

Affaire C-238/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

5 juin 2020

Juridiction de renvoi :

Augstākā tiesa (Senāts) (Cour suprême, Lettonie)

Date de la décision de renvoi :

4 juin 2020

Partie requérante en première instance et en cassation :

SIA Sātiņi-S

Autre partie à la procédure en cassation :

Dabas aizsardzības pārvalde (Autorité de protection de l'environnement)

[OMISSIS]

Administratīvo lietu departaments (département des affaires administratives)

Latvijas Republikas Senāts (Cour suprême, Lettonie)

DÉCISION

Riga, le 4 juin 2020

La juridiction de céans [composition de la juridiction de renvoi]

a examiné, dans le cadre d'une procédure écrite, le pourvoi en cassation formé par la société SIA Sātiņi-S (ci-après la « requérante ») contre l'arrêt rendu le 30 avril 2019 par l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie) dans le cadre de la procédure contentieuse administrative tirant son origine du recours formé par cette société tendant à ce qu'il soit ordonné à la Dabas aizsardzības pārvalde (Autorité de protection de l'environnement, Lettonie) [ci-après l'« autorité de protection de l'environnement »] de prendre un acte administratif en sa faveur lui accordant une indemnisation pour les graves dommages causés à l'aquaculture, sur les propriétés lui appartenant, par des

animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées.

L'objet du litige et les faits pertinents dans l'affaire au principal

1. Le site naturel protégé « Sātiņu dīķi » (« étangs de Sātiņi ») a été désigné en tant que zone spéciale de conservation par les Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 « Noteikumi par dabas liegumiem » (décret n° 212 du conseil des ministres, du 15 juin 1999, sur les sites naturels protégés).

En 2002, la requérante a acquis les biens immobiliers « Liegumi » [« Réserves »] et « Centri » [« Centres »], qui se trouvent dans le site naturel protégé « Sātiņu dīķi ». Les étangs sur la propriété de la requérante occupent 600,7 hectares (sur les 687 hectares de superficie totale de la propriété).

En 2005, ce territoire a été inclus dans une zone de conservation d'importance communautaire Natura 2000 (ci-après « zone Natura 2000 »).

2. Le 16 août 2017, la requérante a introduit une demande auprès de l'autorité de protection de l'environnement afin d'obtenir une indemnité au titre des pertes subies en aquaculture sur ses propriétés « Liegumi » et « Centri ».

L'administration régionale de Kurzeme de l'autorité de protection de l'environnement a estimé que les pertes subies en raison des dommages causés aux [installations d'] aquaculture de la requérante s'élevaient à 87 428,50 euros.

L'autorité de protection de l'environnement a refusé l'indemnisation demandée au titre des dommages graves causés à l'aquaculture par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées, au motif que la requérante avait déjà reçu le montant maximal d'aide de minimis autorisé.

3. Selon l'autorité de protection de l'environnement, le plafond d'aide de minimis de 30 000 euros prévu à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission européenne, du 27 juin 2014, concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (ci-après le « règlement n° 717/2014 ») s'applique dans le présent cas. **[Or. 2]**

Le règlement n° 717/2014 s'applique en Lettonie conformément aux dispositions des Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 « *De minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē » (décret n° 558 du conseil des ministres, du 29 septembre 2015, relatif aux modalités de comptabilisation et d'octroi des aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, ci-après le « décret n° 558 ») et par les Ministru kabineta 2016. gada 7. jūnija noteikumi Nr. 353 « Kārtība, kādā zemes īpašniekiem vai lietotājiem nosakāmi to zaudējumu apmēri, kas saistīti ar īpaši aizsargājamo nemedījamo sugu un migrējošo sugu dzīvnieku nodarītajiem būtiskiem postījumiem, un minimālās aizsardzības pasākumu prasības postījumu

novēršanai » (décret n° 353 du conseil des ministres, du 7 juin 2016, relatif à la procédure de détermination du montant des pertes subies par les propriétaires ou les utilisateurs des terres en raison des dommages graves causés par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées ainsi qu'aux exigences minimales auxquelles les mesures de protection doivent satisfaire pour prévenir les dommages, ci-après le « décret n° 353 »).

L'autorité de protection de l'environnement a déclaré que la requérante avait déjà bénéficié du montant maximal des aides de minimis sur une période de trois exercices fiscaux, de sorte que le paiement de l'indemnité demandée pour l'année 2017 dépasserait le plafond d'aide de minimis de 30 000 euros fixé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 717/2014.

4. La requérante s'est pourvue en justice afin qu'il soit ordonné à l'autorité de protection de l'environnement de lui verser une indemnité au titre des dommages graves causés à l'aquaculture, sur les biens lui appartenant, par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées.

