

Version anonymisée

Traduction

C-206/19 - 1

Affaire C-206/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

5 mars 2019

Juridiction de renvoi :

Administratīvā rajona tiesa

(tribunal administratif de district, Lettonie)

Date de la décision de renvoi :

28 février 2019

Partie requérante :

la SIA « KOB »

Partie défenderesse :

Madonas novada pašvaldības Administratīvo aktu strīdu komisija
(commission de recours administratif de la commune de Madona,
Lettonie)

[omissis]

Administratīvā rajona tiesa

(tribunal administratif de district, Lettonie)

Section de Riga

ORDONNANCE

Riga, le 28 février 2019

L'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) [omissis]

[composition de la juridiction de renvoi]

dans le cadre de la procédure écrite, au titre de l'examen de la demande de la SIA « KOB » visant à faire constater l'illégalité de la décision n° 5/2018 [omissis] du 6 avril 2018 de la Madonas novada pašvaldības Administratīvo aktu strīdu komisija (commission de recours administratif de la commune de Madona, ci-après la « commission de recours »),

a constaté ce qui suit

Exposé des faits

[1] La requérante, la SIA « KOB », est une société commerciale enregistrée en République de Lettonie, dont l'activité commerciale est la culture de céréales (à l'exception du riz), de légumineuses et de graines oléagineuses. Le seul membre du conseil d'administration de la requérante, doté du pouvoir de représenter seul la société, est VP, un ressortissant de la République fédérale d'Allemagne. Les associés de la requérante, propriétaires de parts sociales dans celle-ci, sont trois sociétés de capitaux enregistrées en République de Lettonie : la SIA « FLAXAN 1 », la SIA « RSSK » et la SIA « SARE 1 », dont les associés sont des ressortissants de la République fédérale d'Allemagne. Les bénéficiaires effectifs de la SIA « KOB » sont VP et ZT, ressortissants de la République fédérale d'Allemagne.

Le 10 janvier 2018, la SIA « KOB » a conclu un contrat d'achat immobilier pour acquérir un terrain d'une surface de 8,10 hectares.

Selon les conditions énoncées par le likums « Par zemes privatizāciju lauku apvidos » (loi « sur la privatisation des terres dans les zones rurales ») et par les Ministru kabineta noteikumi Nr. 748 « Noteikumi par darījumiem ar lauksaimniecības zemi » (décret n° 748 du conseil des ministres « relatif aux transactions portant sur un terrain agricole ») du 2 décembre 2014, dans un délai de 30 jours à compter de la conclusion du contrat et de l'établissement de tous [Or. 2] les documents nécessaires, l'acheteur doit déposer auprès de l'autorité locale une demande relative à la transaction portant sur un terrain agricole et solliciter une approbation pour l'acquisition du terrain.

Après avoir examiné la demande de la requérante, la commission de recours a adopté une décision [omissis] le 6 avril 2018, refusant à la SIA « KOB » l'acquisition de la propriété du terrain agricole.

Le refus se fondait sur le fait que la requérante n'avait pas présenté les documents indiqués à l'article 28¹, premier alinéa, point 2), sous f), de la loi sur la privatisation des terres dans les zones rurales, à savoir une attestation d'enregistrement de citoyen de l'Union et un document établissant une connaissance de la langue officielle correspondant au moins au niveau B2.

La requérante ayant reçu la décision de refus, elle a saisi l'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district), en sollicitant tout d'abord l'adoption d'un acte administratif favorable – à savoir un certificat d'approbation de l'acquisition du terrain agricole par la SIA « KOB » – et en demandant également de faire constater l'illégalité de la décision [omissis] de la commission de recours du 6 avril 2018.

Dans le cadre de son recours juridictionnel, la SIA « KOB » souligne la contradiction entre, d'une part, la règle de droit international, à savoir les articles 18, 49 et 63 TFUE et l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et, d'autre part, la règle de droit letton, c'est-à-dire l'article 28¹, premier alinéa, point 2), sous f), de la loi sur la privatisation des terres dans les zones rurales. Selon la requérante, cela constitue une discrimination fondée sur la nationalité.

