Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

4 octobre 2024*

« Renvoi préjudiciel – Politique agricole commune – Règlement (UE) nº 1305/2013 – Règlement (UE) nº 1307/2013 – Règlement (UE) nº 1308/2013 – Culture du chanvre *(Cannabis sativa)* – Refus d'autoriser la culture du chanvre dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés »

Dans l'affaire C-793/22,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Curtea de Apel Alba Iulia (cour d'appel d'Alba Iulia, Roumanie), par décision du 23 novembre 2022, parvenue à la Cour le 29 décembre 2022, dans la procédure

Biohemp Concept SRL

contre

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. C. Lycourgos, président de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la quatrième chambre, Mme O. Spineanu-Matei, MM. J.-C. Bonichot et S. Rodin (rapporteur), juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : Mme R. Şereş, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 janvier 2024,

considérant les observations présentées :

– pour Biohemp Concept SRL, par Me M.-E. Coman, avocată,

– pour le gouvernement roumain, par Mmes R. Antonie, E. Gane, et L. Ghiță, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. M. Konstantinidis, Mme L. Radu Bouyon et M. M. ter Haar, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le roumain.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 mars 2024,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation 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), du règlement (UE) nº 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 et (CE) nº 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671), ainsi que des articles 35, 36 et 38 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Biohemp Concept SRL à la Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (direction de l'agriculture du département d'Alba, Roumanie) (ci-après la « direction de l'agriculture ») au sujet de la décision adoptée par cette dernière, tendant au rejet partiel de la demande d'autorisation pour la culture du chanvre présentée par Biohemp Concept.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement (UE) nº 1305/2013

3 L'article 3 du règlement (UE) nº 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) nº 1698/2005 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 487), 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), dispose :

« Le Feader contribue à la réalisation de la stratégie Europe 2020 en promouvant un développement rural durable dans l'ensemble de l'Union [européenne], en complément des autres instruments de la [politique agricole commune (PAC)], de la politique de cohésion et de la politique commune de la pêche. Il contribue au développement d'un secteur agricole de l'Union plus équilibré d'un point de vue territorial et environnemental, plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique, plus compétitif et plus innovant. Il contribue au développement des territoires ruraux. »

4 L'article 17, paragraphe 1, du règlement nº 1305/2013 est libellé comme suit :

« L'aide au titre de la présente mesure couvre les investissements matériels et/ou immatériels qui :

a) améliorent la performance globale et la durabilité de l'exploitation agricole ;

b) concernent la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles relevant de l'annexe I du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou du coton, à l'exclusion des produits de la pêche ; le résultat du processus de production peut être un produit ne relevant pas de cette annexe ; lorsque l'aide est fournie sous la forme d'instruments financiers, l'intrant peut également être un produit ne relevant pas de cette annexe, à condition que l'investissement contribue à une ou plusieurs priorités de l'Union pour le développement rural ;

c) concernent les infrastructures liées au développement, à la modernisation ou à l'adaptation de l'agriculture et de la foresterie, y compris l'accès aux surfaces agricoles et boisées, le remembrement et l'amélioration des terres et l'approvisionnement et les économies en énergie et en eau ; ou

[...] »

Le règlement nº 1307/2013

5 L'article 32 du règlement nº 1307/2013 prévoit, à son paragraphe 6 :

« Les surfaces utilisées pour la production de chanvre ne sont des hectares admissibles que si les variétés cultivées ont une teneur en tétrahydrocannabinol n'excédant pas 0,2 %. »

6 Aux termes de l'article 35, paragraphe 3, de ce règlement :

« Afin de préserver la santé publique, la Commission [européenne] est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 70, visant à fixer les règles subordonnant l'octroi des paiements à l'utilisation de semences certifiées de certaines variétés de chanvre et à fixer la procédure relative à la détermination des variétés de chanvre et à la vérification de leur teneur en tétrahydrocannabinol visée à l'article 32, paragraphe 6. »

Le règlement nº 1308/2013

7 L'article 1er du règlement nº 1308/2013, intitulé « Champ d'application », prévoit :

« 1. Le présent règlement établit une organisation commune des marchés pour les produits agricoles, c'est-à-dire tous les produits énumérés à l'annexe I des traités, à l'exclusion des produits de la pêche et de l'aquaculture définis dans les actes législatifs de l'Union sur l'organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture.