La requérante affirme que le plafond de minimis est imposé aux aides d'État afin de ne pas provoquer de distorsions sur le marché intérieur de l'Union européenne. En revanche, la compensation de pertes n'est pas un avantage conféré par l'État. La compensation de pertes est la réparation du préjudice subi par une entreprise dans l'accomplissement de missions d'intérêt public.

L'application du point 39 du décret n° 353 aboutit à une situation dans laquelle les petites entreprises sont couvertes à 100 % pour les pertes qu'elles subissent au cours d'une période de trois ans, alors que, dans le cas de la requérante, qui gère de vastes superficies d'étangs se trouvant dans une zone Natura 2000, seuls 12 % des pertes subies sont indemnisés.

5. Les tribunaux ont rejeté ces demandes tant en première qu'en deuxième instance.

La requérante s'est pourvue en cassation, faisant valoir que les aides dépassant le plafond de minimis au cours d'une période de trois ans doivent être notifiées à la Commission et ne peuvent être octroyées qu'après que cette dernière a déclaré l'aide compatible avec le marché intérieur. Les institutions [nationales] auraient pu mettre en œuvre la procédure de notification à la Commission.

6. Eu égard à ce qui précède, le litige au principal porte sur le point de savoir si l'indemnisation au titre des dommages graves causés à l'aquaculture par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées dans des zones Natura 2000 est soumise aux plafonds de minimis applicables aux paiements d'aides d'État.

Les dispositions de droit national et du droit de l'Union applicables

7. Les dispositions du droit de l'Union

7.1. L'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [ci-après la « Charte »].

7.2. L'article 3, paragraphe 2, et le considérant 15 du règlement n° 717/2014 [...].
[Or. 3]

7.3. L'article 3, paragraphe 2, sous a) et b), ainsi que l'article 9, paragraphe 1, sous a), de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages [ci-après la « directive 2009/147 »].

8. Les dispositions de droit national

8.1. Le Sugu un biotopu aizsardzības likums (la loi sur la conservation des espèces et des biotopes) [:]

[«] Article 4. Compétence du conseil des ministres

Le conseil des ministres établit :

(...)

6) les procédures de détermination du montant des pertes subies par les utilisateurs des terres en raison des dommages graves causés par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées ainsi que les exigences minimales auxquelles les mesures de protection doivent satisfaire pour prévenir les dommages ;

(...) [»]

« Article 10 – Le droit des propriétaires ou des utilisateurs des terres à une indemnité :

Les propriétaires ou les utilisateurs des terres ont droit à une indemnité sur les fonds du budget de l'État prévus à cette fin pour les dommages graves causés par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées, à condition qu'ils aient pris les mesures de protection nécessaires et qu'ils aient mis en place, en fonction de leurs connaissances, aptitudes et compétences pratiques, des méthodes respectueuses de l'environnement afin de prévenir ou de réduire les dommages. Les propriétaires ou les utilisateurs des terres n'ont pas droit à une indemnité s'ils ont contribué, de manière malveillante, à causer le dommage ou à l'augmenter afin d'obtenir une indemnité.

(...)

L'indemnité au titre des dommages graves causés par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées n'est pas versée si le propriétaire ou l'utilisateur des terres a reçu d'autres paiements de l'État, de la municipalité ou de l'Union européenne prévus directement ou

indirectement pour les mêmes limitations de l'activité économique ou pour les mêmes dommages causés par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées pour lesquels les dispositions réglementaires prévoient une indemnisation, ou si le demandeur reçoit une aide en vertu du règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil. [»]

8.2. Le Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (loi sur l'agriculture et le développement rural) [:]

Article 5 :

[«] (...)

(7) Le conseil des ministres arrête les modalités de gestion et de contrôle de l'aide de l'État et de l'Union européenne à l'agriculture ainsi que de l'aide de l'État et de l'Union européenne au développement rural et de la pêche.

(...) [»]

8.3. Le décret n° 558 [...] [applicable dans la présente affaire, qui a été abrogé par les Ministru kabineta 2018. gada 21. novembra noteikumi Nr. 715 « Noteikumi par *de minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtību un *de minimis* atbalsta uzskaites veidlapu paraugiem » (décret n° 715, du 21 novembre 2018, relatif aux modalités de comptabilisation et d'octroi des aides de minimis ainsi qu'aux modèles de formulaire pour la comptabilisation des aides de minimis)] [:] **[Or. 4]**

Point 1 : [«] Le présent décret fixe les modalités de comptabilisation et d'octroi des aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, conformément au règlement n° 717/2014 [...]. [»]

Point 2 : [«] Pour obtenir une aide de minimis dans le respect des conditions prévues aux articles 3, 4 et 5 du règlement n° 717/2014, le demandeur de l'aide doit présenter au dispensateur de l'aide une demande d'aide de minimis (annexe 1) (ci-après la "demande"). La demande indique l'aide de minimis reçue par le demandeur pendant l'année en cours et lors des deux exercices fiscaux précédents ainsi que l'aide de minimis projetée, quelle que soit la manière dont l'aide est octroyée et la personne qui la confère. En cas de cumul d'aides de minimis, le demandeur de l'aide doit également fournir des informations sur les autres aides reçues pour le projet en question au titre des mêmes coûts éligibles. Lorsqu'il fournit des informations sur les aides de minimis et les autres aides d'État envisagées, le demandeur de l'aide doit indiquer les aides qu'il a sollicitées mais sur lesquelles le dispensateur de l'aide ne s'est pas encore prononcé. Si le demandeur d'une aide de minimis n'a jamais reçu une telle aide auparavant, il indique les informations pertinentes dans sa demande. [»]

8.4. Le décret n° 353 [...] (dans sa version applicable au présent cas) :

Point 1 : [«] Le présent décret établit :

1.1. la procédure de détermination du montant des pertes subies par les propriétaires ou les utilisateurs des terres en raison des dommages graves causés par des animaux d'espèces migratrices et d'espèces non cynégétiques particulièrement protégées (ci-après les “pertes”) ;

(...) [»]

Point 39 : [«] Lors de l'adoption de la décision relative à l'octroi de l'indemnité, l'administration doit satisfaire aux exigences suivantes :

39.1. accorder l'indemnité en respectant les limitations de secteur et d'activité prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture (ci-après le “règlement n° 1408/2013”) ou à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 717/2014 [omissis] ;

39.2. vérifier que le montant de l'indemnité ne porte pas le montant total des aides de minimis reçues au cours de l'exercice fiscal concerné et au cours des deux exercices fiscaux précédents à un niveau excédant le plafond de minimis fixé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1408/2013 (opérateurs économiques exerçant des activités dans la production primaire de produits agricoles) ou à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 717/2014 [opérateurs économiques exerçant des activités dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, conformément au règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant **[Or. 5]** les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil]. Lors de la détermination du montant de l'indemnité, l'aide de minimis reçue est évaluée au regard d'une entreprise unique. On entend par “entreprise unique” toute entreprise qui remplit les critères fixés à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1408/2013 et à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 717/2014. [»]

Point 40 : [«] Dans un délai de deux mois suivant la détermination du montant des pertes, le fonctionnaire [compétent] prend soit une décision d'octroi de l'indemnité, qui en fixe le montant, soit une décision de refus. [»]

Les raisons pour lesquelles la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à l'interprétation du droit de l'Union

9. Selon la juridiction de céans, il convient tout d'abord de déterminer le cadre réglementaire applicable, c'est-à-dire de répondre à la question de savoir si l'indemnité au titre des pertes causées par des oiseaux et des animaux protégés subies par des opérateurs économiques du secteur de la pêche et de l'aquaculture doit être considérée comme une aide d'État.

9.1 En réponse aux questions posées par la juridiction de céans, l'institution compétente [en la matière] – la Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (ministère de l'Environnement et du Développement régional) – affirme, en renvoyant à l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne [ci-après la « Cour »] le 19 mars 2013 dans les affaires jointes Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. [et Commission/France e.a.] (C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175), que l'indemnité au titre des pertes causées par des animaux protégés dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture doit être considérée comme une aide d'État.

Des notifications d'aides accordées dans des situations comparables, par exemple dans l'affaire SA.50367 (2018/N), qui porte sur le paiement d'une indemnité au titre des dommages causés par des animaux protégés, ont également été publiées sur le site Internet de la Commission.

9.2. La juridiction de céans nourrit toutefois des doutes quant à la possibilité d'étendre la réglementation relative aux aides d'État aux paiements d'indemnités.

Les paiements d'indemnités sont accordés en raison du respect de certaines obligations d'intérêt public, à savoir, en l'espèce, s'abstenir de protéger les ressources halieutiques des dommages causés par les oiseaux et les animaux. L'État impose ce type d'obligation dans l'intérêt public, en établissant des limitations à la gestion de certains territoires.

Les obligations à caractère public fixées par l'État en ce qui concerne la zone spéciale de conservation en cause dans la présente affaire sont imposées en application des règles du droit de l'Union, à savoir, en l'occurrence, essentiellement la directive 2009/147[...].

