Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M ME JULIANE KOKOTT
présentées le 10 mars 2016 [1]

Affaires jointes C-333/15 et C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
contre
Comunidad Autónoma de Aragón

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne)]

«Politique agricole commune — Règlement (CE) nº 1782/2003 — Régime de paiement unique — Hectares admissibles au bénéfice de l'aide — Pâturages permanents — Abus de droit»

I – Introduction

1. Les pâturages sont, en raison de leur grande valeur écologique et esthétique, une composante indispensable de nos paysages agricoles. Ils remplissent des fonctions essentielles pour la protection de l'environnement, dont la préservation fait partie des objectifs des politiques de l'Union européenne en vertu des dispositions combinées des articles 11 et 191 TFUE, et ils sont d'une importance primordiale pour la biodiversité, qui a progressivement attiré l'attention publique, tout spécialement ces dernières années [2]. Dans ces conditions, il peut paraître étonnant que des agriculteurs se voient refuser des paiements dans un État membre au motif qu'ils ont réaffecté à une utilisation comme pâturages des terres qui faisaient l'objet, par exemple, d'une exploitation intensive comme terres arables. Dans le cadre de la présente demande de décision préjudicielle, la Cour devra en substance répondre à la question de savoir si le droit de l'Union y fait obstacle.

2. La question se pose dans le cadre d'un litige opposant la propriétaire d'une exploitation agricole en Espagne, Mme María del Pilar Planes Bresco, aux autorités de la Comunidad Autónoma de Aragón (communauté autonome d'Aragon, Espagne). Ces dernières ont refusé de reconnaître comme admissible au bénéfice de l'aide la totalité de la surface des pâturages permanents que Mme Planes Bresco avait déclarés comme éligibles dans deux demandes de paiements directs ; ce refus était motivé par le fait que la surface indiquée dans ces demandes excédait celle prise en compte au cours d'une période de référence remontant à plusieurs années. Conformément à une disposition législative de la communauté autonome d'Aragon, il fallait considérer dans ces conditions que toute activité agricole avait en réalité été abandonnée sur les terres concernées et qu'un comportement abusif était dès lors constitué. Les deux parties invoquent à présent le droit de l'Union à l'appui de leurs points de vue.

1 — Langue originale : l'allemand.

2 — Voir communication de la Commission du 3 mai 2011, « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020 » [COM(2011) 244 final], qui a reçu le soutien du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen; voir conclusions du Conseil du 21 juin 2011 (document 11978/11) et du 19 décembre 2011 (document 18862/11), ainsi que résolution du Parlement européen du 20 avril 2012 (JO 2013, C 258 E, p. 99). Dans ce contexte, il convient également de noter que les Nations unies ont déclaré la période 2011 à 2020 « décennie pour la biodiversité ».

3. La présente affaire revêt en outre une importance particulière dans la mesure où la Cour des comptes de l'Union européenne critique depuis déjà plusieurs années des déficiences en ce qui concerne l'appréciation de l'admissibilité de pâturages permanents au bénéfice des aides en Espagne [3]. Cet État membre défend pour cette raison la réglementation en cause au principal en arguant qu'elle fait partie des mesures, adéquates, mises en place en vue de remédier aux problèmes identifiés par la Cour des comptes. Un examen plus approfondi montrera cependant que cette réglementation va au-delà du but recherché.

II – Cadre juridique

A – *Droit de l'Union*

4. En ce qui concerne le droit de l'Union, le cadre juridique dans lequel la présente affaire s'inscrit est constitué du règlement (CE) nº 1782/2003 [4], entre-temps abrogé. Ce règlement a réformé en profondeur le système des aides en faveur des agriculteurs dans l'Union. Les aides, qui étaient fonction de la production, ont alors été remplacées, pour l'essentiel, par le « paiement unique », dont le montant est indépendant de la production réelle de l'exploitation [5].

5. L'article 2, sous c), du règlement nº 1782/2003 (« Définitions ») définit l'« activité agricole » comme « la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, telles que définies à l'article 5 ».

