Affaire C-354/23 [Seberts] [1]

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

8 juin 2023

Juridiction de renvoi :

College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

6 juin 2023

Appelante :

LM BV

Intimé :

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, Pays-Bas)

---

décision de renvoi

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas ; ci-après le « College »)

[OMISSIS]

décision de la chambre collégiale du 6 juin 2023 dans l'affaire opposant [LM] B.V. (ci-après l'« exploitation agricole »), établie à [lieu], appelante

[OMISSIS],

et

[1] Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

DOCUMENT DE TRAVAIL

le minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, Pays-Bas, **ci-après le « Ministre »), intimé**

[OMISSIS].

Déroulement de la procédure

Par décision du 28 août 2020, le Ministre a rejeté la demande de subvention introduite par l'exploitation agricole sur la base du titre 2.3. « Efficacité énergétique de l'horticulture en serres » du Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (arrêté ministériel établissant les instruments de subvention nationaux du ministère des Affaires économiques et du Climat et du ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, ci-après le « Regeling »).

Par décision du 12 novembre 2020 (ci-après la « décision attaquée »), le Ministre a déclaré non fondée la réclamation introduite par l'exploitation agricole.

L'exploitation agricole a interjeté appel de la décision attaquée.

[OMISSIS : déroulement de la procédure]

Motifs

L'objet de l'affaire au principal et les faits pertinents

1. L'exploitation agricole est active dans l'horticulture en serres et cultive des plantes fourragères. Le 30 juin 2020, elle a demandé une subvention d'un montant total de 27 800 euros pour le projet « Raccordement au réseau RoCa » (le raccordement physique au réseau de chaleur). L'exploitation agricole sera raccordée au réseau de chaleur de la centrale électrique RoCa à Capelle-sur-l'Yssel (Pays-Bas). À cette fin, elle a conclu deux conventions. La première convention a été conclue avec Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (ci-après « Eneco ») et porte sur le raccordement au réseau de chaleur. Il s'agit de la pose de la conduite entre le réseau principal qui passe sous la voie publique et la chaufferie de l'exploitation agricole (ci-après le « raccordement "Eneco" »). Dans la chaufferie, Eneco installe un échangeur de chaleur scellé. La chaufferie se trouve sur le propre terrain de l'exploitation agricole. Eneco réalise et exploite ce raccordement ; le raccordement dans la chaufferie est verrouillé et l'exploitation agricole n'y a pas accès. Ce raccordement devient la propriété d'Eneco au moyen d'un droit de superficie à établir, pour ce qui concerne la conduite et l'échangeur de chaleur, sur le bien immeuble de l'exploitation agricole. Pour ce raccordement, cette dernière verse à Eneco un paiement unique. La seconde convention a été conclue avec la B.V. [XYZ] (ci-après « [XYZ] ») et porte sur le raccordement entre la chaufferie et les serres de l'exploitation agricole

DOCUMENT DE TRAVAIL

(ci-après le « raccordement “XYZ” »). L’exploitation agricole devient la propriétaire de ce raccordement « XYZ ».

Par décision du 28 août 2020, le Ministre a rejeté la demande de subvention, parce que l’exploitation agricole ne devient pas propriétaire du raccordement « Eneco ». Le Ministre a maintenu cette décision par la décision attaquée.

Le cadre réglementaire

Le droit de l’Union

2.1.

L’article 107 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après le « TFUE ») prévoit, pour autant que cela intéresse la présente affaire, ce qui suit :

« 1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d’État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

[...]

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :

[...]

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n’altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l’intérêt commun,

[...] »

2.2.

Les lignes directrices de l’Union européenne concernant les aides d’État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01) (ci-après les « lignes directrices »), entrées en vigueur le 1er juillet 2014, énoncent, pour ce qui intéresse la présente affaire, ce qui suit :

« [...]

(4) Dans les présentes lignes directrices, la Commission précise les conditions et les critères au regard desquels les aides destinées aux secteurs agricole et forestier et aux zones rurales seront considérées comme compatibles avec le marché intérieur et établit les critères permettant de déterminer les zones qui remplissent les conditions de l’article 107, paragraphe 3, du traité. [...]

DOCUMENT DE TRAVAIL

[...]

PARTIE II. CATÉGORIES D'AIDES

Chapitre 1. Aides en faveur des entreprises opérant dans les secteurs de la production primaire, la transformation et la commercialisation de produits agricoles

1.1.

Mesures de développement rural

1.1.1.

Aides à l'investissement

(133) La présente section s'applique aux investissements dans les exploitations agricoles liées à la production agricole primaire et aux investissements en liaison avec la transformation de produits agricoles et la commercialisation de produits agricoles.

[...]