2. Les produits agricoles définis au paragraphe 1 sont répartis dans les secteurs suivants énumérés dans les parties respectives de l'annexe I :

[...]

h) lin et chanvre, partie VIII ;

[...] »

8 L'article 189 de ce règlement, intitulé « Importations de chanvre », est libellé comme suit :

« 1. Les produits suivants ne peuvent être importés dans l'Union que si les conditions suivantes sont remplies :

a) le chanvre brut relevant du code NC 5302 10 00 répond aux conditions établies à l'article 32, paragraphe 6, et à l'article 35, paragraphe 3, du règlement [nº 1307/2013] ;

b) les graines destinées à l'ensemencement de variétés de chanvre, relevant du code NC ex 1207 99 20, accompagnées de la preuve que le taux de tétrahydrocannabinol de la variété concernée n'est pas supérieur à celui fixé conformément à l'article 32, paragraphe 6, et à l'article 35, paragraphe 3, du règlement [nº 1307/2013] ;

c) les graines de chanvre autres que celles destinées à l'ensemencement, relevant du code NC 1207 99 91, ne sont importées que par des importateurs agréés par l'État membre de façon à garantir que leur destination n'est pas l'ensemencement.

2. Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions plus restrictives prises par les États membres, dans le respect du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des obligations découlant de l'accord de [l'Organisation mondiale du commerce (OMC)] sur l'agriculture. »

9 À l'annexe I du règlement nº 1308/2013, intitulée « Liste des produits visés à l'article 1er, paragraphe 2 », figure, notamment, dans la partie VIII, sous le code NC 5302, le « Chanvre *(Cannabis sativa L.)* brut ou travaillé mais non filé ; étoupes et déchets de chanvre (y compris les déchets de fils et les effilochés) ».

Le règlement délégué (UE) nº 639/2014

10 L'article 9 du règlement délégué (UE) nº 639/2014 de la Commission, du 11 mars 2014, complétant le règlement (UE) nº 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement (JO 2014, L 181, p. 1), tel que modifié par le règlement délégué (UE) 2018/707 de la Commission, du 28 février 2018 (JO 2018, L 119, p. 1), prévoyait :

« 1. Aux fins de l'article 32, paragraphe 6, du règlement [nº 1307/2013], l'admissibilité des superficies utilisées pour la production de chanvre est subordonnée à l'utilisation de semences des variétés répertoriées dans le "catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles" au 15 mars de l'année pour laquelle le paiement est octroyé et publiées conformément à l'article 17 de la directive [2002/53/CE du Conseil, du 13 juin 2002, concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (JO 2002, L 193, p. 1)]. [...]

2. Les États membres établissent le système servant à déterminer la teneur en Δ9-tétrahydrocannabinol (ci-après dénommé "THC") dans les variétés de chanvre, ce qui leur permet d'appliquer la méthode énoncée à l'annexe III.

[...] »

Le droit roumain

La loi nº 18/1991

11 L'article 2 de la legea nr. 18/1991 a fondului funciar (loi nº 18/1991 relative à la propriété foncière), du 19 février 1991 (*Monitorul Oficial al României,* partie I, nº 1 du 5 janvier 1998), dans sa version applicable au litige au principal, est libellé comme suit :

« Selon leur affectation, les terres sont des :

a) terres à affectation agricole et, plus précisément :

– les terres agricoles productives – terres arables, vignobles, vergers, pépinières viticoles et d'arbres fruitiers, plantations de houblon et de mûriers, pâturages, prés, serres, abris de culture forcée, semis et autres structures similaires ;

– les terres à végétation forestière, si elles ne font pas partie d'aménagements sylvicoles, pâturages boisés ;

– les terres occupées par des bâtiments et des installations agrozootechniques, aménagements piscicoles et d'amélioration des terres, les chemins techniques et d'exploitation agricole, les plateformes et des lieux de stockage répondant aux besoins de la production agricole ;

– les terres non productives qui peuvent être aménagées et utilisées pour la production agricole ».