6. L'article 5 du règlement nº 1782/2003 (« Bonnes conditions agricoles et environnementales ») est formulé comme suit :

« 1. Les États membres veillent à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Les États membres définissent, au niveau national ou régional, des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales sur la base du cadre fixé à l'annexe IV […].

2. Les États membres veillent à ce que les terres consacrées aux pâturages permanents à la date prévue pour les demandes d'aide à la surface en 2003 restent affectées à cet usage.

[…] »

3 — Voir rapports annuels de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2014 (JO 2015, C 373, p. 1), point 7.21 et encadré 7.8; à l'exercice 2012 (JO 2013, C 331, p. 1), encadré 3.1; à l'exercice 2011 (JO 2012, C 344, p. 1), point 3.20 et annexe 3.2; à l'exercice 2010 (JO 2011, C 326, p. 1), point 3.31 et annexe 3.2; à l'exercice 2009 (JO 2010, C 303, p. 1), point 3.38 et annexe 3.2, ainsi qu'à l'exercice 2008 (JO 2009, C 269, p. 1), point 5.36 et annexe 5.1.

4 — Règlement du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 et (CE) nº 2529/2001 (JO L 270, p. 1), abrogé par le règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, modifiant les règlements (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006 et (CE) nº 378/2007 (JO 2009, L 30, p. 16). Le règlement nº 73/2009 a été abrogé, à son tour, par le règlement (UE) nº 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013 (JO 2013, L 347, p. 608).

5 — Voir également, pour une meilleure compréhension du fonctionnement du régime de paiement unique, points 23 à 25 des conclusions que nous avons présentées le 6 février 2014 dans l'affaire Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

7. L'article 29 du règlement nº 1782/2003 (« Limitation des paiements ») dispose :

« Sans préjudice des dispositions spécifiques éventuelles figurant dans l'un ou l'autre régime de soutien, aucun paiement ne sera effectué en faveur de personnes au sujet desquelles il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien en question. »

8. L'article 36, paragraphe 1, du règlement nº 1782/2003 (« Modalités de paiement ») prévoit que l'aide accordée au titre du régime de paiement unique est versée pour des droits au paiement.

9. L'article 43 du règlement nº 1782/2003 (« Détermination des droits au paiement ») fixe les règles en application desquelles les droits au paiement ont été déterminés initialement. À cette fin, il fallait d'abord calculer un montant de référence, lequel correspondait, conformément à l'article 37 du règlement nº 1782/2003, à la moyenne des paiements accordés à un agriculteur au titre de l'ancien système de soutien au cours des trois années qui ont précédé la réforme, c'est-à-dire au cours des années 2000 à 2002. Ledit montant de référence était ensuite rapporté à la superficie exploitée en moyenne pendant cette période. Sur cette base, l'agriculteur se voyait accorder un certain nombre de droits au paiement, correspondant au nombre d'hectares de cette superficie, qui avaient chacun une certaine valeur.

10. L'article 44 du règlement nº 1782/2003 (« Utilisation des droits au paiement »), dans sa rédaction pertinente aux fins de la présente affaire, énonce :

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

2. Par "hectare admissible au bénéfice de l'aide", on entend toute superficie agricole de l'exploitation occupée par des terres arables et des pâturages permanents, à l'exclusion des superficies occupées par des cultures permanentes et des forêts ou affectées à une activité non agricole [6].

3. L'agriculteur déclare les parcelles correspondant à la superficie admissible liée à un droit au paiement. […]

[…] »

11. Sont par ailleurs pertinents dans le cadre de la présente affaire les règlements (CE) nº 795/2004[7] et (CE) nº 796/2004[8], qui avaient été adoptés en vue de mettre le règlement nº 1782/2003 en œuvre et ont été, eux aussi, abrogés entre-temps.

12. L'article 2, sous a), du règlement nº 795/2004 précise que l'on entend par « surface agricole » « l'ensemble de la superficie des terres arables, des pâturages permanents, et des cultures permanentes ».

