



**Direction générale des politiques agricole,  
agroalimentaire et des territoires  
Sous-direction des entreprises agricoles  
Bureau des statuts et des structures  
3, rue Barbet de Jouy  
75349 PARIS 07 SP  
0149554955**

**Direction générale des politiques agricole,  
agroalimentaire et des territoires  
Sous-direction des entreprises agricoles  
Bureau des soutiens directs  
Direction générale des politiques agricole,  
agroalimentaire et des territoires  
Sous-direction des entreprises agricoles  
Bureau des actions territoriales et  
agroenvironnementales  
N° NOR AGRT1430942J**

**Instruction technique**

**DGPAAT/SDEA/2014-1051**

**22/12/2014**

**Date de mise en application : 01/01/2015**

**Diffusion : Tout public**

**Cette instruction n'abroge aucune instruction.**

**Cette instruction ne modifie aucune instruction.**

**Nombre d'annexes : 1**

**Objet :** Nouveaux critères d'application du principe de transparence économique aux groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) totaux pour l'accès à certaines aides de la politique agricole commune (PAC) : aides du 1er pilier et indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN)

**Destinataires d'exécution**

DRAAF  
DAAF  
DDT(M)

**Résumé :** La définition du principe de la transparence économique dont bénéficient les seuls GAEC totaux a été sécurisée juridiquement au niveau européen. Sa transposition nationale est intervenue

par la modification de l'article L. 323-13 du code rural et de la pêche maritime, suite à la parution de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014.

Ce principe repose sur la notion de contribution des associés du GAEC total au renforcement de la structure du GAEC, dont les critères d'appréciation et le calcul pour les aides de la PAC sont expliqués dans la présente instruction.

**Textes de référence :** Règlements (UE) n° 1305, 1307 et 1308/2013 du 17 décembre 2013

Article L. 323-13 du code rural et de la pêche maritime

Décret n° 2014-1515 du 15 décembre 2014 relatif aux conditions d'accès des GAEC totaux aux aides de la PAC

La présente instruction fait partie d'une série d'instructions relatives au nouveau dispositif des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), tel que modifié par l'article 11 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 pour l'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (LAAAF).

Ledit article 11 modifie les articles suivants :

- **Article L. 323-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) sur la définition du GAEC total et du GAEC partiel.** Cet article est d'application directe dès la parution de la LAAAF et fera l'objet d'une instruction spécifique, afin de préciser quelles sont les incidences liées au nouveau cadre juridique des activités agricoles pratiquées par les GAEC, en leur sein et à l'extérieur.
- **Articles L. 323-7, L. 323-11 et L. 323-12 du CRPM sur la procédure d'agrément des GAEC,** placée sous l'autorité du préfet de département. Ces articles ne sont pas d'application immédiate et requièrent un décret d'application en Conseil d'Etat qui en précisera les nouvelles modalités pratiques en 2015. Dans l'attente de la parution de ce décret (qui a été transmis au Conseil d'État pour validation avec un objectif de publication d'ici février 2015), la procédure d'agrément actuellement en vigueur par les comités départementaux d'agrément des GAEC perdure.
- **Article L. 323-13 du CRPM sur l'application du principe de transparence des GAEC totaux.** Le décret d'application n° 2014-1515 du 15 décembre 2014 relatif aux conditions d'accès des GAEC totaux aux aides de la politique agricole commune (PAC) est paru le 17 décembre 2014, avec date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2015. Il précise les nouveaux critères d'accès aux aides liés à la définition communautaire de la contribution des associés au renforcement de la structure du GAEC.

La présente instruction vous présente les modalités pratiques de traitement des dossiers de GAEC totaux pour l'application des nouveaux critères liés à la transparence, en application du décret précité. Elle abroge la circulaire DEPSE/SDSA/C95 n° 7045 et DPE/SPM/C95 n° 4024 du 29 décembre 1995 sur les modalités d'application aux GAEC de la transparence pour l'octroi des aides économiques.

Sont concernées les aides citées à **l'article R. 323-52 nouveau du CRPM** : certains paiements directs de la PAC (discipline financière, paiement redistributif, aides couplées<sup>1</sup>) et l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) : les règles sont identiques pour les deux.

Ne sont pas concernées les autres aides de la PAC (FEADER, OCM unique, POSEI...) citées à **l'article R. 323-53 nouveau du CRPM** : elles obéissent à des règles différentes dès lors qu'elles prévoient l'application du principe de transparence (prise en compte du nombre d'associés du GAEC pour multiplier les seuils d'aides et plafonds). Elles font ou feront l'objet d'instructions spécifiques et ne sont pas traitées dans la présente note.

Dans le cas particulier des **aides de minimis** :

- pour les GAEC totaux, la transparence GAEC s'applique : chaque associé d'un GAEC total dispose de son propre plafond d'aides *de minimis* agricole (plafond de 15 000 € en application du règlement n°1408/2013);
- pour les GAEC partiels, la transparence GAEC ne s'applique pas : un seul plafond d'aides *de minimis* pour le GAEC (plafond de 15 000 € en application du règlement n°1408/2013).

Vous êtes invités à vous référer aux textes particuliers réglementant ces aides.