La loi nº 339/2005

12 Aux termes de l'article 12, paragraphe 4, de la legea nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (loi nº 339/2005 relative au régime juridique des plantes, des stupéfiants et des substances psychotropes), du 29 novembre 2005 (*Monitorul Oficial al României,* partie I, nº 1095 du 5 décembre 2005) :

« Les cultivateurs de cannabis et de pavot à opium agréés ont l'obligation d'ensemencer les terres détenues uniquement avec des semences des variétés répertoriées dans le "catalogue officiel des variétés et hybrides de plantes agricoles de Roumanie" ou dans les catalogues [de l'Union], produites par des établissements agréés par le ministère de l'Agriculture, des Forêts et du Développement rural, par l'intermédiaire des autorités territoriales de contrôle et de certification des semences. »

Les modalités d'application de la loi nº 339/2005

13 L'article 4, paragraphe 5,de la Hotărârea nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (décision nº 1915 portant approbation des modalités d'application de la loi nº 339/2005), du 22 décembre 2006 (*Monitorul Oficial al României,* partie I, nº 18 du 11 janvier 2007) (ci-après les « modalités d'application de la loi nº 339/2005 »), prévoit :

« Aux fins de la délivrance de l'autorisation pour la culture des plantes contenant des substances stupéfiantes et psychotropes destinées à l'usage industriel et/ou alimentaire, à la recherche scientifique ou technique, ou à la production de semences, les cultivateurs doivent déposer une demande auprès des directions de l'agriculture à l'échelon départemental ou de la ville de Bucarest [Roumanie]. La demande est accompagnée des documents suivants, en original et en copie, selon l'objet de l'autorisation :

[...]

b) le titre de propriété, les procès-verbaux/attestations de mise en possession ou tout acte prouvant l'utilisation légale de la surface de terre agricole ;

[...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

14 Biohemp Concept a déposé, le 14 janvier 2021, auprès de la direction de l'agriculture, une demande visant à l'obtention d'une autorisation pour la culture du chanvre sur une surface de 0,54 hectare.

15 Le 27 janvier 2021, cette autorité a délivré l'autorisation sollicitée pour une surface de 0,50 hectare et a informé, le même jour, Biohemp Concept que les 0,04 hectare non autorisés constituaient non pas une terre agricole, mais un bâtiment à destination agrozootechnique, ne remplissant pas les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 5, sous b), des modalités d'application de la loi nº 339/2005.

16 Biohemp Concept a introduit devant ladite autorité une réclamation administrative contre ce refus d'autorisation en faisant valoir que le bâtiment en cause était utilisé, au moment de l'introduction de cette réclamation, en tant qu'espace protégé pour la culture des plantes, ainsi qu'il résulterait de l'attestation émise, le 3 février 2021, par la commune de Pianu (Roumanie). Elle a reconnu qu'initialement le bâtiment en cause avait une destination agrozootechnique.

17 Le 17 février 2021, la direction de l'agriculture a rejeté ladite réclamation.

18 Le 13 avril 2021, Biohemp Concept a introduit un recours devant le Tribunalul Alba (tribunal de grande instance d'Alba, Roumanie). À l'appui de son recours, elle a notamment fait valoir que le refus de la direction de l'agriculture de délivrer l'autorisation pour la surface de 0,04 hectare reposait principalement sur une interprétation restrictive et, dès lors, erronée de la notion de « surface de terre agricole », au sens de la législation roumaine, laquelle notion comprendrait les terres occupées par des constructions ou par des installations agrozootechniques répondant aux besoins de la production agricole.

19 Le recours de Biohemp Concept a été jugé non fondé par le Tribunalul Alba (tribunal de grande instance d'Alba) au motif que la surface de 0,04 hectare occupée par des bâtiments industriels et administratifs à destination agrozootechnique ne remplissait pas, en tant que telle, les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 5, sous b), des modalités d'application de la loi nº 339/2005. En effet, ces bâtiments ne sauraient être assimilés à une « surface de terre agricole », au sens de cette disposition, dès lors que l'intention du législateur roumain était d'autoriser la culture de plantes contenant des substances stupéfiantes et psychotropes destinées à un usage industriel et alimentaire, dans le domaine médical, scientifique ou technique, ou à des fins de production de semences, uniquement pour des terres agricoles productives telles que définies par la loi nº 18/1991.

20 Biohemp Concept a saisi la Curtea de Apel Alba Iulia (cour d'appel d'Alba Iulia, Roumanie), qui est la juridiction de renvoi, d'un pourvoi contre le jugement de la juridiction de première instance.

