de renvoi tous les éléments d'interprétation relevant du droit de l'Union qui peuvent permettre à celle-ci d'apprécier une telle conformité pour le jugement de l'affaire dont elle est saisie (voir, en ce sens, arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 64 et jurisprudence citée).

53 Or, il convient de considérer que la pratique de l'autorité administrative compétente, selon laquelle, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, la demande de paiement unique à la surface est considérée comme étant inadmissible en cas d'annulation du contrat de bail de la surface agricole, indépendamment de la date de cette annulation, n'est pas apte à garantir la réalisation de l'objectif de la réglementation, rappelé au point 35 du présent arrêt, visant à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs lorsqu'ils exercent réellement une activité agricole et, partant, disposent dans les faits d'une surface agricole sur laquelle cette activité est exercée.

54 En effet, dans l'hypothèse où le contrat de bail est annulé après la fin de l'année civile au titre de laquelle le paiement unique à la surface est demandé, il convient de constater, ainsi qu'il résulte du point 43 du présent arrêt, que les critères d'admissibilité prévus par le droit de l'Union sont, en principe, remplis. Par ailleurs, à la différence de la situation dans laquelle l'agriculteur n'est pas en mesure de produire un document prouvant qu'il détient un « droit d'utilisation » de la surface agricole, valable au moment de sa demande de paiement unique à la surface, l'hypothèse dans laquelle le contrat de bail destiné à prouver ce « droit d'utilisation » est annulé après la fin de l'année civile concernée en raison d'une irrégularité de la procédure d'attribution de ce contrat, irrégularité non imputable à cet agriculteur, n'est pas susceptible, compte tenu du motif de cette annulation, de révéler l'existence d'une situation dans laquelle cet agriculteur cherche à profiter abusivement des terrains d'autrui dans le but de contourner la réglementation au sens de la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 7 avril 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, point 65 et jurisprudence citée).

55 Considérer, dans une telle hypothèse, que la demande de paiement unique à la surface ne remplit pas le critère d'admissibilité prévu par le droit national serait de nature, en méconnaissance de l'objectif de la réglementation, à priver cet agriculteur de soutien direct au revenu, alors que, selon les explications de la juridiction de renvoi, il a réellement exercé une activité agricole et, partant, a disposé dans les faits d'une surface agricole sur laquelle cette activité était exercée.

56 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que le règlement nº 1306/2013 et le règlement nº 1307/2013 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que l'administration nationale compétente considère une demande de paiement unique à la surface comme étant devenue inadmissible, au seul motif que le contrat de bail portant sur la surface agricole visée par cette demande, produit à l'appui de celle-ci afin de prouver, conformément à la réglementation nationale, que la surface agricole est à la disposition de l'agriculteur, et qui était valable au moment de l'examen de ladite demande, a été annulé ultérieurement, avec effet rétroactif, en raison d'une irrégularité de la procédure d'attribution de ce contrat, irrégularité non imputable à cet agriculteur, indépendamment de la date d'annulation dudit contrat.

Sur la seconde question

57 Il ressort de la décision de renvoi que la seconde question n'est posée qu'en cas de réponse affirmative à la première question. Au vu de la réponse apportée à celle-ci, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question.

Sur les dépens

58 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

Le règlement (UE) nº 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) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 et (CE) nº 485/2008 du Conseil, tel que modifié par le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017, ainsi que le règlement (UE) nº 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) nº 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil,

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à ce que l'administration nationale compétente considère une demande de paiement unique à la surface comme étant devenue inadmissible, au seul motif que le contrat de bail portant sur la surface agricole visée par cette demande, produit à l'appui de celle-ci afin de prouver, conformément à la réglementation nationale, que la surface agricole est à la disposition de l'agriculteur, et qui était valable au moment de l'examen de ladite demande, a été annulé ultérieurement, avec effet rétroactif, en raison d'une irrégularité de la procédure d'attribution de ce contrat, irrégularité non imputable à cet agriculteur, indépendamment de la date d'annulation dudit contrat.

Signatures