---

1 La transparence ne s'applique pas au paiement de base, au paiement vert ni au paiement direct pour les jeunes agriculteurs.

## **I - Principe de transparence économique et notion de « contribution de l'associé au renforcement » de la structure du groupement pour les aides prévues à l'article R. 323-52 du CRPM**

### **1.1 Définition communautaire**

L'accord européen obtenu le 26 juin 2013 a prévu que les aides économiques peuvent être accordées au niveau des membres d'un groupement, lorsque le droit national leur reconnaît un statut de chef d'exploitation, en particulier en ce qui concerne les domaines, fiscal, social et économique à condition qu'ils aient contribué à renforcer les structures agricoles du groupement.

Cette définition a été inscrite dans **chaque règlement (UE) n° 1305 et n° 1307 du 17 décembre 2013** établissant les règles relatives aux paiements directs, en faveur des agriculteurs, reconnaissant l'éligibilité de chacun des membres d'un groupement pour lequel l'Etat membre a accordé le bénéfice du principe de transparence.

Le principe de transparence dispose désormais d'une base juridique claire et sécurisée au niveau communautaire, inscrite formellement dans un texte de portée générale. Celle-ci permet d'harmoniser les modalités de sa prise en compte pour l'ensemble des dispositifs des aides concernées du premier pilier de la PAC et des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) dans le cadre du 2ème pilier.

### **1.2 Transposition nationale et critères choisis**

La LAAF transpose la définition communautaire en modifiant l'article L. 323-13 du CRPM, dont le deuxième alinéa précise que le principe de transparence ne s'applique qu'aux GAEC totaux et reprend la condition que **les associés ont contribué, par leurs apports, au renforcement de la structure du groupement**, dont les conditions sont définies dans le décret du 15 décembre 2014.

Pour apprécier la contribution de l'associé au renforcement du GAEC, les éléments pris en considération sont les suivants :

- le GAEC bénéficie d'un agrément conforme à la réglementation en vigueur ;
- le GAEC est un GAEC total, comme indiqué dans l'imprimé de demande d'agrément des GAEC par les associés ;
- l'associé dispose de parts sociales représentatives de ses apports dans le GAEC ;
- l'associé apporte une « portion » d'exploitation (cf. point II).

L'attribution de la transparence aux associés est accordée dès lors que le GAEC total a été agréé et sur les mêmes critères. La transparence est appliquée automatiquement à l'apport de chaque associé. Cet apport est apprécié au regard des parts sociales détenues par chaque associé. Le critère de l'activité minimale agricole (AMA) est un critère social qui n'entre pas en considération pour l'application du principe de la transparence économique.

Ces critères s'appliquent **à compter de la date d'entrée en vigueur du décret précité, soit le 1er janvier 2015** pour la nouvelle campagne PAC 2015.

Ces critères ne sont pas rétroactifs: ils ne permettent pas de reconsidérer la situation des GAEC au regard de la transparence pour le passé.

## **II - Calcul de l'aide**

### **2.1 Eléments de précision**

Le principe de transparence économique des GAEC n'est plus fondé sur le regroupement d'exploitations préexistantes autonomes, qui reposait sur l'assise foncière d'une surface minimale d'installation (SMI) ou d'une ½ SMI pour l'ICHN.

L'apport d'une surface minimum ne sert plus de référence : cela permet de prendre en compte la diversité des productions, aussi bien celles liées à une surface (céréales, élevage à l'herbe...) que des activités à forte valeur ajoutée sur une petite surface ou des activités comme la transformation de lait en fromage.

Sur le principe, le plafonnement de la transparence à un nombre réduit d'exploitations regroupées (souvent limité à trois), fixé par certains dispositifs d'aides, ne se justifie plus.

Au regard du nouveau contexte économique et des termes de la réglementation européenne, la notion de « parts économiques » (parts PAC et parts ICHN) disparaît.

De même, il n'est pas possible que l'application de la transparence aux associés du GAEC se réalise par une multiplication des seuils et plafonds par le nombre d'associés ayant effectivement contribué au renforcement des exploitations.

Les seuils et plafonds de la PAC s'appliquent à la portion d'exploitation apportée par chaque associé, sans plafonnement selon le nombre d'associés présents.

L'utilisation d'une **clé de répartition unique** pour quantifier l'apport de chaque associé en termes de foncier, de cheptel... repose sur les parts sociales qu'il détient et mentionnées dans les **statuts à jour** du GAEC ; c'est un critère simple, qui évite de tracer l'historique des apports de chacun.

## 2.2 Justificatifs à fournir

Les associés des GAEC totaux doivent vous fournir **les statuts définitifs et mis à jour** de leur groupement agréé et immatriculé au registre du commerce et des sociétés, où est mentionnée la répartition des parts sociales entre associés. L'administration doit en effet disposer d'une base à jour de la répartition des parts sociales entre associés de GAEC, certains statuts comportant ces éléments pouvant dater de plus de 30 ans.

A noter qu'aucun texte n'impose la détention d'un nombre minimal de parts sociales par associé dans le capital du GAEC (sauf cas particulier prévu pour certaines aides). Toutefois, pour éviter toute suspicion de subordination de l'un par rapport aux autres, dans le cadre d'un faisceau d'indices concordants (exemple : 98 % parts sociales détenues par un associé, 2 % par un autre), vous appellerez l'attention des associés à revoir leur répartition interne, qui devra être communiquée au préfet.