6 — Dans le cadre de l'incorporation du secteur vitivinicole au régime de paiement unique par le règlement (CE) nº 479/2008 du Conseil, du 29 avril 2008, portant organisation commune du marché vitivinicole, modifiant les règlements (CE) nº 1493/1999, nº 1782/2003, (CE) nº 1290/2005 et (CE) nº 3/2008, et abrogeant les règlements (CEE) nº 2392/86 et (CE) nº 1493/1999 (JO 2008, L 148, p. 1), le libellé de l'article 44, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003 a été modifié (par l'article 123, point 5, du règlement nº 479/2008) comme suit: « Par "hectare admissible au bénéfice de l'aide", on entend toute superficie agricole de l'exploitation, à l'exclusion des superficies occupées par des forêts ou affectées à une activité non agricole. » Conformément à l'article 129, sous c), du règlement nº 479/2008, cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2009 et n'est donc pas pertinente aux fins de la présente affaire.

7 — Règlement de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement nº 1782/2003 (JO 2004, L 141, p. 1, rectificatif JO 2004, L 291, p. 18), abrogé par le règlement (CE) nº 1120/2009 (JO 2009, L 316, p. 1).

8 — Règlement de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement nº 1782/2003 (JO 2004, L 141, p. 18), tel que modifié par le règlement (CE) nº 239/2005 de la Commission, du 11 février 2005 (JO 2005, L 42, p. 3), abrogé par le règlement (CE) nº 1122/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009 (JO 2009, L 316, p. 65).

13. L'article 2, sous e), du règlement nº 795/2004 définit la notion de « pâturages permanents » en renvoyant à l'article 2, point 2, du règlement nº 796/2004.

14. Aux termes de l'article 2, point 2, du règlement nº 796/2004, on entend par « pâturages permanents », pour ce qui nous intéresse ici, « les terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans ou davantage […] ».

B – *Le droit espagnol*

15. La treizième section de l'Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación (arrêté du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de la communauté autonome d'Aragon), du 24 janvier 2007 [9], dispose :

« […] seuls les pâturages permanents des exploitations dont une superficie fourragère a été prise en compte pour l'octroi de droits de paiement unique sont admissibles, dans la limite d'une superficie maximale n'excédant pas la moyenne de la superficie fourragère prise en compte pour l'octroi de droits au paiement unique. Les pâturages permanents déclarés au-delà de la limite indiquée au présent paragraphe ne sont pas admissibles, car il est considéré que le bénéficiaire a créé artificiellement les conditions pour bénéficier du paiement, conformément à l'article 29 du règlement nº 1782/2003. »

16. La seizième section de l'Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación (arrêté du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de la communauté autonome d'Aragon), du 24 janvier 2008 [10], est rédigée en des termes en substance identiques à ceux de la disposition précitée ; elle précise en outre :

« Le paragraphe précédent ne s'applique pas si l'agriculteur démontre qu'il est titulaire d'un élevage à la date de la demande et qu'il utilise les pâturages permanents déclarés pour l'alimentation du bétail de cet élevage. »

III – La procédure au principal et la procédure devant la Cour

17. Au cours de chacune des années 2007 et 2008, M[me] Planes Bresco a introduit une demande de paiements directs à la surface en application du règlement nº 1782/2003.

18. L'autorité compétente de la communauté autonome d'Aragon a réduit les superficies déclarées dans ces demandes dans la mesure où les superficies déclarées comme pâturages permanents admissibles au bénéfice de l'aide excédaient la moyenne de la superficie fourragère prise en compte, à l'époque, pour l'octroi des droits au paiement. En effet, en application du droit de la communauté autonome d'Aragon, il convenait de considérer dans ce type de cas que, en ce qui concernait les hectares en excès de cette moyenne, les conditions requises pour bénéficier des paiements avaient été créées artificiellement.

19. Les recours introduits contre ces décisions n'ont jusqu'à présent pas abouti.

9 — *Boletín Oficial de Aragón* nº 13, du 31 janvier 2007, p. 1310.

10 — *Boletín Oficial de Aragón* nº 12, du 30 janvier 2008, p. 956.

20. Le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), qui est désormais saisi du litige, nourrit dans ce contexte des doutes quant à l'interprétation du règlement nº 1782/2003 et a posé les deux questions préjudicielles suivantes à notre Cour :

« 1) Les articles 43 et 44 du règlement nº 1782/2003 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui exclut de la catégorie des hectares admissibles toutes les superficies de pâturages permanents déclarées par un agriculteur au-delà de la superficie qui avait auparavant été prise en compte pour déterminer le montant des droits normaux auxquels il avait droit, subordonnant ainsi la prise en compte de ces pâturages permanents et, partant, la substitution de pâturages à des terres arables à la condition que ceux-ci soient effectivement consacrés à l'élevage de bétail au cours de l'exercice pour lequel cet agriculteur souhaite bénéficier du droit de percevoir des aides ?

En cas de réponse négative :

2) L'article 29 du règlement nº 1782/2003, qui exclut les paiements au titre des régimes de soutien lorsqu'"il est établi [que les bénéficiaires] ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien en question", doit-il être interprété en ce sens qu'il ne permet pas aux États membres d'adopter des dispositions générales réduisant le nombre d'"hectares admissibles" (de pâturages permanents) en définissant objectivement des situations générales dans lesquelles il est présumé que le bénéficiaire a créé artificiellement les conditions d'obtention des paiements sans prouver concrètement, concernant un agriculteur déterminé, l'activité et le comportement de ce dernier ? »

21. Le Royaume d'Espagne et la Commission européenne ont déposé des observations écrites dans le cadre de la procédure devant la Cour.

IV – En droit

A – *Sur la première question préjudicielle*

22. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir si le règlement nº 1782/2003 fait obstacle à une réglementation nationale, en application de laquelle toutes les superficies de pâturages permanents déclarées par un agriculteur, dans le cadre d'une demande de paiements au titre du régime de paiement unique, au-delà des superficies fourragères qui avaient été prises en compte lors de la détermination initiale de ses droits au paiement ne sont considérées comme hectares admissibles au bénéfice de l'aide que si elles sont effectivement consacrées à l'élevage de bétail.

23. Pour y répondre, il convient d'examiner s'il est possible de subordonner l'admissibilité de pâturages permanents au bénéfice de l'aide à la condition qu'une superficie identique de pâturages existait déjà à l'époque de détermination des droits au paiement de l'agriculteur ou, si tel n'est pas le cas, que les superficies soient actuellement utilisées à des fins d'élevage de bétail, par exemple, comme superficie fourragère.

24. La question de la juridiction de renvoi vise tant l'article 43 que l'article 44 du règlement nº 1782/2003. Seule cette dernière disposition est cependant pertinente lorsqu'il s'agit d'apprécier l'admissibilité d'une superficie à l'aide, étant donné que l'article 43 régit uniquement la détermination initiale des droits au paiement.

25. Conformément à l'article 44, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003 dans sa rédaction pertinente aux fins de la présente affaire, toute superficie agricole de l'exploitation occupée par des terres arables et des pâturages permanents, à l'exclusion des superficies occupées par des cultures permanentes et des forêts ou affectées à une activité non agricole, est susceptible de constituer un « hectare admissible au bénéfice de l'aide ». Trois conditions doivent donc être réunies pour qu'une superficie puisse être considérée comme admissible au bénéfice de l'aide au sens de cette disposition : il doit s'agir d'une *superficie agricole*, qui fait partie d'une *exploitation* et qui est affectée à une *activité agricole* [11].

26. En premier lieu, il doit s'agir d'une *superficie agricole*. L'article 2, sous a), du règlement nº 795/2004 définit la surface agricole comme « l'ensemble de la superficie des terres arables, des pâturages permanents, et des cultures permanentes ».

27. En l'occurrence, le litige porte sur l'admissibilité au bénéfice de l'aide de superficies qui ont été déclarées comme pâturages permanents. On entend par « pâturages permanents », au sens des dispositions combinées de l'article 2, sous e), du règlement nº 795/2004 et de l'article 2, point 2, du règlement nº 796/2004, des terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans ou davantage. Dans l'affaire au principal, le point de savoir si les superficies en cause répondent effectivement à cette définition n'est pas contesté entre les parties et il appartiendrait en tout état de cause aux autorités nationales d'en décider.

28. En deuxième lieu, pour être admissible au bénéfice de l'aide au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003, une superficie doit faire partie de l'*exploitation* de l'agriculteur concerné [12]. Selon la jurisprudence, il est à cet égard suffisant que l'agriculteur dispose, en ce qui concerne cette surface, d'une autonomie suffisante aux fins de l'exercice de son activité agricole [13]. Ce point, non plus, n'est pas litigieux dans l'affaire au principal.

29. En troisième lieu, l'admissibilité d'une superficie agricole au bénéfice de l'aide suppose que cette superficie soit utilisée aux fins d'une *activité agricole* [14]. Le fait que la production, l'élevage et la culture de produits agricoles sont une telle activité semble évident. C'est pourquoi ces activités sont citées dans la définition énoncée à l'article 2, sous c), du règlement nº 1782/2003. Cette disposition englobe cependant, en outre, le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et *environnementales*, telles que définies à l'article 5 dudit règlement, dans la notion d'« activité agricole ».

30. Contrairement à ce que semble exiger le droit de la communauté autonome d'Aragon [15], l'*activité agricole* ne suppose donc pas que les pâturages permanents soient utilisés pour produire des produits agricoles. En effet, conformément à la définition de la notion d'« activité agricole » à l'article 2, sous c), du règlement nº 1782/2003, le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales constitue déjà à lui seul une telle activité. De plus, il ressort de l'article 5 du règlement nº 1782/2003 que cela vise tout spécialement les superficies qui ne sont plus exploitées à des fins de production. Comme la Cour l'a déjà jugé dans ce contexte, une superficie dont l'utilisation poursuit principalement des objectifs de préservation du paysage et de protection de la nature doit donc également être considérée comme admissible au bénéfice de l'aide [16].

11 — Arrêt du 2 juillet 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, point 54).

12 — Arrêt du 2 juillet 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, point 58).

13 — Arrêts du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, points 58 et 62); du 2 juillet 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, point 44), ainsi que du 2 juillet 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, point 58).

14 — Arrêt du 2 juillet 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, point 63).

15 — Voir point 16 des présentes conclusions.

16 — Arrêt du 14 octobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, point 49).

31. Partant, si les superficies déclarées par un agriculteur dans une demande d'aide satisfont à ces trois conditions, elles constituent des « hectares admissibles au bénéfice de l'aide » au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003. Chacun de ces hectares, lié à un droit au paiement de l'agriculteur, donne droit au paiement du montant fixé par le droit. En revanche, le règlement nº 1782/2003 ne laisse aucune marge de manœuvre aux États membres pour subordonner l'admissibilité au bénéfice de l'aide à d'autres conditions.

32. Il importe par conséquent peu de savoir si les superficies déclarées comme pâturages permanents avaient déjà cette qualité – par exemple, en tant que superficies fourragères – à l'époque de la détermination des droits au paiement ou si ce n'est que plus tard qu'elles ont été réaffectées d'une exploitation comme terres arables, par exemple, à des pâturages permanents. Au contraire, les droits au paiement normaux ne sont pas attachés à des superficies spécifiques, parce que ce sont des aides directes au revenu, indépendantes de la production, qui sont accordées dans le cadre du régime de paiement unique [17].

33. Des considérations tenant à l'économie de ce régime viennent étayer cette conclusion. D'une part, l'article 46, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003 confirme qu'il n'y a en principe aucune obligation d'activer des droits au paiement avec les superficies au titre desquelles ils ont été initialement attribués. En effet, aux termes de cette disposition, « les transferts de droits au paiement, avec ou sans terres, peuvent se faire par vente ou toute autre cession définitive ».

