

Affaire C-234/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

4 juin 2020

Juridiction de renvoi :

Augstākā tiesa (Senāts) (Cour suprême, Lettonie)

Date de la décision de renvoi :

3 juin 2020

Partie requérante en cassation :

SIA Sātiņi-S

Autre partie à la procédure en cassation :

Lauku atbalsta dienests (service de soutien au monde rural, Lettonie)

[OMISSIS]

Administratīvo lietu departaments (département des affaires administratives)

Latvijas Republikas Senāts (Cour suprême, Lettonie)

DÉCISION

[OMISSIS] le 3 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 contre l'arrêt rendu le 26 mars 2018 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 au Lauku atbalsta dienests (service de soutien au monde rural, Lettonie) [ci-après le « service de soutien au monde rural »] de lui verser une indemnité au titre de l'interdiction d'installer des plantations d'aireselles sur des tourbières se trouvant dans des zones naturelles protégées.

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

1. En 2002, la requérante a acquis les biens immobiliers « Liegumi » [« Réserves »] et « Centri » [« Centres »]. Ces propriétés incluent une superficie de 7,7 hectares de terres tourbeuses. Les biens sont situés dans une zone naturelle protégée et dans une zone de conservation d'importance communautaire Natura 2000 (ci-après la « zone Natura 2000 »).

Conformément au point 16.12. des Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 « Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi » (décret n° 264 du conseil des ministres, du 16 mars 2010, portant dispositions générales relatives à la protection et à l'utilisation des zones spéciales de conservation, ci-après le « décret n° 264 »), l'installation de plantations d'airelles sur des tourbières situées dans des zones naturelles protégées est interdite.

Le 2 février 2017, la requérante a introduit une demande auprès du service de soutien au monde rural afin d'obtenir une indemnité au titre de la limitation de l'activité économique sur les terres tourbeuses lui appartenant situées dans une zone Natura 2000 au cours des années 2015 et 2016.

Par décision du 28 février 2017, le service de soutien au monde rural a rejeté la demande d'indemnisation pour limitation de l'activité économique présentée par la requérante. Selon ce service, les dispositions réglementaires ne prévoient pas d'indemnisation pour l'interdiction d'installer des plantations d'airelles sur des tourbières, de sorte qu'il n'existe pas de fondement juridique permettant d'octroyer à la requérante l'indemnité demandée.

2. La requérante s'est pourvue en justice afin que soit ordonné le versement d'une indemnité au titre de la limitation de l'activité économique. Après avoir examiné l'affaire en appel, l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) a rejeté cette demande. L'arrêt rendu par cette juridiction se fonde, tout comme la décision rendue en première instance, sur les considérations suivantes.

2.1 L'article 2, paragraphe 2, du Likums « Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās » (loi relative à l'indemnisation pour les limitations imposées aux activités économiques dans les zones protégées) prévoit le versement d'une aide annuelle pour les limitations imposées aux activités économiques dans les zones de conservation d'importance communautaire [Or. 2] Natura 2000, conformément aux procédures prévues par les règles relatives à l'octroi d'aides au développement agricole financées par les fonds de l'Union européenne correspondants.

2.2. Les aides d'État pour le développement du secteur agricole et forestier sont accordées conformément aux procédures établies par les Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumi Nr. 171 « Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.–2020. gada plānošanas periodā » (décret du

conseil des ministres n° 171, du 7 avril 2015, relatif à l'octroi, à la gestion et au contrôle des aides de l'État et de l'Union européenne destinées à l'amélioration de l'environnement, du climat et du paysage rural au cours de la période de programmation 2014-2020, ci-après le « décret n° 171 »). En ce qui concerne l'octroi d'aides dans le cadre du « Paiement d'indemnités en faveur des zones forestières Natura 2000 », le décret n° 171 prévoit, au point 56, que la surface admissible pour l'aide au titre de cette mesure doit être une terre forestière (**à l'exclusion des tourbières**). Par conséquent, le décret n° 171 prévoit le paiement d'indemnités au titre des zones Natura 2000, mais n'en prévoit pas pour la limitation de l'activité économique sur les terres tourbeuses.