### Cas particuliers :

=> **L'apporteur en industrie** : le simple apport d'une capacité de travail est suffisante à caractériser la contribution au renforcement de la structure du GAEC. Cependant, le régime singulier de l'apport en industrie ne lui permet pas de compter pour la détermination du capital social. L'apporteur en industrie est privé des attributs patrimoniaux<sup>2</sup> (parts sociales) car, à la différence des autres associés, ses droits sont incessibles. Pour cette raison, il ne peut entrer en ligne de compte dans le calcul des aides faute de participer au capital social du GAEC.

=> **Le conjoint de l'associé de GAEC, en cas de mariage sous le régime civil de la communauté**. Le conjoint n'est pas membre du GAEC mais a droit à la moitié des parts sociales de son conjoint du fait de leur régime matrimonial et, de ce fait, peut demander à intégrer le GAEC. S'il fait une telle demande, il sera considéré associé de GAEC et, comme tel, soumis aux critères précités.

=> **Le régime de la nu-propriété et de l'usufruit**. L'usufruit et la nue-propriété sont deux droits parallèles portant sur les mêmes biens, avec une communauté d'intérêts entre eux. Il y a simplement dissociation temporaire entre le droit de disposer (nu-propiétaire) et le droit d'user et de jouir du bien (usufruitier), ledit bien appartenant au nu-propiétaire (article 578 du code civil). La détention de parts sociales en partie en nu-propriété et en jouissance par des associés du GAEC implique de prendre en compte la « portion » d'exploitation sur la base du titre de jouissance.

---

<sup>2</sup> Il dispose néanmoins du droit de vote et du droit aux bénéfices.

### 2.3 Exemples de calcul selon le nouveau dispositif

**Hypothèse d'un GAEC de 3 associés, avec répartition suivante du capital social entre les trois associés : associé A = 20%, associé B = 30 % et associé C = 50 %.**

#### **Exemple 1 : Paiement redistributif - GAEC de 150 ha**

Paiement redistributif au GAEC sur les trois portions d'exploitation, dans la limite de 52 ha par portion soit :

$20\% \times 150 = 30 \text{ ha} + 30\% \times 150 = 45 \text{ ha} + 50\% \times 150 = 75$  ramené à 52 ha

Total :  $30 + 45 + 52 = 127$  ha du GAEC bénéficient de ce paiement.

#### **Exemple 2 : Aide à la vache allaitante – GAEC avec 150 vaches et 150 références**

Seuil minimal de 10 vaches allaitantes atteint par le GAEC. Versement de la future aide à la vache allaitante, aide "dégressive" dont le montant unitaire varie selon le "rang" des vaches primées (187 € de la 1ère à la 50ème ; 140 € de la 51ème à la 99ème ; 75€ de la 100ème à la 139ème, nul au delà).

Application de l'aide à la vache allaitante par portion, soit :

Le cheptel est « réparti » entre les associés, respectivement :  $20\% \times 150 = 30$  vaches ;  $30\% \times 150 = 45$  ;  $50\% \times 150 = 75$ .

L'aide est calculée pour chaque cheptel ainsi réparti.

Au total, le GAEC touchera :

– payées 187 €/ vache, pour le taux de prime « vaches 1 à 50 » :  $20\% \times 150 = 30$  vaches +  $30\% \times 150 = 45$  vaches +  $50\% \times 150 = 75$  ramené à 50 soit au total 125 vaches.

– payées 140 € /vache, pour le taux « vaches 51 à 100 » : au total 25 vaches, soit un total de 26 875 €.

(Remarque : avec le dispositif appliqué avant le 1er janvier 2015, les seuils de versement s'appliqueraient à chaque "part PAC" soit au global une multiplication par 2 si le GAEC avait deux « parts PAC » : 100 (2\*50) vaches bénéficieraient du montant de 187 € ; les 50 suivantes bénéficieraient du montant de 140 € soit un total de 25 700 €).

#### **Exemple 3 : GAEC de 150 ha avec 2 associés. Entrée d'un jeune agriculteur avec détention progressive de parts sociales dans le K du GAEC**

- 1ère année : associé 1 = 45 %, associé 2 = 45 % et associé JA = 10 % des parts sociales :

$45\% \times 150 = 67,5$  ha ramenés à 52 +  $45\% \times 150 = 67,5$  ha ramenés à 52 +  $10\% \times 150 = 15$  ha

Total :  $52 + 52 + 15 = 119$  ha du GAEC bénéficient du paiement redistributif.

- 2ème année: associé 1 = 40 %, associé 2 = 40 % et associé JA = 20 % des parts sociales.

$40\% \times 150 = 60$  ha ramenés à 52 +  $40\% \times 150 = 60$  ha ramenés à 52 +  $20\% \times 150 = 30$  ha

Total:  $52 + 52 + 30 = 134$  ha

En cas de remplacement d'un associé par un entrant, l'entrant pourrait bénéficier des mêmes modalités de transparence que l'associé sortant.

Le dispositif ICHN fera l'objet d'une note d'instruction spécifique.