La défenderesse [omissis] conteste la demande en relevant que l'article 345 TFUE dispose que les traités UE et FUE ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres, ce qui implique que ceux-ci ont compétence pour régler le régime de la propriété dans leur droit national, notamment pour prendre des mesures restrictives concernant l'acquisition d'un terrain agricole, afin d'atteindre l'objectif fixé par le législateur qui vise des intérêts généraux particulièrement importants. [Selon la défenderesse,]les restrictions sont proportionnées ; il n'existe pas de conflit entre droit national et droit international.

Droit applicable

Les dispositions de droit de l'Union

[2] Selon l'article 18 TFUE, dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

En vertu de l'article 49 TFUE, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. **[Or. 3]**

L'article 63, paragraphe 1, TFUE dispose que, dans le cadre des dispositions du [...] chapitre [4 du traité FUE], toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.

De plus, selon l'article 345 TFUE, les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres.

Les dispositions de droit letton

[3] L'article 28¹, premier alinéa, point 2), de la loi sur la privatisation des terres dans les zones rurales dispose que [«] les parties à une transaction mentionnées à l'article 28, premier alinéa, de la même loi peuvent acquérir un terrain agricole et un terrain dont la catégorie d'usage dominante est l'agriculture – ce qui est déterminé par la comparaison de la surface destinée à cette catégorie d'usage avec la somme des surfaces faisant l'objet de la transaction qui correspondent à d'autres catégories d'usage du sol ou avec la surface de la parcelle individuelle faisant l'objet de la transaction –, ainsi qu'une quote-part de la copropriété d'un tel terrain (ci-après un "terrain agricole"), [si elles sont] des personnes morales remplissant toutes les conditions suivantes :

[...]

- b) elles certifient par écrit, dans le cas où le terrain a fait l'objet d'une demande de paiements directs l'année précédente ou l'année en cours, qu'elles commenceront à utiliser le terrain à des fins agricoles dans l'année suivant l'acquisition et s'assureront que cet usage sera continu, ou, dans le cas où le terrain n'a pas fait l'objet d'une demande de paiements directs l'année précédente ou l'année en cours, qu'elles commenceront à utiliser le terrain à des fins agricoles dans les trois ans suivant l'acquisition et s'assureront que cet usage sera continu,

[...]

- d) elles peuvent identifier les bénéficiaires effectifs et certifier que tous les bénéficiaires effectifs sont des personnes telles qu'elles sont définies à l'article 28, premier alinéa, point 1), de la même loi,
- e) le total de leurs dettes fiscales en Lettonie ou dans l'État où ces personnes sont enregistrées n'est pas supérieur à 150 euros,
- f) l'associé ou les associés qui représentent ensemble plus de la moitié des droits de vote dans la société, et toutes les personnes ayant le pouvoir de représenter cette dernière, s'ils sont des ressortissants d'autres États membres de l'Union, d'États de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ont obtenu une attestation d'enregistrement de citoyen de l'Union et un document établissant une connaissance de la langue officielle correspondant au moins au niveau B2. [»]

Par conséquent, afin qu'une personne morale, dont les propriétaires et les représentants sont des ressortissants d'autres États membres de l'Union, acquière un terrain agricole, elle doit présenter une attestation d'enregistrement de citoyen

de l'Union et un document établissant une connaissance de la langue officielle correspondant au moins au niveau B2.

La personne qui a le pouvoir de représenter la SIA « KOB » est le membre de son conseil d'administration, VP – un ressortissant de la République fédérale d'Allemagne. Cette personne, ainsi que l'associé ou les associés de la SIA « KOB », qui représentent ensemble plus de la moitié des droits de vote dans la société (en l'espèce, également des ressortissants de la République fédérale d'Allemagne), doivent présenter une attestation d'enregistrement de citoyen de l'Union et un document établissant une connaissance de la langue officielle correspondant au moins au niveau B2.