1.1.1.1. Aides aux investissements en actifs corporels ou incorporels dans les exploitations agricoles liées à la production agricole primaire

(135) La Commission considérera que les aides aux investissements en actifs corporels ou incorporels dans les exploitations agricoles liées à la production agricole primaire sont compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité si elles respectent les principes d'évaluation communs des présentes lignes directrices, la condition générale pour les aides aux investissements fixée au point (134) des présentes lignes directrices et les conditions ci-après.

(136) La présente section s'applique aux aides aux investissements en actifs corporels ou incorporels réalisés dans des exploitations agricoles liées à la production agricole primaire. Les investissements sont réalisés par un ou plusieurs bénéficiaires ou concernent un actif corporel ou incorporel utilisé par un ou plusieurs bénéficiaires.

(137) La présente section s'applique également aux investissements en actifs corporels ou incorporels liés à la production de biocarburants ou à la production d'énergie à partir de sources renouvelables dans les exploitations qui remplissent les conditions ci-après : [...].

[...]

(143) Les investissements doivent être liés à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs suivants au moins :

DOCUMENT DE TRAVAIL

(a) l'amélioration du niveau global des résultats et de la viabilité de l'exploitation agricole, en particulier par une réduction des coûts de production ou l'amélioration et la reconversion de la production ;

(b) l'amélioration de l'environnement naturel, des conditions d'hygiène ou des normes de bien-être animal, à condition que l'investissement en faveur de ces objectifs aille au-delà des normes de l'Union en vigueur ;

[...]

Coûts admissibles

(144) Les aides couvrent les coûts admissibles suivants :

(a) la construction, l'acquisition, y compris par voie de crédit-bail, ou la rénovation de biens immeubles [...] ;

[...] »

Le droit national

2.3.

Le Regeling prévoit, pour autant que cela intéresse la présente affaire, ce qui suit :

« [...]

Titre 2.3. Efficacité énergétique de l'horticulture en serres

[...]

Article 2.3.2. Octroi de subventions

1. Sur demande, le Ministre octroie à une entreprise d'horticulture en serres ou à une entreprise d'horticulture en serres en partenariat avec des entreprises d'horticulture en serres une subvention pour les appareils, installations ou machines énumérés ci-après :

[...]

b. le raccordement physique à un réseau de chaleur [...] ;

[...]

Article 2.3.3. Conditions d'octroi de la subvention

1. Le Ministre octroie la subvention pour un investissement tel que visé à l'article 2.3.2 si l'investissement est lié à la réalisation d'au moins l'un des objectifs énoncés au point 143, sous a) et b), [des lignes directrices].

DOCUMENT DE TRAVAIL

[...]

Article 2.3.6. Coûts éligibles

1. Les coûts mentionnés au point 144, sous a) [...], [des lignes directrices] sont admissibles au bénéfice de la subvention.

Article 2.3.8. Aides d'État

La subvention visée à l'article 2.3.2 comporte une aide d'État et est justifiée par les mesures d'aide d'État SA.50448 (2018/N) et SA.59823 (2020/N) ainsi que par la sous-section 1.1.1.1 [des lignes directrices]. »

2.4.

Par la décision SA.50448 (2018/N) du 21 septembre 2018 et par la décision SA.59823 (2020/N) du 11 mai 2021, la Commission européenne (ci-après la « Commission ») a décidé que le régime d'aides d'État contenu dans le titre 2.3 « Efficacité énergétique de l'horticulture en serres » du Regeling, y compris une modification de cet arrêté, était compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE. Elle a conclu, entre autres, qu'il était satisfait aux conditions de la sous-section 1.1.1.1 « Aides aux investissements en actifs corporels ou incorporels dans les exploitations agricoles liées à la production agricole primaire » de la partie II « Catégories d'aides » des lignes directrices.

Le point de vue de l'exploitation agricole

3. L'exploitation agricole conteste le rejet de la demande de subvention. Selon elle, la contribution financière unique qu'elle paie à Eneco pour le raccordement « Eneco » rentre dans les coûts mentionnés au point 144, sous a), des lignes directrices. Cette contribution correspond aux coûts de la réalisation du raccordement, qui se composent des coûts d'installation et de raccordement des conduites physiques au réseau principal ainsi que des coûts pour un échangeur de chaleur destiné à l'approvisionnement en chaleur. Selon l'exploitation agricole, rien dans le Regeling ou dans les lignes directrices n'indique que l'acquisition de la propriété du raccordement (la conduite entre le réseau principal et l'échangeur de chaleur) est nécessaire pour l'octroi de la subvention. Selon les lignes directrices, en substance, il peut s'agir d'actifs corporels et incorporels, et il faut que la subvention couvre les coûts de construction [ou] d'acquisition, y compris par voie de crédit-bail. L'acquisition constitue donc l'une des formes possibles des coûts contractés. Les autres formes (la construction ou le crédit-bail) sont donc également admises. Lorsqu'une contribution de connexion est comptabilisée, il s'agit là d'un actif incorporel. Selon l'exploitation agricole, si cette contribution de raccordement est utilisée par le prestataire extérieur pour le financement de la construction du réseau de chaleur, alors cela est conforme aux lignes directrices. Pour Eneco, il est hors de question, dans le cadre d'une exploitation sûre et fiable du réseau de chaleur, de faire assumer la propriété et donc l'entretien du réseau de