### III - Traitement des dossiers

Tous les GAEC totaux reconnus avant le 1er janvier 2015 sont soumis automatiquement aux nouveaux critères d'application de la transparence à la date d'entrée en vigueur du décret.

#### 3-1 Sociétés préexistantes qui souhaitent se transformer en GAEC

Sur le principe, cette transformation est possible et elle est traitée pour son agrément comme toute autre demande de GAEC créé ex-nihilo, sans prise en compte particulière de la situation matrimoniale des associés qui en seraient les deux seuls associés conjoints. Les critères à remplir par les associés pour l'application de la transparence sont vérifiés sur la base des statuts du GAEC fournis au moment de la demande d'agrément, même si aucun changement n'est intervenu dans le nombre d'associés depuis la création de la société d'origine.

Votre vigilance est appelée plus particulièrement sur **le respect de la clause de non contournement** pour ces cas de figure afin de déterminer si cette transformation n'a pas pour but de créer artificiellement les conditions pour toucher davantage de paiements directs, auquel cas la transparence du GAEC devra être refusée pour les aides de la PAC. Ces situations doivent donc être examinées au cas par cas.

Faute de cadrage précis en la matière de la part de la Commission, vous pouvez vous appuyer sur l'analyse donnée par **la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt du 12 septembre 2013 (Slancheva sila EOOD, C-434-12)** sur la notion de « création artificielle des conditions requises pour bénéficier des aides » (mise en annexe de la présente note).

Dans cette affaire, la CJUE rappelle sa jurisprudence selon laquelle *« la preuve d'une pratique abusive dans le chef du bénéficiaire potentiel d'une telle 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 à son obtention. »* (cf. points 29 et 45 de l'arrêt).

La CJUE rappelle, en outre, qu'il *« incombe à la juridiction nationale d'établir l'existence de ces deux éléments, dont la preuve doit être rapportée conformément aux règles du droit national, pour autant qu'il ne pas porté attentine à l'efficacité du droit de l'Union. »* (cf. point 30 de l'arrêt).

Par circonstances objectives, la Cour se réfère à titre indicatif à la définition de l'exploitation agricole, sa création et son développement, au regard de l'objectif du régime d'aide en cause. S'agissant des circonstances subjectives, il s'agit d'établir le contenu et la signification réels de la demande de financement, à la lumière d'éléments cités aux points 39 à 41 de l'arrêt (nature du projet, collusion, ...).

Cette disposition importante, basée sur un faisceau d'indices concordants, a pour objet d'éviter les refus d'apurement de la part de la Commission, suite à des transformations qui seraient réalisées de pure opportunité.

#### 3-2 Traitement des GAEC totaux existant

L'agrément des GAEC reconnus avant le 1er janvier 2015, et ce quelle que soit leur date de constitution, n'est pas remis en cause.

Les modalités de gestion, de contrôle et les instruments relatifs à ces aides PAC pour la campagne 2015 seront détaillées dans une instruction dédiée.

Les modalités d'application de la transparence sont identiques pour tous les GAEC existants.

Font l'objet d'un réexamen automatique les GAEC totaux :

- qui ne bénéficient pas de la transparence ou disposent de « parts PAC » inférieures au nombre d'associés sur la base de la réglementation antérieure ;

– ou situés en zones défavorisées et disposant de « parts PAC » inférieures au nombre de « parts ICHN ».

Dans tous les cas, il ne peut être question de prendre en compte tous les changements d'associés intervenus en cours de vie du GAEC. Seuls les associés entrés dans le GAEC existant et travaillant encore pleinement dans le groupement seront pris en considération.

Dans le cas particulier des GAEC totaux entre conjoints, issus d'une société préexistante (type EARL). Ce cas vise les situations nombreuses où un couple d'agriculteurs en EARL a transformé sa société en GAEC suite à la possibilité offerte par la loi du 27 juillet 2010. Cependant, lorsque l'un des deux conjoints n'apportait pas une exploitation supplémentaire d'1 SMI au moment de cette transformation, le GAEC n'était considéré que comme un seul producteur, sans application de la transparence. En outre, en raison de la continuité de la même personne morale, les deux exploitations autonomes d'origine apportées par les deux conjoints et équivalentes à 2 SMI foncières dans l'EARL n'étaient pas comptabilisées.

Leur situation est revue au même titre que les autres GAEC existant, sur la base des critères fixés au point 1.2 et en se référant aux statuts en vigueur du GAEC et non pas à ceux de la société préexistante qui n'a plus d'existence.

#### **IV - La décision du préfet**

La décision d'accorder ou de refuser le bénéfice de la transparence à un GAEC total relève de la seule responsabilité du préfet de département. Elle est communiquée expressément aux associés du GAEC. En tant que décision administrative, celle-ci est soumise aux voies de recours classiques.

Le non-respect par le GAEC total des critères sur la base desquelles il a été agréé entraîne la perte de la transparence pour la campagne PAC en cours où le manquement a été constaté et jusqu'à la campagne suivant la date de sa mise en conformité.

\* \* \*

Ces dispositions sont applicables au 1er janvier 2015. Vous veillerez au respect de l'ensemble des dispositions de la présente instruction et vous êtes invités à me signaler toute difficulté rencontrée dans l'application de celle-ci.