34. D'autre part, il convient d'avoir égard à l'article 53 du règlement nº 1782/2003 ; cet article énonce une règle spécifique de détermination des droits au paiement dans le cas où, au cours de la période de référence (c'est-à-dire au cours des années 2000 à 2002), un agriculteur s'était obligé à mettre en jachère une partie des terres de son exploitation. Dérogeant expressément à l'article 44, paragraphe 2, de ce même règlement, l'article 54, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003 dispose à cet égard que seules sont admissibles au bénéfice de l'aide pour mise en jachère des superficies agricoles occupées par des terres arables. Cette disposition rattache ainsi exceptionnellement le droit au paiement à un type déterminé de superficie admissible au bénéfice de l'aide. Cela montre, a contrario, que, s'agissant des droits au paiement normaux, la situation existant à l'époque de leur détermination ne peut avoir une influence sur le point de savoir avec quelles superficies éligibles ces droits au paiement peuvent être activés plus tard.

35. Enfin, il est également conforme aux objectifs du règlement nº 1782/2003 de considérer que des pâturages permanents sont admissibles au bénéfice de l'aide, que les terres concernées aient eu une affectation différente dans le passé ou non ou soient effectivement utilisées pour produire des produits agricoles ou non. Ainsi, le considérant 4 du règlement nº 1782/2003 souligne expressément l'effet positif des pâturages permanents sur l'environnement [18]. Dans la logique de cet objectif, l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003 donne instruction aux États membres de veiller à ce que les terres consacrées aux pâturages permanents à la date du changement de système de soutien, au cours de l'année 2003, restent bien affectées à cet usage.

36. À cette fin, l'article 4 du règlement nº 796/2004 habilite en outre les États membres à prendre des mesures particulières en cas de diminution, au niveau national ou régional, de la surface globale des terres affectées aux pâturages permanents. Par exemple, des agriculteurs qui disposent de terres qui avaient été consacrées aux pâturages permanents puis ont été réaffectées à d'autres utilisations peuvent ainsi se voir imposer l'obligation de rétablir les pâturages permanents [19].

17 — Voir considérant 24 du règlement nº 1782/2003, aux termes duquel « il y a lieu de passer du soutien de la production au soutien du producteur en introduisant un système découplé d'aide au revenu pour chaque exploitation agricole ».

18 — Aux termes du considérant 4 du règlement nº 1782/2003, « [é]tant donné que les pâturages permanents ont un effet positif sur l'environnement, il convient d'adopter des mesures visant à encourager le maintien des pâturages permanents existants afin de prévenir leur transformation généralisée en terres arables ».

19 — Article 4, paragraphe 2, du règlement nº 796/2004.

37. Le règlement nº 1782/2003 ne fait ainsi nullement obstacle à une extension des pâturages permanents ; au contraire, en raison de leur effet positif sur l'environnement, il vise à en assurer le maintien. Ce n'est qu'en cas de *réduction* de la superficie des pâturages permanents que les États membres sont habilités à prendre des mesures correctrices.

38. Partant, il convient de répondre à la première question préjudicielle qu'il y a lieu d'interpréter le règlement nº 1782/2003, et notamment son article 44, paragraphe 2, en ce sens qu'il fait obstacle à une réglementation nationale en application de laquelle toutes les superficies de pâturages permanents déclarées par un agriculteur au-delà des superficies fourragères qui avaient été prises en compte lors de la détermination initiale des droits au paiement lui revenant ne sont considérées comme hectares admissibles au bénéfice de l'aide que si elles sont effectivement consacrées à l'élevage de bétail.

B – *Sur la deuxième question préjudicielle*

39. La deuxième question vise à savoir si l'article 29 du règlement nº 1782/2003 fait obstacle à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui établit une présomption légale en vertu de laquelle, lorsque les superficies de pâturages permanents déclarées dans une demande de paiements au titre du régime de paiement unique excèdent les superficies fourragères qui avaient été prises en compte lors de la détermination initiale des droits au paiement, il est présumé que l'agriculteur a créé artificiellement les conditions d'obtention des paiements.