2.3. L'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 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) n° 1698/2005 du Conseil (ci-après le « règlement 1305/2013 ») dispose que le Feader agit dans les États membres à travers les programmes de développement rural. Conformément à l'article 10 dudit règlement, les États membres soumettent à la Commission, pour chaque programme de développement rural, une proposition contenant les informations visées à l'article 8 et chaque programme de développement rural est approuvé par la Commission au moyen d'un acte d'exécution. Le programme de développement rural de la Lettonie pour les années 2014 à 2020 indique qu'une aide peut être perçue si des limitations sont imposées aux activités d'exploitation forestière dans les zones Natura 2000 ou dans les micro-réserves situées sur des terres forestières (**à l'exclusion des tourbières**). Ainsi, pour la période de programmation 2014-2020 des fonds de l'Union européenne, la Commission a approuvé, pour la Lettonie, un programme de développement rural prévoyant le versement d'aides au titre de certaines limitations de l'activité économique sur des terres forestières, mais pas pour les tourbières. Le programme ne prévoit pas le versement d'aides au titre des limitations imposées à l'activité agricole en ce qui concerne les tourbières situées dans des zones Natura 2000.

2.4. En outre, lorsque la requérante a acquis les propriétés, la réglementation limitait la possibilité d'installer des plantations d'airelles sur des tourbières. Lorsqu'elle a acheté les propriétés, la requérante savait qu'elles se trouvaient dans une zone naturelle protégée et connaissait donc les limitations établies pour cette zone.

3. La requérante s'est pourvue en cassation, faisant valoir que, conformément à l'article 30, paragraphe 6, sous a), du règlement n° 1305/2013, les zones forestières désignées en vertu des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE peuvent bénéficier de paiements au titre de zones Natura 2000. Le règlement ne prévoit pas d'exceptions pour les terres tourbeuses.

4. Eu égard à ce qui précède, le litige au principal porte sur le point de savoir si la requérante peut bénéficier de paiements au titre des limitations imposées à l'activité économique dans les zones tourbeuses Natura 2000.

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

5. Les dispositions du droit de l'Union :

5.1. Le règlement n° 1305/2013 [...] [:] [Or. 3]

Considérant 24 : [«] Il convient de continuer à accorder aux agriculteurs et aux gestionnaires de forêts un soutien afin qu'ils puissent faire face, dans les zones concernées, aux désavantages spécifiques dus à la mise en œuvre de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil et de la directive 92/43/CEE du Conseil et en vue de contribuer à une gestion efficace des sites Natura 2000. (...) [»]

Article 30 - Paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau [:]

[«]1. L'aide au titre de la présente mesure est accordée annuellement par hectare de surface agricole ou par hectare de forêt, afin d'indemniser les bénéficiaires, dans les zones concernées, pour les coûts supplémentaires et la perte de revenus subie en raison des désavantages résultant de la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE, de la directive 2009/147/CE et de la directive cadre sur l'eau.

[...]

6. Les zones suivantes peuvent bénéficier des paiements :

a) les zones agricoles et forestières Natura 2000 désignées en vertu des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE ;

[...] [»]

5.2. L'annexe I de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

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

[«] Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général. [»]

6. Les dispositions de droit national

6.1 Le décret n° 264 [...] [:]

[«] 16. Est interdit dans les zones naturelles protégées :

(...)

16.12. l'installation de plantations d'airelles sur les tourbières ;

(...) [»]

6.2. Le décret n° 171 [:]

Point 56 : [«] Les surfaces admissibles pour l'aide au titre de cette mesure sont les terres forestières (*à l'exclusion des tourbières*) :

56.1. figurant sur la liste des zones de conservation d'importance communautaire (ci-après "Natura 2000") conformément à l'article 30, paragraphe 6, sous a), du règlement n° 1305/2013 et déterminées conformément au likums "Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām" (loi relative aux zones spéciales de conservation) ;

(...) [»]

Point 58 : [«] L'aide peut être accordée si la surface admissible déclarée pour l'aide est d'au moins un hectare, est constituée de champs d'au moins 0,1 hectare et que la surface minimale soumise à un type de limitation dans un champ est d'au moins 0.1 hectare, et si lesdits champs peuvent être identifiés par cartographie, [Or. 4] sont inclus dans le système de demande électronique du service de soutien au monde rural et que, depuis le 1^{er} mars de l'année en cours, en vertu de la réglementation relative à la protection et à l'utilisation des zones spéciales de conservation ou à la protection d'espèces et de biotopes, l'une quelconque des limitations suivantes s'applique à l'activité économique :

58.1. interdiction d'activités d'exploitation forestière ;

58.2. interdiction de procéder à la récolte principale et d'effectuer des éclaircies ;

58.3. interdiction de procéder à la récolte principale ;

58.4. interdiction de la coupe rase. [»]

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

7. Il résulte du considérant 24 et de l'article 30, paragraphe 1, du règlement n° 1305/2013 que les paiements au titre des zones Natura 2000 visent à aider [les bénéficiaires] à faire face aux désavantages spécifiques et à les indemniser, dans les zones concernées, pour les coûts supplémentaires et la perte de revenus subie en raison des désavantages résultant de la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE, de la directive 2009/147/CE et de la directive cadre sur l'eau.

S'il appartient certes en premier lieu aux États membres de décider, lors de l'élaboration de leur programme de développement rural, comment les mesures visant à atteindre les objectifs fixés par le règlement n° 1305/2013 doivent être concrètement mises en œuvre, les limitations adoptées par les États membres ne doivent pas éliminer la visée compensatoire du système des paiements Natura 2000 (voir arrêt du 30 mars 2017, Lingurár, C-315/16, EU:C:2017:244).

En outre, le paiement au titre des zones Natura 2000 doit être considéré en relation avec l'article 17 de la Charte, dans la mesure où le droit de propriété comprend le droit d'utiliser les biens et le droit à une juste indemnité.

8. Les tourbières représentent environ 4 % du territoire letton (selon certaines sources, ce pourcentage s'élève même à 10 %). La culture des airelles sur les tourbières est un type de culture fruitière.

Ainsi que l'indique une étude accessible au public : « Actuellement, l'un des moyens de poursuivre l'exploitation de l'activité économique des champs de tourbe dans lesquels il a été mis fin à l'extraction de minéraux est la culture de baies à l'échelle industrielle, en produisant un produit exportable, qu'il s'agisse de baies ou des produits transformés à partir de baies. Selon les statistiques publiées par le service de soutien au monde rural, en 2016, des paiements uniques à la surface ont été demandés pour 142 hectares destinés à la culture de canneberges à gros fruits [airelles d'Amérique] et 250 hectares destinés à la culture de myrtilles (airelles bleues), mais aucune aide n'a été demandée pour des surfaces dédiées à la plantation d'airelles rouges ou de ronces des tourbières. Les champs d'airelles occupent, on le sait, une plus grande surface, mais, que ce soit en raison de l'utilisation des terres ou pour une autre raison, l'aide n'a pas été demandée pour ces surfaces, de sorte qu'aucune statistique n'est disponible » (ce document peut être consulté sur le site http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf, p. 15).

Étant donné qu'une grande partie des zones Natura 2000 de Lettonie sont également couvertes par des tourbières (annexe de la loi relative aux zones spéciales de conservation), la juridiction de céans se demande si l'exclusion totale de ces zones du régime du paiement d'indemnités en faveur des zones Natura 2000 est contraire à l'objectif visé par ces versements. **[Or. 5]**

Concernant les zones

9. L'article 30, paragraphe 6, sous a), du règlement n° 1305/2013 prévoit que les zones agricoles et forestières Natura 2000 désignées en vertu des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE peuvent bénéficier des paiements.

L'annexe I de la directive 92/43/CEE, qui détermine les types d'habitats naturels d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation, comprend également les tourbières, notamment les tourbières boisées.

Il ne fait aucun doute que l'interdiction d'installer des plantations d'aireselles sur les tourbières prévue au point 16.[1]2 du décret n° 264 limite le droit du propriétaire d'utiliser librement sa propriété ainsi que d'en tirer des revenus, en raison de la limitation de l'activité économique.

Conformément au décret n° 171, la sous-mesure « Paiement d'indemnités en faveur des zones forestières Natura 2000 » est mise en œuvre dans le cadre de la mesure « Paiements au titre de Natura 2000 et de la directive cadre sur l'eau ». En vertu du point 56 du décret n° 171, la surface admissible au bénéfice de l'aide dans le cadre de cette mesure doit être une terre forestière (à l'exclusion des tourbières). L'État a donc limité l'octroi d'indemnités pour les zones Natura 2000, premièrement, en prévoyant des paiements uniquement pour les zones forestières et, deuxièmement, en excluant de ces zones les tourbières qui s'y trouvent. Par conséquent, le décret n° 171 ne prévoit aucune indemnisation pour les limitations de l'activité économique sur les terres tourbeuses situées dans des zones Natura 2000.

Concernant les types d'activité économique

10. Il résulte également de l'article 30, paragraphe 6, sous a), du règlement n° 1305/2013 que [le système de] paiements au titre de Natura 2000 limite le paiement d'indemnités à certaines zones, à savoir les zones agricoles ou forestières. Toutefois, il ne ressort pas de cette disposition que le paiement d'indemnités est limité à certains types d'activités économiques, à savoir les activités agricoles ou forestières.

Le point 58 du décret n° 171 dispose que l'aide ne peut être perçue qu'au titre des limitations imposées aux activités d'exploitation forestière. Il est toutefois également possible d'exercer des activités agricoles sur des tourbières situées sur des terres forestières, en y installant des plantations d'aireselles.