21 Selon Biohemp Concept, la notion de « surface de terre agricole », au sens des modalités d'application de la loi nº 339/2005, ne saurait être interprétée en ce sens que l'autorisation de cultiver des plantes contenant des substances stupéfiantes et psychotropes destinées à certains usages ne peut être délivrée que pour les terres agricoles au sens strict. Au contraire, cette notion devrait être comprise comme renvoyant aux terres à affectation agricole. Le fait de cultiver dans des espaces protégés du chanvre ayant une teneur en THC n'excédant pas la limite légale de 0,2 % permettrait d'obtenir des plantes ayant une concentration de cannabidiol comprise entre 12 et 14 %, alors que, pour le chanvre cultivé en plein champ, cette concentration n'excèderait pas 1 %.

22 La juridiction de renvoi émet des doutes quant à la question de savoir si, en cas de culture dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés, une réglementation nationale restreignant la délivrance d'une autorisation pour la culture du chanvre (*Cannabis sativa*) est compatible avec le droit de l'Union.

23 Dans ces conditions, la Curtea de Apel Alba Iulia (cour d'appel d'Alba Iulia) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Le règlement [nº 1307/2013] et le règlement [nº 1308/2013] ainsi que les articles 35, 36 et 38 TFUE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale dans la mesure où celle-ci interdit la culture du chanvre *(Cannabis sativa)* dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés aménagés ? »

Sur la question préjudicielle

Sur la recevabilité

24 Le gouvernement roumain conteste la recevabilité de la question préjudicielle dans la mesure où elle porte sur l'interprétation des articles 35, 36 et 38 TFUE.

25 En ce qui concerne l'interprétation des articles 35 et 36 TFUE, ce gouvernement souligne, d'une part, qu'il ne ressort pas clairement de la demande de décision préjudicielle si Biohemp Concept demande la délivrance d'une autorisation pour la culture du chanvre en hydroponie en vue d'effectuer des opérations d'exportation vers d'autres États membres et, d'autre part, qu'il n'existe pas de lien entre la réglementation nationale applicable au principal et ces dispositions.

26 Il convient de rappeler que la procédure instituée à l'article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher. Dans le cadre de cette coopération, il appartient à la juridiction nationale saisie du litige au principal, qui seule possède une connaissance précise des faits à l'origine de celui-ci et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer [arrêt du 7 décembre 2023, mBank (Déclaration du consommateur), C-140/22, EU:C:2023:965, point 47 et jurisprudence citée].

27 Cela étant, la Cour ne saurait statuer sur une question préjudicielle lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation d'une règle du droit de l'Union, demandée par une juridiction nationale, n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige dont celle-ci est saisie, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait ou de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [arrêt du 29 février 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Confiance mutuelle en cas de transfert), C-392/22, EU:C:2024:195, point 84 et jurisprudence citée].

28 À cet égard, l'article 94 du règlement de procédure de la Cour exige que toute demande de décision préjudicielle contienne « un exposé sommaire de l'objet du litige ainsi que des faits pertinents, tels qu'ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées », « la teneur des dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente », ainsi que « l'exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que le lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal ».

29 Or, en l'occurrence, la demande de décision préjudicielle n'indique pas avec la clarté et le degré de précision requis pour quelles raisons la juridiction de renvoi considère qu'une interprétation des articles 35 et 36 TFUE est nécessaire à la solution du litige dont elle est saisie.

30 Cette demande ne comporte pas non plus un exposé suffisamment concret des données factuelles sur lesquelles la question préjudicielle est fondée, s'agissant des articles 35 et 36 TFUE.

31 Dès lors, dans la mesure où la question préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 35 et 36 TFUE, elle est irrecevable.

32 S'agissant de l'interprétation de l'article 38 TFUE, le gouvernement roumain fait valoir que la demande de décision préjudicielle ne contient pas les informations nécessaires qui permettraient à la Cour de fournir une réponse utile pour l'interprétation de cette disposition.

33 Il y a lieu de relever que l'article 38 TFUE dispose, à son paragraphe 1, que l'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche et, à son paragraphe 3, que les produits qui sont soumis aux dispositions des articles 39 à 44 TFUE, relatives à l'agriculture et à la pêche, sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe I TFUE. Cette annexe comprend, à son chapitre 57, le chanvre *(Cannabis sativa)* brut, roui, teillé, peigné ou autrement traité, mais non filé, les étoupes et déchets (y compris les effilochés).