40. La juridiction de renvoi ne pose cette question que pour le cas où sa première question préjudicielle recevrait une réponse négative. Au regard de nos développements ci-dessus, il n'est donc pas nécessaire d'y répondre ; nous l'examinerons néanmoins à titre subsidiaire.

41. Aux termes de l'article 29 du règlement nº 1782/2003, aucun paiement ne sera effectué en faveur de personnes au sujet desquelles il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien en question.

42. Le Royaume d'Espagne est d'avis que la réglementation nationale en cause est conforme à cette disposition. Il fait valoir qu'elle a pour but d'éviter que, dans le cadre de la perception de paiements au titre du régime de paiement unique, les surfaces agricoles cultivées qui avaient, à l'époque, donné lieu à l'attribution de ces droits au paiement soient remplacées de manière injustifiée et abusive par des pâturages permanents, la substitution de pâturages permanents à des surfaces agricoles cultivées dissimulant en réalité l'abandon de toute activité agricole véritable.

43. Au regard de ses termes, l'article 29 du règlement nº 1782/2003 est en substance une reprise de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) nº 2988/95 [20], lequel peut, quant à lui, être considéré comme la codification d'une jurisprudence constante, selon laquelle les justiciables ne sauraient frauduleusement ou abusivement se prévaloir des normes de l'Union [21]. En effet, l'application de la réglementation de l'Union ne saurait être étendue jusqu'à couvrir les pratiques abusives d'opérateurs économiques [22].

44. Selon la jurisprudence de la Cour, la preuve d'un abus d'un bénéficiaire potentiel nécessite, d'une part, un ensemble de circonstances objectives d'où il résulte que, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation de l'Union, l'objectif poursuivi par cette réglementation n'a pas été atteint ; elle nécessite, d'autre part, la volonté d'obtenir un avantage résultant de ladite réglementation, en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention [23]. Il appartient au juge national d'établir si tel est le cas. La preuve doit être administrée conformément aux règles du droit national, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à l'efficacité du droit de l'Union [24].

45. L'application de l'article 29 du règlement nº 1782/2003 suppose donc la réunion d'un élément objectif et d'un élément subjectif. Par conséquent, l'article 29 du règlement nº 1782/2003 ne fournit, en tout état de cause, aucune base juridique à une réglementation qui établit, de façon générale et hors toute appréciation des circonstances du cas concret, la présomption selon laquelle, en ce qui concerne les pâturages permanents supplémentaires déclarés, l'agriculteur a créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de paiements.

46. Comme la Commission l'observe à juste titre, il est notamment déjà impossible d'identifier un quelconque élément objectif d'un éventuel abus. En effet, par ce nouveau système de soutien, le législateur de l'Union cherchait justement à découpler les aides au revenu des agriculteurs autant que possible de la production [25]. Lorsqu'un agriculteur active des droits au paiement avec des pâturages permanents qui sont admissibles au bénéfice de l'aide au regard des conditions de l'article 44, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003, cela est parfaitement conforme à l'objectif du régime de paiement unique.

20 — Règlement du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 312, p. 1). Il existe toute une série d'autres textes législatifs de l'Union qui contiennent une disposition qui suit ce modèle: voir notamment, déjà, article 7 du règlement (CE) nº 1259/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune (JO 1999, L 160, p. 113) ou article 193 du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) (JO 2007, L 299, p. 1), qualifié expressément de « [c]lause de contournement », ainsi qu'article 4, paragraphe 8, du règlement (UE) nº 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO 2011, L 25, p. 8).

21 — Voir, en ce sens, point 80 des conclusions que l'avocat général Alber a présentées le 16 mai 2000 dans l'affaire Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Voir, concernant cette jurisprudence, notamment, arrêts du 12 mai 1998, Kefalas e.a. (C-367/96, EU:C:1998:222, point 20); du 23 mars 2000, Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, point 33); du 21 février 2006, Halifax e.a. (C-255/02, EU:C:2006:121, point 68); du 6 avril 2006, Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, point 19), ainsi que du 13 mars 2014, SICES e.a. (C-155/13, EU:C:2014:145, point 29).