Selon la juridiction de céans, l'indemnisation des dommages causés par les oiseaux et les animaux constitue une indemnité au titre des pertes subies au sens de l'article 17 de la Charte, et non un paiement complémentaire, qui pourrait être considéré comme une aide d'État.

L'arrêt précité de la Cour dans les affaires jointes Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. [et Commission/France e.a.] donne une définition de la notion d'« aide d'État », mais cet arrêt porte essentiellement sur le paiement d'une avance d'actionnaire lors de l'augmentation de capital d'une société. La juridiction de céans considère que la notion d'aide d'État définie par la Cour dans ladite affaire n'englobe pas de manière univoque l'indemnité au titre des pertes subies qui est en cause dans la présente affaire. **[Or. 6]**

9.3. Après avoir analysé l'article 1^{er} du règlement n° 717/2014 à la lumière de son considérant 15, la juridiction de céans en déduit que ce règlement n'est pas *prima facie* applicable à l'indemnité au titre des pertes subies du fait d'oiseaux ou d'animaux migrateurs ou non cynégétiques.

Par conséquent, selon la juridiction de céans, la réglementation nationale mettant en œuvre le règlement n° 717/2014, à savoir le décret du conseil des ministres n° 558, ne couvre pas non plus de telles pertes.

9.4. Toutefois, eu égard à la compétence de la Cour en matière d'interprétation et d'application des traités, la juridiction de céans estime nécessaire de saisir la Cour de cette question.

La réponse à cette question de droit n'a pas pu être trouvée dans la jurisprudence établie par la Cour à ce jour.

10. Indépendamment du point de savoir si l'indemnité peut être considérée comme une aide d'État, il convient également d'aborder la question du montant approprié de l'indemnité.

10.1. Le droit de propriété consacré à l'article 17 de la Charte comprend le droit d'utiliser les biens dont on est propriétaire et le droit à une juste indemnité pour l'imposition de certaines limitations.

10.2. L'institution compétente dans ce domaine – la Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (ministère de l'Environnement et du Développement régional) – affirme que le montant de l'indemnité ne correspond pas au montant des pertes réellement subies, car le principal facteur ayant, en pratique, une incidence sur le montant de l'indemnité calculée est, par exemple, la superficie des étangs à poissons. Actuellement, la formule de calcul de l'indemnité ne tient pas compte du nombre de poissons mangés [par des animaux protégés], c'est-à-dire de l'ampleur du dommage effectivement causé à l'aquaculture.

10.3. La juridiction de céans considère que l'indemnisation au titre de la limitation du droit de propriété doit être réelle et effective, c'est-à-dire qu'il convient de garantir une indemnisation appropriée des pertes effectivement subies. La directive 2009/147 n'aborde pas la question de l'indemnisation, mais souligne que, pour prévenir les dommages importants aux pêcheries, les États membres peuvent établir des dérogations aux exigences de cette directive.

Selon la juridiction de céans, s'il est vrai que les États membres disposent d'une marge d'appréciation afin de trouver un équilibre entre la protection adéquate des oiseaux et la garantie des intérêts économiques, sur le territoire de l'Union européenne, une solution conceptuellement similaire sur le plan des principes s'impose toutefois en ce qui concerne l'indemnisation appropriée au titre d'une obligation imposée par un acte juridique de l'Union.

10.4. À ce jour, la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation et à l'application de l'article 17 de la Charte n'apporte pas de réponse claire à cette question.

11. Eu égard aux considérations qui précèdent, la juridiction de céans estime que, afin de clarifier les modalités d'application des règles en matière d'aides d'État et d'indemnités accordés en raison du respect des limitations imposées par les dispositions du droit de l'Union, il est nécessaire de saisir la Cour.

Dispositif

Conformément à l'article 267 TFUE [OMISSIS], l'Augstākā tiesa (Senāts), (Latvija) (Cour suprême, Lettonie)

décide

de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes : [Or. 7]

- 1) Le droit à une juste indemnité en raison de la limitation du droit de propriété garanti par l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne permet-il que l'indemnisation accordée par un État au titre des pertes causées à l'aquaculture dans une zone Natura 2000 par des oiseaux protégés en vertu de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages, soit sensiblement inférieure aux pertes effectivement subies ?
- 2) L'indemnisation accordée par un État au titre des pertes causées à l'aquaculture dans une zone Natura 2000 par des oiseaux protégés en vertu de la directive 2009/147[...] constitue-t-elle une aide d'État au sens des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ?
- 3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question, le plafond d'aide de minimis de 30 000 euros prévu à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission, du 27 juin 2014, concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, s'applique-t-il à une indemnité telle que celle en cause au principal ?

La procédure est suspendue jusqu'à ce que la Cour ait statué.

[mention relative à l'impossibilité d'introduire un recours et signatures]