34 L'article 39 TFUE définit les objectifs de la PAC.

35 Dans la mesure où le règlement nº 1308/2013 établit, selon son article 1er, paragraphe 1, une organisation commune des marchés (OCM) pour les produits énumérés à ladite annexe et prévoit, à son article 189, paragraphe 1, que le chanvre brut ne saurait être importé dans l'Union que s'il répond notamment aux conditions établies à l'article 32, paragraphe 6, et à l'article 35, paragraphe 3, du règlement nº 1307/2013, ces règlements doivent être interprétés au regard des articles 38 et 39 TFUE.

36 Partant, dans la mesure où la question préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 38 TFUE, elle est recevable.

Sur le fond

37 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union relatif à la PAC doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une interdiction, dans un État membre, de la culture du chanvre *(Cannabis sativa)* dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés.

38 À titre liminaire, il convient de noter, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 69 de ses conclusions, qu'un système hydroponique est un système de culture dans lequel les racines de la plante sont alimentées par une solution nutritive dissoute dans l'eau, qui contient les substances chimiques nécessaires au développement des plantes pouvant pousser dans un milieu aqueux, sans avoir besoin de sol.

39 Ainsi qu'il ressort de l'article 1er du règlement nº 1308/2013, la culture du chanvre relève de l'OCM établie par ce règlement pour les produits agricoles.

40 S'agissant en particulier de la culture du chanvre dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés, il y a lieu d'observer que ce règlement n'exclut pas expressément ces systèmes de culture de son champ d'application. Par ailleurs, au regard de l'aptitude desdits systèmes à contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC, énoncés à l'article 39, paragraphe 1, TFUE, le règlement nº 1308/2013 ne saurait être interprété en ce sens qu'il écarte implicitement et de manière généralisée ces systèmes du champ d'application de l'OCM qu'il établit.

41 Ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, en présence d'un règlement portant OCM dans un domaine déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte. Sont également incompatibles avec une OCM les réglementations qui font obstacle à son bon fonctionnement, même si la matière en question n'a pas été réglée de façon exhaustive par cette OCM (arrêt du 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, point 29 et jurisprudence citée).

42 Il est également de jurisprudence constante que les OCM sont fondées sur le principe d'un marché ouvert, auquel tout producteur a librement accès dans des conditions de concurrence effective (arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, point 22 ainsi que jurisprudence citée).

43 Par conséquent, il y a lieu d'examiner si un refus d'autorisation de la culture du chanvre dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés, tel que celui en cause dans l'affaire au principal, porte atteinte à l'OCM dont le chanvre *(Cannabis sativa)* brut fait partie, établie par le

règlement nº 1308/2013. En particulier, il convient de vérifier si un tel refus limite l'accès des agriculteurs, qui utilisent des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés, au marché du chanvre dans des conditions de concurrence effective.

44 Ainsi que l'a observé la Commission lors de l'audience, sans être contestée par les autres participants à celle-ci, et comme le relève également M. l'avocat général aux points 74 à 77 de ses conclusions, un tel système de culture est susceptible de générer des rendements plus importants, d'utiliser moins de ressources hydriques, de réduire l'étendue des terres nécessaires à la culture en raison de plusieurs récoltes effectuées au cours d'une période de temps donnée, de moins dépendre du climat que la culture en plein champ et d'être moins touchée par des organismes nuisibles.

45 Dès lors, en raison de ces caractéristiques, ce système de culture est susceptible de répondre à plusieurs objectifs de la PAC, énoncés à l'article 39, paragraphe 1, TFUE, notamment à ceux figurant, premièrement, au point a) de cette disposition, à savoir « accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre », deuxièmement, au point d) de ladite disposition, à savoir « garantir la sécurité des approvisionnements », et troisièmement, au point e) de la même disposition, à savoir « assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».

46 Ainsi que la Commission l'a également observé lors de l'audience, en raison desdites caractéristiques, les investissements dans la culture du chanvre réalisée dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés peuvent donner lieu à l'aide visée à l'article 17 du règlement nº 1305/2013.

47 Or, un refus d'autorisation tel que celui en cause dans l'affaire au principal a pour effet d'exclure du marché du chanvre les agriculteurs qui utilisent des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés. Un tel refus est donc susceptible de porter atteinte aux relations concurrentielles en empêchant certains agriculteurs, tels que Biohemp Concept, de tirer avantage de ces systèmes qui visent à assurer un emploi optimum des facteurs de production et permettent ainsi d'augmenter la productivité de l'agriculture du chanvre (voir, par analogie, arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, point 21).

48 Le désavantage concurrentiel subi par ces agriculteurs est accentué par le fait que l'interdiction en cause est susceptible de les priver de la possibilité de réclamer le bénéfice d'une aide, prévue dans le cadre de la PAC, pour les investissements ayant trait auxdits systèmes.

49 Dans ces conditions, et sans qu'il y ait besoin d'examiner si les espaces fermés utilisés pour la culture hydroponique du chanvre relèvent ou non de la notion de « surfaces » employée à l'article 32, paragraphe 6, du règlement nº 1307/2013, auquel renvoie l'article 189 du règlement nº 1308/2013, il y a lieu de considérer qu'une mesure consistant à interdire la culture du chanvre dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés, telle que celle résultant du refus d'autorisation en cause au principal, porte atteinte à l'OCM établie par ce dernier règlement, à moins qu'elle ne soit justifiée par un objectif d'intérêt général couvert par cette OCM qui prévaut sur ceux rappelés au point 45 du présent arrêt.

50 Par ailleurs, à supposer qu'une telle mesure ne puisse être justifiée par un objectif d'intérêt général couvert par cette OCM et porte donc atteinte à celle-ci, il ne saurait être exclu qu'elle puisse être maintenue. À cet égard, il convient de rappeler que l'établissement d'une OCM n'empêche pas les

États membres d'appliquer des règles nationales qui poursuivent un objectif d'intérêt général autre que ceux couverts par celle-ci, même si ces règles sont susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur dans le secteur concerné (arrêt du 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, point 30 et jurisprudence citée).

51 Dans chacun des deux cas visés aux points 49 et 50 du présent arrêt, la mesure doit, conformément au principe de proportionnalité, être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir, en ce sens, arrêt du 13 novembre 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, point 56 et jurisprudence citée), ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier.

52 Le gouvernement roumain fait valoir, d'une part, que l'interdiction de la culture du chanvre dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés poursuit un objectif de protection de la santé publique dès lors que ce système de culture entraîne, selon des analyses scientifiques, des risques de dépassement de la limite de teneur en THC prévue à l'article 32, paragraphe 6, du règlement nº 1307/2013 dans les plantes de chanvre ainsi cultivées et, d'autre part, que, avec ce système de culture, le niveau de cette substance ne peut être contrôlé efficacement ni avant ni après la récolte de ces plantes.

53 À cet égard, il y a lieu de relever que, en vertu de l'article 189, paragraphe 1, du règlement nº 1308/2013, le chanvre brut relevant du code NC 5302 10 00 ne peut être importé dans l'Union que s'il répond notamment aux conditions établies à l'article 32, paragraphe 6, et à l'article 35, paragraphe 3, du règlement nº 1307/2013.

54 L'article 32, paragraphe 6, du règlement nº 1307/2013 prévoit que les surfaces utilisées pour la production de chanvre ne sont des hectares admissibles au sens de ce règlement que si les variétés cultivées ont une teneur en THC n'excédant pas 0,2 %.

55 Il ressort de ces éléments que, s'agissant de la culture du chanvre, le législateur de l'Union a prêté une attention particulière à l'objectif de protection de la santé publique. Si cet objectif d'intérêt général doit, certes, être mis en balance avec les objectifs de la PAC rappelés au point 45 du présent arrêt (voir, en ce sens, arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, point 28), il découle néanmoins du seuil de 0,2 % de teneur en THC fixé par le législateur de l'Union que l'objectif de protection de la santé publique doit prévaloir sur ces autres objectifs dans l'hypothèse où il devrait s'avérer, comme l'affirme le gouvernement roumain, que ce seuil est plus facilement dépassé en cas de culture du chanvre dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés et qu'il est, par ailleurs, excessivement difficile de contrôler le respect dudit seuil en cas de culture du chanvre dans de tels systèmes.