Le directeur général adjoint des politiques agricole,  
agroalimentaire et des territoires,  
Chef de service de la production agricole

Hervé DURAND



## ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

12 septembre 2013 (\*)

«Politique agricole commune – Feader – Règlement (UE) n° 65/2011 – Soutien au développement rural – Aide à la création et au développement de la micro-entreprise – Notion de ‘conditions artificiellement créées’ – Pratiques abusives – Éléments de preuve»

Dans l’affaire C-434/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par l’Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarie), par décision du 14 septembre 2012, parvenue à la Cour le 26 septembre 2012, dans la procédure

**Slancheva sila EOOD**

contre

**Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» Razplashtatelna agentsia,**

LA COUR (sixième chambre),

composée de M<sup>me</sup> M. Berger, président de chambre, MM. E. Levits (rapporteur) et J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M. A. Calot Escobar,

considérant les observations présentées:

- pour Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» Razplashtatelna agentsia, par M<sup>es</sup> R. Porozhanov et D. Petrova, avocats,
- pour le gouvernement bulgare, par M<sup>mes</sup> E. Petranova et D. Drambozova, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M<sup>me</sup> S. Petrova et M. G. von Rintelen, en qualité d’agents,

vu la décision prise, l’avocat général entendu, de juger l’affaire sans conclusions,

rend le présent

**Arrêt**

- 1 La demande de décision porte sur l’interprétation de l’article 4, paragraphe 8, du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d’application du règlement (CE) n° 1698/2005 en ce qui concerne l’application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 25, p. 8).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Slancheva sila EOOD (ci-après «Slancheva sila») au Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» Razplashatatelna agentsia (directeur exécutif du Fonds national de l'agriculture – organisme payeur, ci-après le «DFZ-RA»), au sujet du rejet par ce dernier de la demande de financement au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) au profit d'un projet de parc photovoltaïque.

### **Le cadre juridique**

#### *Le droit de l'Union*

- 3 Le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277, p. 1), fixe les règles d'intervention de ce fonds. Les dispositions d'application de ce règlement sont contenues dans le règlement n° 65/2011.
- 4 Au titre du régime d'aide de l'axe 3, relatif à la qualité de vie en milieu rural et à la diversification de l'économie rurale, l'article 52, sous a), ii), du règlement n° 1698/2005 prévoit:
- «[L]'aide à la création et au développement des micro-entreprises en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et de renforcer le tissu économique».

- 5 L'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 est rédigé comme suit:

«Sans préjudice de dispositions particulières, aucun paiement n'est 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.»

#### *Le droit bulgare*

- 6 Le règlement n° 29, du 11 août 2008, relatif aux conditions et aux modalités d'octroi d'une aide financière non remboursable dans le cadre du régime d'aide «soutien à la création et au développement de la micro-entreprise» du programme de développement rural pour la période 2007-2013 (DV n° 76, du 29 août 2008), dans sa version du 20 juillet 2010, telle qu'applicable à l'époque des faits au principal, précise à son article 2:

«Peuvent bénéficier d'une aide les projets qui contribuent à atteindre les objectifs du régime de soutien. Les objectifs du régime de soutien sont:

le soutien au développement et à la création de nouveaux emplois dans des micro-entreprises non agricoles dans les zones rurales;

la promotion de l'entrepreneuriat dans les zones rurales;

le soutien au développement d'un tourisme intégré dans les zones rurales.»

- 7 L'article 4, paragraphe 2, point 10, de ce règlement prévoit qu'aucune aide financière n'est accordée pour la production et la vente d'énergie provenant de sources renouvelables et issue d'une centrale électrique dont la capacité est supérieure à 1 mégawatt.

- 8 En vertu de l'article 6 du règlement n° 29:

«[...].

2. L'aide financière aux projets de production et de vente d'énergie provenant de sources renouvelables représente 80 % des dépenses agréées mais ne peut dépasser l'équivalent en BGN de 200 000 euros.

[...]»

9 L'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 29 est rédigé comme suit:

«Aucune aide financière n'est accordée à des candidats/utilisateurs de l'aide lorsqu'il est établi qu'ils n'ont pas d'autonomie fonctionnelle et/ou qu'ils ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de l'aide et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien.»

10 Les points 30 et 31 des dispositions complémentaires du règlement n° 29 précisent:

«30. La 'création artificielle des conditions' s'étend à toute condition établie au sens de l'article 4, point 8, du règlement [...] n° 65/2011 [...].

31. L'absence d'autonomie fonctionnelle' est la division artificielle des processus de fabrication et des processus technologiques en projets différents ou le constat de l'utilisation d'une infrastructure commune financée par le programme de développement rural, pour obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien dans le cadre du programme de développement rural.»

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 11 Dans le cadre du régime d'aide «Aide à la création et au développement de la micro-entreprise» du programme de développement rural, Slancheva sila a déposé auprès du DFZ-RA, le 13 mai 2009, une demande de financement pour un projet relatif à la construction d'une centrale photovoltaïque.
- 12 Le mandataire de Slancheva sila est M. Mitsov, alors que l'associé unique et le gérant de cette société est M<sup>me</sup> Mitsova. Ces deux personnes sont civilement mariées.
- 13 La demande de financement présentée par Slancheva sila contient, premièrement, le contrat de location du terrain sur lequel la centrale photovoltaïque doit être érigée entre Slancheva sila et les propriétaires dudit terrain, à savoir M. Mitsov et M<sup>me</sup> Mitsova. Deuxièmement, cette demande contient l'acte portant vente d'un droit réel de construction entre Korina Export EOOD, dont l'associé unique et gérant est M. Mitsov, et Slancheva sila.
- 14 Lors de l'examen de la demande de Slancheva sila, le DFZ-RA a constaté que le terrain concerné était mitoyen de deux autres terrains pour lesquels des aides issues du même programme ont été demandées pour deux projets identiques à celui de Slancheva sila. M. Mitsov et M<sup>me</sup> Mitsova sont les propriétaires de ces deux autres terrains. Les droits de construire, concernant ces derniers, ont également été vendus par Korina Export EOOD.
- 15 La réalisation des trois projets a été confiée à une seule et même société, 3 K AD.
- 16 Eu égard à ces circonstances et au fait que les trois projets de centrale photovoltaïque indiquent le même siège social, le directeur exécutif du DFZ-RA a refusé, par décision du 9 décembre 2011, de cofinancer le projet d'investissement de Slancheva sila, estimant que seraient établies l'absence d'autonomie fonctionnelle ou la création artificielle des conditions requises pour bénéficier de l'aide et l'intention d'obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime d'aide.

- 17 En particulier, le directeur exécutif du DFZ-RA a considéré que le projet de Slancheva sila visait à contourner la limitation de financement maximale pour un projet, à savoir l'équivalent en leva bulgares (BGN) de 200 000 euros.
- 18 Slancheva sila a demandé l'annulation de la décision de refus du DFZ-RA devant l'Administrativen sad Sofia-grad.
- 19 Cette juridiction considère que la solution du litige qui lui est soumis dépend de l'interprétation de la notion de «création artificielle des conditions» au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011.
- 20 Elle souligne que l'administration bulgare retient une acception large de cette notion qui se fonde sur les indices suivants: le lien juridique et l'identité des personnes concernées ainsi que l'identité des projets et du siège social des sociétés visées.
- 21 Toutefois, la juridiction de renvoi indique qu'il résulte de sa propre pratique juridictionnelle une acception plus étroite de la notion de création artificielle. Selon sa jurisprudence, la simple existence de circonstances communes ne suffit pas à démontrer le caractère artificiel des conditions requises pour le versement d'une aide. Elle requiert, en effet, que le DFZ-RA prouve une coordination intentionnelle entre les personnes morales et/ou avec un tiers afin d'obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien.
- 22 Dans ces conditions, l'Administrativen sad Sofia-grad a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
  - «1) Comment convient-il d'interpréter la notion de 'création artificielle des conditions' au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011?
  - 2) L'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 29 [...] prévoyant qu'aucune aide financière n'est accordée à des candidats/utilisateurs lorsqu'il est établi qu'ils ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de l'aide et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien?
  - 3) L'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la jurisprudence bulgare, selon laquelle il y a création artificielle de conditions afin d'obtenir un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien lorsqu'il existe un lien juridique entre les candidats à l'aide?
  - 4) L'utilisation par différents candidats, sujets de droit autonomes, de terrains voisins indépendants qui, avant le dépôt des demandes d'aide, ont constitué un seul terrain et la détermination d'un lien effectif, comme l'identité des mandataires, des soumissionnaires, des entrepreneurs, des sièges sociaux et des adresses postales des candidats, constituent-elles une 'création artificielle des conditions'?
  - 5) Faut-il que soit constatée une coordination délibérée entre les personnes morales candidates et/ou avec des tiers dans le but d'obtenir un avantage pour l'un des candidats en particulier?
  - 6) Comment se manifeste l'avantage au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011, notamment, doit-il se manifester par l'élaboration de plusieurs projets d'investissements plus petits, dans le but qu'un candidat particulier obtienne le montant maximal de financement de 200 000 [euros] pour chacun d'entre eux, alors qu'ils ont été déposés par des candidats différents?

- 7) L'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la jurisprudence bulgare selon laquelle les conditions d'application de la norme sont constituées de trois éléments cumulatifs: [premièrement,] l'absence d'autonomie fonctionnelle et/ou la création artificielle des conditions requises pour bénéficier de l'aide, [deuxièmement,] dans le but d'obtenir un avantage, et [troisièmement,] cela de manière non conforme aux objectifs du régime de soutien?»

### Sur les questions préjudicielles

#### *Observations liminaires*

- 23 Les questions préjudicielles visent, d'une part, les conditions d'application de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 et, d'autre part, l'interprétation de cette disposition par la législation et la jurisprudence bulgares.
- 24 Partant, il convient, dans un premier temps, d'analyser ensemble les première et quatrième à septième questions, puis, dans un second temps, de répondre aux deuxième et troisième questions.

#### *Sur les première et quatrième à septième questions*

- 25 Par ces questions, la juridiction de renvoi souhaite, en substance, connaître les conditions d'application de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011.
- 26 À titre liminaire, il convient de souligner qu'il ressort de la décision de renvoi que l'administration bulgare a refusé de retenir le projet d'investissement proposé par Slancheva sila, au titre de l'aide à la création et au développement des micro-entreprises en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et de renforcer le tissu économique, au motif que cette société voulait bénéficier abusivement de l'octroi d'une aide au titre du régime de soutien du Feader.
- 27 Or, il est de jurisprudence constante que l'application des règlements de l'Union ne saurait être étendue jusqu'à couvrir des pratiques abusives d'opérateurs économiques (voir, en ce sens, arrêt du 11 janvier 2007, Vonk Dairy Products, C-279/05, Rec. p. I-239, point 31).
- 28 Il résulte de la décision de renvoi que, formellement, le projet d'investissement de Slancheva sila remplit les critères d'éligibilité requis pour l'octroi d'une aide à la création et au développement des micro-entreprises en vertu de l'article 52, sous a), ii), du règlement n° 1698/2005 ainsi que de la législation nationale.
- 29 Or, la Cour a déjà jugé que, dans ces circonstances, la preuve d'une pratique abusive dans le chef du bénéficiaire potentiel d'une telle 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 (voir, en ce sens, arrêt du 21 juillet 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Rec. p. I-7355, point 39 et jurisprudence citée).
- 30 Au demeurant, la Cour a précisé qu'il incombe à la juridiction nationale d'établir l'existence de ces deux éléments, dont la preuve doit être rapportée conformément aux règles du droit national, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à l'efficacité du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rec. p. I-11569, point 54 et jurisprudence citée).

- 31 C'est dans ce contexte qu'il y a lieu d'interpréter les notions de «création artificielle» des conditions requises pour bénéficier d'un paiement et d'«avantage non conforme» au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011.
- 32 Premièrement, s'agissant de l'élément objectif, il convient de rappeler que, en vertu du considérant 46 du règlement n° 1698/2005, le régime de soutien au développement rural par le Feader vise, notamment, à aider «à diversifier des activités en privilégiant les activités non agricoles et à développer des secteurs autres que l'agriculture, à promouvoir l'emploi [...] et à procéder à des investissements rendant les zones rurales plus attrayantes dans le but d'inverser la tendance au déclin économique et social et au dépeuplement des campagnes».
- 33 En particulier, l'article 52 du règlement n° 1698/2005, sur le fondement duquel a été demandée l'aide pour le projet d'investissement en cause dans l'affaire au principal, a pour objectif le soutien aux mesures de diversification de l'économie rurale et comprend les aides à la création et au développement des micro-entreprises en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et de renforcer le tissu économique.
- 34 Dans ce cadre, le règlement n° 29 prescrit des limitations en ce qui concerne le financement par le Feader de projets d'investissement relatifs à la production et à la distribution d'énergie renouvelable qui relèvent de la catégorie des mesures visées à l'article 52 du règlement n° 1698/2005. Ainsi, d'une part, le montant maximal du financement par le Feader est limité à 200 000 euros par bénéficiaire. D'autre part, le financement concerne uniquement les centrales électriques dont la capacité est inférieure ou égale à 1 mégawatt.
- 35 Il résulte de la décision de renvoi que le projet de centrale photovoltaïque de Slancheva sila n'a pas été retenu pour un financement par le Feader, au motif que l'administration nationale compétente considérait, aux vues des circonstances de l'affaire au principal, que cette société avait eu l'intention de contourner les limitations prescrites par la législation nationale, en s'étant entendue avec des tiers, eux-mêmes candidats à l'aide au titre du régime de soutien du Feader concerné, pour procéder à la division artificielle d'un projet unique en trois projets de taille inférieure.
- 36 Toutefois, une telle circonstance ne permet pas en soi d'exclure que le projet d'investissement présenté par Slancheva sila contribuera à atteindre les objectifs visés par le règlement n° 1698/2005.
- 37 À cet égard, s'il est reproché à Slancheva sila de vouloir contourner les restrictions relatives à la taille des projets éligibles ainsi qu'au montant maximal de l'aide par bénéficiaire, il appartient à la juridiction de renvoi d'examiner si cette volonté a pour conséquence que les objectifs visés à l'article 52, sous a), ii), du règlement n° 1698/2005 ne peuvent pas être atteints.
- 38 Dans ce contexte, cette juridiction devrait, notamment, prendre en considération la définition de la micro-entreprise, dont la création et le développement sont l'objet de l'aide visée à l'article 52 du règlement n° 1698/2005, telle qu'elle résulte de l'article 2, paragraphe 3, de l'annexe à la recommandation 2003/361/CE de la Commission, du 6 mai 2003, concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO L 124, p. 36).
- 39 Deuxièmement, au titre de l'élément subjectif, il incombe à la juridiction nationale d'établir le contenu et la signification réels de la demande de financement litigieuse (arrêt du 21 janvier 2006, Halifax e.a., C-255/02, Rec. p. I-1609, point 81).
- 40 Ce faisant, font partie des éléments de fait pouvant être pris en considération par ladite juridiction pour établir le caractère artificiel de la création des conditions requises pour bénéficier d'un paiement au titre du Feader les liens de nature juridique, économique et/ou

Éléments  
Subjectif?

personnelle entre les personnes impliquées dans l'opération d'investissement concernée (voir, en ce sens, arrêt Emsland-Stärke, précité, point 58).

- 41 L'existence de cet élément subjectif peut être également renforcée par la preuve d'une collusion, pouvant prendre la forme d'une coordination délibérée, entre différents investisseurs candidats à une aide au titre d'un régime de soutien du Feader, en particulier lorsque les projets d'investissement sont identiques et qu'il existe un lien géographique, économique, fonctionnel, juridique et/ou personnel entre ces projets (voir, par analogie, arrêt Vonk Dairy Products, précité, point 33).
- 42 Toutefois, la Cour a jugé qu'il ne pouvait être opposé un refus de financement à un projet lorsque l'investissement en cause est susceptible d'avoir une justification autre que le simple paiement au titre du régime de soutien du Feader (voir, par analogie, arrêt Halifax e.a., précité, point 75). 7  
0  
-1 certain
- 43 Dès lors, l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit être interprété en ce sens que ses conditions d'application requièrent la présence d'un élément objectif et d'un élément subjectif. Aux termes du premier de ces éléments, il appartient à la juridiction de renvoi de considérer les circonstances objectives du cas d'espèce permettant de conclure que la finalité poursuivie par le régime de soutien du Feader ne saurait être atteinte. Aux termes du second élément, il appartient à la juridiction de renvoi de considérer les éléments de preuve objectifs permettant de conclure que, en créant artificiellement les conditions requises pour bénéficier du paiement au titre du régime de soutien du Feader, le candidat à un tel paiement a exclusivement entendu se procurer un avantage non conforme aux objectifs de ce régime. À cet égard, la juridiction de renvoi peut se fonder non seulement sur des éléments tels que les liens juridique, économique et/ou personnel entre les personnes impliquées dans des projets d'investissement similaires, mais également sur des indices témoignant de l'existence d'une coordination délibérée entre ces personnes.

*Sur les deuxième et troisième questions*

- 44 Par ces deuxième et troisième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose, d'une part, à une législation nationale qui prévoit un refus du paiement d'une aide au titre du régime de soutien du Feader, dès lors qu'un projet d'investissement ne dispose pas d'autonomie fonctionnelle et, d'autre part, à la jurisprudence de juridictions nationales qui reconnaît la création artificielle des conditions requises pour bénéficier d'un paiement dès lors qu'il existe un lien juridique entre les candidats à un tel paiement.
- 45 Ainsi qu'il résulte du point 29 du présent arrêt, l'application de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 présuppose la réunion de deux éléments, l'un objectif, l'autre subjectif.
- 46 Dans ce contexte, s'il est vrai que la constatation par la juridiction de renvoi de circonstances relatives à l'existence d'un lien juridique entre les candidats à une aide, voire l'absence d'autonomie fonctionnelle entre les différents projets d'investissement concernés, constituent des indices pouvant laisser conclure à la création artificielle des conditions requises pour bénéficier d'un paiement au sens de l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011; il n'en demeure pas moins que c'est au regard de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce que cette appréciation doit être entreprise.
- 47 En particulier, la juridiction de renvoi doit s'assurer qu'il résulte de l'ensemble des éléments objectifs de l'affaire au principal que le but essentiel du choix des modalités relatives aux projets d'investissement en cause est le paiement des aides au titre du régime de soutien, à l'exclusion de toute autre justification en lien avec les objectifs dudit régime.

- 48 Dès lors, l'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une demande de paiement au titre du régime de soutien du Feader soit rejetée au seul motif qu'un projet d'investissement, candidat au bénéfice d'une aide de ce régime, ne dispose pas d'autonomie fonctionnelle ou qu'il existe un lien juridique entre les candidats à une telle aide, sans pour autant que les autres éléments objectifs du cas d'espèce n'aient été pris en considération.

### Sur les dépens

- 49 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 (sixième chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 4, paragraphe 8, du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission, du 27 janvier 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 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, doit être interprété en ce sens que ses conditions d'application requièrent la présence d'un élément objectif et d'un élément subjectif. Aux termes du premier de ces éléments, il appartient à la juridiction de renvoi de considérer les circonstances objectives du cas d'espèce permettant de conclure que la finalité poursuivie par le régime de soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ne saurait être atteinte. Aux termes du second élément, il appartient à la juridiction de renvoi de considérer les éléments de preuve objectifs permettant de conclure que, en créant artificiellement les conditions requises pour bénéficier du paiement au titre du régime de soutien du Feader, le candidat à un tel paiement a exclusivement entendu se procurer un avantage non conforme aux objectifs de ce régime. À cet égard, la juridiction de renvoi peut se fonder non seulement sur des éléments tels que les liens juridique, économique et/ou personnel entre les personnes impliquées dans des projets d'investissement similaires, mais également sur des indices témoignant de l'existence d'une coordination délibérée entre ces personnes.**
- 2) **L'article 4, paragraphe 8, du règlement n° 65/2011 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une demande de paiement au titre du régime de soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) soit rejetée au seul motif qu'un projet d'investissement, candidat au bénéfice d'une aide de ce régime, ne dispose pas d'autonomie fonctionnelle ou qu'il existe un lien juridique entre les candidats à une telle aide, sans pour autant que les autres éléments objectifs du cas d'espèce n'aient été pris en considération.**

Signatures

---

\* Langue de procédure: le bulgare.