La procédure permettant d'obtenir l'attestation d'enregistrement d'un citoyen de l'Union est décrite dans les Ministru kabineta noteikumi Nr. 675 « Kārība, kādā Savienības pilsoņi un viņu ģimenes locekļi ieceļo un uzturas Latvijā » (décret n° 675 du conseil des ministres « relatif à la procédure d'entrée et de séjour en République de Lettonie des citoyens de l'Union et des membres de leur famille ») du 30 août 2011. Selon l'article 25 de ce décret, lorsqu'un citoyen de l'Union souhaite résider en République de Lettonie plus de trois mois [Or. 4] (à compter du jour de son entrée), il doit s'inscrire auprès de l'Office [de l'immigration et de la nationalité] et obtenir une attestation d'enregistrement.

En conséquence, les associés de la requérante, qui représentent ensemble plus de la moitié des droits de vote dans la SIA « KOB » et toutes les personnes ayant le pouvoir de représenter cette dernière pourraient obtenir l'attestation d'enregistrement de citoyen de l'Union, à condition qu'ils souhaitent séjourner plus de trois mois en République de Lettonie.

Par ailleurs, une connaissance de la langue officielle de niveau B2, comme prévu à l'article 17.4 des Ministru kabineta noteikumi Nr. 733 « Noteikumi par valsts valodas zināšanu apjomu un valsts valodas prasmes pārbaudes kārtību profesionālo un amata pienākumu veikšanai, pastāvīgās uzturēšanās atļaujas saņemšanai un Eiropas Savienības pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanai un valsts nodevu par valsts valodas prasmes pārbaudi » (décret n° 733 du conseil des ministres relatif au niveau de connaissance de la langue officielle, aux procédures de vérification de cette connaissance aux fins de l'accomplissement des tâches d'une profession ou d'une fonction, à l'octroi d'un titre de séjour permanent, à l'octroi du statut de résident de l'Union européenne à long terme et aux frais officiels d'examen de la maîtrise de la langue officielle) du 7 juillet 2009, signifie que la personne est en mesure d'avoir une conversation sur des thèmes du quotidien et de la vie professionnelle, et de clairement formuler et justifier son opinion, qu'elle lit et comprend des textes aux contenus variés, qu'elle peut écrire les documents nécessaires dans le monde du travail (par exemple, des certificats, des résumés, des procès-verbaux, des rapports et des actes), ainsi que des textes détaillés sur des thèmes du quotidien ou de la vie professionnelle, qu'elle perçoit et comprend des textes sur différents thèmes qui sont exprimés à un rythme naturel.

Les raisons de douter de l'interprétation du droit de l'Union

4. La liberté d'établissement, que l'article 49 TFUE reconnaît aux ressortissants de l'Union européenne, comporte pour eux l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises dans les mêmes conditions que celles définies par la législation de l'État membre d'établissement pour ses propres ressortissants. Selon une jurisprudence constante, l'article 49 TFUE vise ainsi à assurer le bénéfice du traitement national à tout ressortissant d'un État membre qui s'établit dans un autre État membre pour y exercer une activité non salariée et interdit toute discrimination fondée sur la nationalité résultant des législations nationales en tant que restriction à la liberté d'établissement (voir, notamment, arrêts *Commission/France*, 270/83, EU:C:1986:37, point 14, et *Commission/Belgique*, C-47/08, EU:C:2011:334, point 80).

Si l'article 345 TFUE, auquel s'est référé la défenderesse [omissis] dans ses explications, exprime le principe de la neutralité des traités à l'égard du régime de propriété dans les États membres, cet article n'a pas toutefois pour effet de soustraire les régimes de propriété existant dans les États membres aux règles fondamentales du traité FUE [arrêt du 22 octobre 2013, *Essent e.a.*, C-105/12 à C-107/12, EU:C:2013:677, points 29 et 36, ainsi que jurisprudence citée, et avis 2/15 (Accord de libre-échange avec Singapour), du 16 mai 2017, EU:C:2017:376, point 107].