56 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu du principe de précaution, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à l'importance de risques pour la santé des personnes, les États membres doivent avoir la possibilité de prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité de ces risques soit pleinement démontrée. En particulier, les États membres doivent pouvoir prendre toute mesure susceptible de réduire autant que possible un risque pour la santé (arrêt du 5 décembre 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, point 79 et jurisprudence citée).

57 Certes, les États membres, lorsqu'ils édictent des mesures restrictives pour des raisons de santé publique, doivent être en mesure de fournir des preuves appropriées, de rapporter qu'ils ont bien mené une analyse de l'aptitude, de la nécessité et de la proportionnalité des mesures en cause et de présenter tout autre élément permettant d'étayer leur argumentation. Une telle charge de la preuve ne saurait cependant aller jusqu'à exiger que les autorités nationales compétentes démontrent, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permettait de réaliser l'objectif légitime poursuivi dans les mêmes conditions (arrêt du 5 décembre 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, point 80 et jurisprudence citée).

58 Ainsi, la juridiction de renvoi, qui est seule compétente pour apprécier les faits du litige au principal, est tenue, en premier lieu, d'apprécier si les analyses scientifiques invoquées par le gouvernement roumain dans ses observations démontrent que des incertitudes subsistent quant à l'existence d'un risque accru de dépassement de la limite de la teneur en THC, prévue à l'article 32, paragraphe 6, du règlement nº 1307/2013, dans les plantes de chanvre des variétés publiées au « Catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles » en raison de leur culture dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés.

59 En deuxième lieu, s'agissant de l'aptitude de l'interdiction de la culture du chanvre dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés à atteindre l'objectif de protection de la santé publique, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, une mesure restrictive telle que celle en cause au principal ne saurait être considérée comme étant de nature à garantir l'objectif de santé publique poursuivi que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre et si elle est mise en œuvre de manière cohérente et systématique (voir, en ce sens, arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, point 37 ainsi que jurisprudence citée).

60 Alors qu'il est constant que l'interdiction de ce système de culture du chanvre élimine tout risque de dépassement de la limite de la teneur en THC, prévue à l'article 32, paragraphe 6, du règlement nº 1307/2013, dans les plantes de chanvre et répond ainsi véritablement au souci d'atteindre l'objectif de protection de la santé publique, il appartiendra à la juridiction de renvoi de déterminer si, ainsi que le fait valoir Biohemp Concept, les départements de Roumanie autres que celui d'Alba autorisent ledit système, ce qui nuirait à la mise en œuvre cohérente et systématique de cet objectif.

61 En troisième lieu, la juridiction de renvoi devra examiner si, ainsi qu'il est rappelé au point 51 du présent arrêt, l'interdiction de la culture du chanvre dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé publique poursuivi au regard des objectifs de la PAC énoncés à l'article 39, paragraphe 1, TFUE et du bon fonctionnement de l'OCM. Cette interdiction doit être considérée comme allant au-delà de ce qui est nécessaire lorsque l'objectif de protection de la santé publique peut être protégé de manière aussi efficace par des mesures moins restrictives (voir, en ce sens, arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, points 40 et 41).

62 À cette fin, la juridiction de renvoi sera notamment tenue d'apprécier si des contrôles sur place, avec une fréquence et selon des modalités qui peuvent être raisonnablement attendues d'une administration compétente, de la teneur en THC des plantes de chanvre cultivées dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés permettraient d'atteindre l'objectif de protection de la santé publique de manière aussi efficace qu'une interdiction de la culture du chanvre dans de tels systèmes.

63 Eu égard aux motifs qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que le droit de l'Union relatif à la PAC doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une interdiction, dans un État membre, de la culture du chanvre *(Cannabis sativa)* dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés, à condition que cette interdiction soit propre à garantir l'objectif de protection de la santé publique et que, au regard des objectifs de la PAC ainsi que du bon fonctionnement de l'OCM, elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé publique.

Sur les dépens

64 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

Le droit de l'Union relatif à la politique agricole commune doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une interdiction, dans un État membre, de la culture du chanvre *(Cannabis sativa)* dans des systèmes hydroponiques à l'intérieur d'espaces fermés, à condition que cette interdiction soit propre à garantir l'objectif de protection de la santé publique et que, au regard des objectifs de la politique agricole commune ainsi que du bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés, elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la santé publique.

Signatures