22 — Voir arrêts du 11 octobre 1977, Cremer (125/76, EU:C:1977:148, point 21); du 3 mars 1993, General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, point 21); du 21 février 2006, Halifax e.a. (C-255/02, EU:C:2006:121, point 69); du 6 avril 2006, Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, point 20); du 11 janvier 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, point 31), ainsi que du 12 décembre 2013, Christodoulou e.a. (C-116/12, EU:C:2013:825, point 63).

23 — Voir arrêts du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, points 52 et suiv.); du 21 juillet 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, point 39); du 21 février 2006, Halifax e.a. (C-255/02, EU:C:2006:121, points 74 et suiv.); du 12 septembre 2006, Cadbury Schweppes et Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, point 64); du 16 octobre 2012, Hongrie/Slovaquie (C-364/10, EU:C:2012:630, point 58); du 12 décembre 2013, Christodoulou e.a. (C-116/12, EU:C:2013:825, point 64), ainsi que du 12 septembre 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, point 29).

24 — Voir arrêts du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, point 54); du 12 décembre 2013, Christodoulou e.a. (C-116/12, EU:C:2013:825, point 65), ainsi que du 12 septembre 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, point 30).

25 — Voir, une nouvelle fois, considérant 24 du règlement nº 1782/2003.

47. Par ailleurs, il convient de souligner que, dans ses observations, le Royaume d'Espagne parle lui-même, à propos des pâturages permanents déclarés abusivement, d'abus commis par « quelques bénéficiaires ». Il y a donc d'autant moins de raisons de penser que l'application rigoureuse de la réglementation très détaillée qui a déjà été adoptée au niveau de l'Union en vue de garantir l'efficacité des contrôles ne suffirait pas à combattre efficacement les abus décrits.

48. Enfin, l'argumentation du Royaume d'Espagne ne convainc pas non plus lorsqu'il établit un lien entre la réglementation en cause et les critiques formulées par la Cour des comptes au sujet des déficiences constatées en ce qui concerne l'appréciation de l'admissibilité de pâturages permanents au bénéfice des aides [26]. En effet, ces critiques visent des paiements accordés au titre de superficies qui ne répondent pas aux conditions d'admissibilité au bénéfice de l'aide énoncées à l'article 44, paragraphe 2, du règlement nº 1782/2003. Or, il ressort de l'exposé des faits par la juridiction de renvoi que, dans le cadre de la procédure pendante devant elle, l'existence de superficies bien déterminées qui sont consacrées à des pâturages permanents et admissibles au bénéfice de l'aide n'est pas contestée entre les parties.

49. Partant, il convient de répondre à la deuxième question préjudicielle que l'article 29 du règlement nº 1782/2003 fait obstacle à une réglementation nationale qui établit une présomption légale en vertu de laquelle, lorsque les superficies de pâturages permanents déclarées par un agriculteur dans sa demande de paiements au titre du régime de paiement unique excèdent les superficies fourragères qui avaient été prises en compte lors de la détermination initiale de ses droits au paiement, il est présumé que cet agriculteur a créé artificiellement les conditions d'obtention des paiements.

V – Conclusion

50. En conclusion, nous proposons par conséquent de répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle du Tribunal Supremo (Cour suprême) :

Il convient d'interpréter le règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 et (CE) nº 2529/2001, abrogé par le règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, modifiant les règlements (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006 et (CE) nº 378/2007, et notamment son article 44, paragraphe 2, ainsi que son article 29, en ce sens qu'il fait obstacle à une réglementation nationale en application de laquelle toutes les superficies de pâturages permanents déclarées par un agriculteur, dans le cadre d'une demande de paiements au titre du régime de paiement unique, au-delà des superficies fourragères qui avaient été prises en compte lors de la détermination initiale de ses droits au paiement, ne sont considérées comme hectares admissibles au bénéfice de l'aide que si elles sont effectivement consacrées à l'élevage de bétail et, dans le cas contraire, il est présumé que l'agriculteur a créé artificiellement les conditions d'obtention des paiements.

26 — Voir références citées à la note 3 des présentes conclusions.