Ainsi, si ledit article ne met pas en cause la faculté des États membres d'instituer un régime d'acquisition de la propriété foncière prévoyant des mesures spécifiques s'appliquant aux transactions portant sur des terrains agricoles et forestiers, un tel régime n'échappe pas, notamment, à la règle de non-discrimination, ni aux règles relatives à la liberté d'établissement et à la liberté des mouvements de capitaux (voir arrêt du 23 septembre 2003, *Ospelt et Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, point 24 ainsi que jurisprudence citée). **[Or. 5]**

Le 18 octobre 2017, la communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne (2017/C 350/05) (ci-après la « communication de la Commission ») a été publiée. Selon la partie 2, point a), de la communication de la Commission, le droit d'acquérir, d'exploiter et d'aliéner des terres agricoles relève de l'article 63 TFUE, qui interdit toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres.

En outre, dans sa partie 3, point a), la communication de la Commission souligne la nature spécifique des terres agricoles. Selon cette communication, la Cour a reconnu la nature spécifique des terres agricoles et, dans ses décisions sur l'acquisition de terres agricoles, elle a reconnu un certain nombre d'objectifs de politique publique qui peuvent en principe justifier l'imposition de restrictions à l'investissement dans ces terres, tels que : préserver une forme d'exploitation traditionnelle d'exploitation des terres agricoles en faire-valoir direct et tendre à

ce que les domaines agricoles soient de manière prédominante habités et exploités par leurs propriétaires, maintenir une population permanente en milieu rural et favoriser un usage raisonnable des terres disponibles en luttant contre la pression foncière ; accroître la taille [des] exploitations afin qu'elles soient rentables, empêcher la spéculation foncière ; maintenir la population agricole, conserver une répartition de la propriété foncière permettant le développement d'exploitations viables et l'entretien de l'espace et des paysages, favoriser un usage raisonnable des terres disponibles en luttant contre la pression foncière, prévenir les risques naturels et soutenir et développer une agriculture viable, au nom de considérations sociales et d'aménagement du territoire (ce qui implique le maintien de la destination agricole des terrains affectés à cet usage et la continuité de leur exploitation dans des conditions satisfaisantes).

Compte tenu de ce qui précède, la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à l'application de l'article 28¹, premier alinéa, point 2), sous f), de la loi sur la privatisation des terres dans les zones rurales, qui impose aux personnes morales dont les associés et les représentants sont des ressortissants d'autres États membres de l'Union, pour qu'elles puissent acquérir la propriété d'un terrain agricole, l'obligation de présenter les attestations d'enregistrement de ses associés et représentants en tant que citoyens de l'Union et un document établissant que ces derniers ont une connaissance de la langue officielle correspondant au moins au niveau B2.

Il y a lieu, dès lors, [omissis] de poser une question à la Cour et [omissis] de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'elle rende une décision préjudicielle.

En vertu de l'article 267 TFUE [omissis], l'Administratīvā rajona tiesa

décide

de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

Le droit de l'Union, notamment les articles 18, 49 et 63 TFUE, s'oppose-t-il à la réglementation d'un État membre qui impose aux personnes morales, pour qu'elles puissent acquérir la propriété d'un terrain agricole, dans le cas où l'associé ou les associés représentant ensemble plus de la moitié des droits de vote dans la société et toutes les personnes ayant le pouvoir de représenter cette dernière sont des ressortissants d'autres États membres de l'Union, l'obligation de présenter les attestations d'enregistrement de ses associés et représentants en tant que citoyens de l'Union et un document **[Or. 6]** établissant que ces derniers ont une connaissance de la langue officielle correspondant au moins au niveau B2 ?

de suspendre la présente procédure devant le juge administratif [omissis] jusqu'à ce que la Cour ait statué.

La présente décision n'est pas susceptible de recours.

[omissis]