DOCUMENT DE TRAVAIL

chaleur ou d'une partie de celui-ci à une entreprise raccordée individuelle. Les frais qu'Eneco expose et porte en compte à l'exploitation agricole dans la contribution de raccordement représentent les frais réellement à exposer pour les matériaux du raccordement et sa pose. Par ailleurs l'exploitation agricole invoque le principe d'égalité. Elle affirme que d'autres exploitations agricoles reçoivent des subventions comparables. À cet égard, elle attire l'attention sur les entreprises qui disposent d'un raccordement physique à un réseau de dioxyde de carbone de la société OCAP et qui, pour cela, paient à cette dernière une contribution de connexion, alors que le réseau de dioxyde de carbone et les raccordements à ce réseau sont la propriété de la société OCAP. En outre, la demande de subvention concerne également le raccordement « XYZ », dont l'exploitation agricole devient bien la propriétaire. C'est à tort que le Ministre n'a pas statué sur cette partie de la demande de subvention.

Le point de vue du Ministre

4. Le Ministre estime qu'il a refusé à juste titre la demande de subvention. Selon lui, il résulte du cadre juridique (présenté plus haut) que les coûts éligibles sont les coûts qui sont considérés comme un investissement. En effet, il s'agit ici d'aides à l'investissement. Investir signifie toujours acquérir, ce qui suppose l'obtention de la propriété. En l'espèce, c'est non pas l'exploitation agricole mais Eneco qui investit dans le raccordement « Eneco ». L'exploitation agricole ne paie qu'une contribution financière. Étant donné que l'exploitation agricole ne devient pas propriétaire du raccordement « Eneco », il ne s'agit pas d'un investissement au sens du point 133 et du point 144, sous a), des lignes directrices.

La comparaison avec les subventions qui sont accordées pour le raccordement physique au réseau de dioxyde de carbone de la société OCAP ne tient pas, parce que, dans ce cas, les subventions ne sont octroyées que pour la partie dont le demandeur de subvention est propriétaire. Il n'est donc en rien question d'une contrariété au principe d'égalité. En outre, les coûts réels du raccordement « Eneco » ne sont pas connus, parce qu'Eneco porte seulement en compte une contribution de raccordement sans spécification.

Les coûts du raccordement « XYZ » entrent, en principe, bien en considération pour une subvention. Toutefois, la convention conclue avec la B.V. [XYZ] sera résolue si la subvention n'est pas accordée pour le raccordement physique au réseau de chaleur.

Motivation de la question préjudicielle

5. Au titre de l'article 2.3.2, sous b), du Regeling, le Ministre accorde une subvention pour un raccordement physique à un réseau de chaleur. En vertu de l'article 2.3.6 du Regeling, les coûts mentionnés au point 144, sous a) et b), des lignes directrices sont admissibles au bénéfice de la subvention s'il s'agit d'un investissement au sens de ces lignes directrices. Partant, les lignes directrices et, en particulier, l'interprétation de la notion d'« investissement » sont déterminantes

DOCUMENT DE TRAVAIL

dans la présente affaire pour la question de savoir si les aides doivent être accordées pour le financement du raccordement physique au réseau de chaleur.

6. Le point 144, initio et sous a), des lignes directrices prévoit que les aides couvrent les coûts admissibles qui se rapportent à la construction, l'acquisition, y compris par voie de crédit-bail, ou la rénovation de biens immeubles. Étant donné que ce point fait partie de la section 1.1.1 ainsi que de la sous-section 1.1.1.1. et eu égard, en outre, aux points 135, 136 et 137 qui y figurent, il s'agit ici d'aides à l'investissement et, plus particulièrement, d'aides à l'investissement en actifs corporels et incorporels dans les exploitations agricoles. La notion d'investissements en actifs corporels et incorporels immobilisés n'est pas définie dans les lignes directrices. Dans le langage courant, il s'agit dans ce cadre de l'utilisation de moyens (des fonds) pour acquérir ou améliorer des actifs corporels et incorporels. Il ne s'ensuit pas purement et simplement que l'acquisition de la propriété du bien immeuble en soit une condition. En revanche, il pourrait être déduit de la nature des coûts admissibles que les aides visées au point 144, sous a), des lignes directrices couvrent, à savoir les coûts de la construction, l'acquisition ou la rénovation de biens immeubles, que, dans le cadre de la construction ou rénovation de biens immeubles également, il est exigé que le bénéficiaire de la subvention soit ou devienne propriétaire des biens immeubles auxquels les coûts se rapportent. Toutefois, le fait qu'il puisse également s'agir de crédit-bail dans le cadre de l'acquisition pourrait à nouveau indiquer que la propriété ne constitue pas en l'occurrence une exigence qui est attachée à l'obtention d'aides à l'investissement. D'autres versions linguistiques, telles que les versions en langues française, allemande, ou anglaise, n'offrent pas davantage d'éclaircissements au College quant à l'interprétation des lignes directrices applicables en l'espèce.