11. En vertu de la réglementation nationale, les personnes possédant des tourbières dans une zone Natura 2000 sont, de fait, totalement exclues du système de paiements au titre de Natura 2000 et n'obtiennent aucune indemnité pour les limitations imposées dans ces zones.

Compte tenu de ce qui précède et du fait que les restrictions au pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres en ce qui concerne l'imposition de limitations aux paiements au titre de Natura 2000 ne ressortent pas clairement des dispositions du règlement n° 1305/2013, la juridiction de céans a des doutes quant au droit d'un État membre : (1) d'adopter une réglementation en vertu de laquelle les tourbières se trouvant dans des zones Natura 2000 sont totalement exclues de l'aide au titre de ces zones et (2) de limiter l'octroi de l'aide en établissant que celle-ci ne peut être accordée, pour une zone donnée, qu'en application des limitations imposées à un type d'activité économique spécifique.

12. En l'occurrence, la requérante savait, lorsqu'elle a acquis la propriété des biens, que ceux-ci contenaient un espace naturel [protégé]. De même, lorsqu'elle a

acquis la propriété des biens, il existait déjà une limitation de l'activité économique consistant en l'installation de plantations d'airelles sur des tourbières.

L'article 17 de la Charte dispose que nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions [Or. 6] prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte.

S'il est vrai que le droit de propriété comprend le droit d'utiliser le bien, y compris en tentant d'obtenir le plus grand bénéfice économique possible, le propriétaire doit, lorsqu'il achète le bien, tenir compte des différentes limitations auxquelles les biens sont soumis et être conscient qu'il ne pourra pas à tout moment décider d'utiliser la propriété selon ses plans. Lorsqu'il achète une propriété soumise à des limitations, le propriétaire a la possibilité de planifier à l'avance à quelles fins il l'acquiert. Par conséquent, selon la juridiction de céans, lors de l'acquisition de la propriété, la requérante a dû tenir compte de la limitation relative à l'installation de plantations d'airelles sur des tourbières. Elle n'est donc pas en droit de réclamer a posteriori une indemnité pour la perte de revenus en invoquant l'intention d'obtenir de tels revenus par l'installation de plantations d'airelles sur les tourbières se trouvant sur la propriété.

L'article 30, paragraphe 1, du règlement n° 1305/2013 prévoit que l'aide est accordée afin de compenser la perte de revenus. Dans l'hypothèse où ce règlement serait également applicable aux tourbières, la juridiction de céans nourrit des doutes quant au point de savoir si, dans un cas tel que celui au principal, on peut considérer que la personne concernée a subi une perte de revenus, donc si une personne a le droit de recevoir un paiement au titre de Natura 2000 si, lorsqu'elle a acquis la propriété, elle avait connaissance des limitations imposées à cette propriété et de leurs effets restrictifs sur une éventuelle activité économique.

13. Eu égard aux considérations qui précèdent, la juridiction de céans estime que, afin de clarifier l'interprétation qu'il convient de donner aux dispositions du règlement n° 1305/2013, 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 :

- 1) L'article 30, paragraphe 6, sous a), du règlement (UE) n° 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) n° 1698/2005 du Conseil, doit-il être interprété en ce sens que les terres tourbeuses sont totalement exclues des paiements au titre de Natura 2000 ?

- 2) En cas de réponse négative à la première question, les terres tourbeuses font-elles partie des zones agricoles ou forestières ?
- 3) En cas de réponse négative à la première question, l'article 30 du règlement n° 1305/2013 doit-il être interprété en ce sens qu'un État membre peut exclure totalement les terres tourbeuses des paiements au titre de Natura 2000 et que de telles dispositions nationales sont compatibles avec la finalité compensatoire de tels paiements prévue par le règlement n° 1305/2013 ?
- 4) L'article 30 du règlement n° 1305/2013 doit-il être interprété en ce sens qu'un État membre peut restreindre l'octroi des aides au titre des zones Natura 2000 en ne prévoyant une aide que pour une limitation imposée à un type spécifique d'activité économique, comme c'est le cas, dans les zones forestières, des seules activités d'exploitation forestière ?
- 5) L'article 30, paragraphe 1, du règlement n° 1305/2013, lu en combinaison avec l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens qu'une personne a droit, lorsqu'elle fait valoir **[Or. 7]** ses projets en vue d'une nouvelle activité économique, à un paiement au titre de Natura 2000 si, au moment où elle a acquis la propriété, elle avait connaissance des limitations auxquelles ladite propriété était soumise ?

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

[OMISSIS]