7. À cet égard, l'exploitation agricole souligne que le raccordement « Eneco », pour lequel elle paie à Eneco la contribution financière au projet, procure une plus-value à son entreprise et qu'il est donc question d'une rénovation des biens immeubles qui s'y rattachent. Lors de l'audience du College, une comparaison a été faite avec la location-financement de panneaux solaires d'une maison ; les panneaux solaires ne deviennent pas la propriété du propriétaire de la maison, mais la valeur de celle-ci augmente effectivement du fait de leur placement et, dans cette mesure, l'on pourrait dire qu'il y a eu rénovation de la maison.

8. Selon une jurisprudence constante de la Cour, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il convient de ne pas seulement tenir compte des termes de celle-ci. Il faut également prendre en considération son contexte et les objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [voir, notamment, arrêts du 22 janvier 2020, Ursa Major Services (C-814/18, EU:C:2020:27, point 49), et arrêt du 27 janvier 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71, point 39)].

9. Vu sous l'angle des objectifs qui sont énoncés au point 143, sous a) et b), des lignes directrices et qui visent l'amélioration du niveau global des résultats et

DOCUMENT DE TRAVAIL

de la viabilité de l'exploitation agricole ainsi que l'amélioration de l'environnement naturel, il ne paraît pas évident que le bénéficiaire de la subvention doive acquérir la propriété des biens immeubles auxquels les coûts se rapportent. En effet, de ce fait, les possibilités sont limitées aux seules situations où les investissements ont trait à des coûts se rapportant à des biens dont les exploitations agricoles sont ou deviennent propriétaires. Le raccordement physique au réseau de chaleur conduit, en l'espèce, à une amélioration du niveau global des résultats et de la viabilité de l'exploitation agricole et à une amélioration de l'environnement naturel, peu importe que l'exploitation agricole soit ou non propriétaire du raccordement physique au réseau de chaleur. À cet égard, un élément susceptible d'être encore pertinent est le fait que, pour Eneco, dans le cadre d'une exploitation sûre et fiable du réseau de chaleur, il est hors de question, comme le soutient l'exploitation agricole, de faire assumer la propriété et donc l'entretien du réseau de chaleur à une entreprise raccordée individuelle.

10. Il pourrait donc être déduit des objectifs susmentionnés des lignes directrices que, pour l'octroi des aides à l'investissement qui couvrent les coûts de la construction, l'acquisition ou la rénovation de biens immeubles, le bénéficiaire ne doit pas être ou devenir lui-même propriétaire des biens immeubles auxquels les coûts se rapportent. Toutefois, il convient d'observer, par ailleurs, que les lignes directrices constituent une exception au principe général selon lequel les aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur, comme le prévoit l'article 107, paragraphe 1, TFUE. La Cour interprète habituellement les exceptions à ce principe de manière restrictive [voir, notamment, arrêt du 23 février 2006, Atzeni e.a. (C-346/03 et C-529/03, EU:C:2006:130, point 79)].

11. Les considérations qui précèdent impliquent qu'il existe un doute raisonnable quant à la signification exacte des lignes directrices et, plus particulièrement, des points 135, 136 et 137 ainsi que du point 144, initio et sous a). L'interprétation du droit de l'Union étant nécessaire sur ce point pour la solution du litige, le College est tenu, au titre de l'article 267 TFUE, de demander à la Cour de rendre une décision préjudicielle. Pour cette raison, il lui posera la question suivante :

« Les lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01) et, plus particulièrement, les points 135, 136 et 137 ainsi que le point 144, initio et sous a), doivent-ils être interprétés en ce sens qu'il n'est question d'aides à l'investissement couvrant les coûts de la construction, l'acquisition ou la rénovation d'un bien immobilier que si le bénéficiaire de cette subvention est ou devient lui-même également propriétaire des biens immeubles auxquels les coûts se rapportent ? »

12. [Suspension de la procédure] [OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL

Décision

[Décision de poser la question préjudicielle susmentionnée et de suspendre la procédure] [OMISSIS] [formule finale et signatures] [OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL