

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

Professeur extraordinaire à l'université catholique de Louvain,
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

Pascale Steichen

Professeure à l'université de Nice-Sophia Antipolis
Avocate au barreau de Nice

Échanges de terres et aides d'État

Commission européenne, décision (UE) 2015/456,
5 septembre 2014 (JOUE 25 mars 2015)

Aides d'État – Échanges de terres forestières suivies d'un
changement d'affectation en terrains constructibles – Aides
faussant la concurrence

La Commission européenne a publié récemment sa décision prise sur une pratique dénoncée par des plaignants, pratique liée aux échanges de terres forestières autorisés en Bulgarie entre 2002 et 2009. Sur la base d'un amendement à la loi sur les forêts, en vigueur de 2002 à 2009, les échanges des terres forestières récemment privatisées contre des terres forestières domaniales du fonds des forêts de l'État sont devenus possibles aux conditions fixées. Aux fins des échanges, les prix des terres forestières privées et des terres forestières domaniales étaient déterminés sur la base d'un règlement spécifique. La législation bulgare ne permettait pas aux experts évaluateurs de s'écarter des prix déterminés pour les terres forestières en application des prescriptions du règlement sur les prix de base.

Le prix de base d'une parcelle forestière donnée est défini comme la somme du prix de base de ce terrain et de la valeur du peuplement (les espèces végétales sur ce terrain). Cette valeur est alors ajustée par l'application d'un coefficient de correction qui tient compte de l'emplacement du terrain par rapport à l'infrastructure locale et nationale mais aussi de la protection des fonctions écologiques et récréatives des terres forestières situées dans les zones dites de « protection particulière contre l'urbanisation ». Enfin, un « coefficient de régulateur du marché » est appliqué au prix de base des terres. Ce coefficient varie de 10 pour des terres à proximité de la mer, de grandes stations de montagne et Sofia, à 1 pour les terres les moins attractives. Si l'échange portait sur des biens de valeurs inégales, une soulte était due par la partie concernée. Une interdiction des échanges de terres forestières est entrée en vigueur le 27 janvier 2009.

La décision de la Commission d'ouverture de la procédure à l'égard de la Bulgarie est liée au fait que, dans plusieurs cas (11,4 %), les échanges de terres forestières étaient suivis d'un changement de l'affectation des terres échangées qui devenaient des terrains constructibles. Si le changement d'affectation intervenait ultérieurement, il apparaît que dans certaines opérations, les personnes concernées aient tenté d'unir les deux étapes en une seule opération. Dès lors, la question se posait de savoir si le changement d'affectation des terres échangées est ou non une aide d'État, dans la mesure où ce changement a augmenté la valeur des terres échangées. Cela ne concerne évidemment que les « entreprises » bénéficiaires de ces échanges. Pour la Commission, le changement d'affectation des terres est une fonction réglementaire qui, bien que pouvant conduire à l'augmentation de la valeur des biens concernés, n'entraîne pas de transfert de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Ce changement n'est donc pas une aide d'État.

En revanche, la vente par les autorités publiques d'un terrain ou d'un bâtiment à une entreprise ou à un particulier exerçant une activité économique peut conduire à un avantage économique constituant une aide d'État¹. C'est ainsi qu'un échange qui aboutit à ce qu'une entreprise bénéficie d'un terrain reçu en échange dont la valeur est supérieure au bien qu'elle a cédé reçoit un avantage et l'État renonce ainsi à des recettes supérieures si l'échange avait tenu compte de la plus-value apportée par le changement d'affectation. Ceci fausse la concurrence dès l'instant où les bénéficiaires des échanges sont des entreprises actives dans l'immobilier, le tourisme, la restauration et le reboisement. Il s'agissait pour la Commission, avec l'aide de la Bulgarie, de chiffrer l'avantage perçu au cas par cas. Il est apparu que dans près de 80 % des échanges, il y avait eu un avantage conféré à une personne privée. Toutefois, compte tenu de ce que les aides inférieures au plafond de minimis de 200 000 euros sont réputées ne pas constituer des aides d'État au sens de l'article 107 du TFUE, seule une série d'échanges est sanctionnée par la Commission européenne. La Bulgarie est donc tenue de lister les échanges considérés comme une aide d'État incompatible et de récupérer les valeurs perçues indûment. Longue et technique (32 p.), la décision de la Commission illustre parfaitement la communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics². ■

La substitution de l'usage d'utilité publique

CEDH (déc.), 7 avril 2015, *Saglik Insaat Turizm Sanayi*

Taahhüt Ve Ticaret LTD. Sti c. Turquie

Article 1^{er} du 1^{er} Protocole – Droit au respect de ses biens –
Espérance légitime assimilable à un bien – Cession amiable
d'un terrain en vue d'un usage public – Affectation à un
autre usage public – Absence de droit à la rétrocession du
bien ou à une indemnité

La société requérante, une entreprise de construction, acheta, en 1995, un terrain pour y construire des bâtiments. Elle procéda en conséquence à la parcellisation dudit terrain et céda à titre gratuit à la commune de Nazilli une parcelle de plus de 7 000 m² destinée à être aménagée en espace public utilisé pour les cérémonies officielles. Le tout fit, la même année, l'objet de l'adoption d'un nouveau plan local d'urbanisme et de l'octroi de l'autorisation de construire les bâtiments. Cependant, la commune ne réalisa pas l'espace public et, en 2001, fit inscrire au registre foncier en son nom comme terrain à bâtir le terrain qui lui avait été cédé. Elle modifia le plan local d'urbanisme et affecta le bien à usage d'utilité publique. Elle céda, en 2002, le terrain au ministère de la Justice en vue de la construction d'un palais de justice qui débuta en 2004. En contrepartie, le Trésor public céda à la commune un autre terrain de l'ordre de 5 500 m² qui fut affecté à un usage public en tant qu'aire de stationnement de bus. La société requérante introduisit en 2005 un recours en constatation de la valeur du bien qu'elle avait cédé à →

¹ Voyez not. CJUE, 2 septembre 2010, C-290/07, Commission c. Scott, à propos de la vente de terrain à Orléans par la société d'économie mixte pour l'équipement du Loiret, E.F., n° 148, pp. 50 et 51.

² JOUE, C 209, 10/07/1997.

→ titre gratuit à la commune. Le tribunal ordonna une expertise qui conclut à une valeur de plus de 330 000 euros au moment de la cession gratuite. Sur cette base, la requérante saisit les juridictions turques en vue de l'obtention d'une indemnité qui fut rejetée au motif que la requérante ne pouvait revendiquer un droit de propriété puisque le terrain avait été cédé par elle dans un but d'intérêt public. La Cour européenne des droits de l'homme va suivre cette position. Elle estime en effet que la société requérante, qui se fonde sur l'article 1^{er} du premier protocole et le droit au respect de ses biens, ne peut se prévaloir d'un « bien » au sens de l'article 1^{er}. En effet, si la Cour admet que la notion de « biens » peut recouvrir des valeurs patrimoniales en ce compris des créances en vertu desquelles un requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété, elle considère que tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, elle constate que la législation et la jurisprudence turques en matière d'expropriation ne permettent pas de demander la restitution d'un bien cédé pour la réalisation d'une œuvre d'intérêt public, même si le bien a été cédé par donation. La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle les législations nationales doivent prévoir un mécanisme de rétrocession lorsque le bien exproprié n'a pas été affecté à un usage public mais a été utilisé pour un projet privé³. Or, en l'espèce, le terrain cédé par la requérante et recédé par la commune a été affecté à la construction d'un palais de justice et le terrain que la commune a obtenu en contrepartie a lui aussi été affecté à un usage public. Dès lors, la requérante ne pouvait pas légitimement espérer la restitution de son bien ou, à défaut, l'obtention d'une indemnité correspondant à la valeur de son terrain, dès lors que celui-ci avait été affecté par l'administration à un usage d'utilité publique fût-il autre que celui convenu au moment de la donation. La Cour conclut donc à l'irrecevabilité de la requête. Le code français de l'expropriation prévoit explicitement le droit de rétrocession (code de l'expropriation, art. L. 12-6). En cas de changement de l'usage public par rapport à ce qui était prévu dans la DPU, il faudra toutefois adopter une nouvelle DPU *ad hoc* pour pouvoir s'opposer à la demande de rétrocession⁴.

La suite, ci-dessous, à la chronique européenne est une innovation destinée à se retrouver dans les prochains numéros.

En bref

L'absence d'indemnisation des moins-values découlant du plan d'affectation des sols

La Cour de Strasbourg déclare irrecevable la requête introduite par 11 copropriétaires d'un terrain de 3,7 hectares à Bologne. Ils demandaient à la Cour de constater la violation du droit au respect de leurs biens protégé par l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme suite au classement en 1975, de leur terrain en zone non constructible. La Cour observe que les requérants n'ont jamais manifesté leur intention de bâtir ni entamé des procédures administratives visant l'obtention d'un permis de construire avant 1975 alors qu'ils en sont propriétaires depuis plusieurs décennies⁵. Par ailleurs, la Cour rappelle que,

³ CEDH, 13 juillet 2004, *Beneficio Capella Paolini c. Saint-Marin* ; CEDH, 15 janvier 2008, *Karaman c. Turquie*.

⁴ R. HOSTIOU, Code de l'expropriation, Paris, LexisNexis 2014, pp. 103 et s. et jurisprudence citée.

⁵ Dans le même sens, voyez C.E.D.H. (déc.), 12 décembre 2000, *Bahia Nova s.a. c. Espagne* ; C.E.D.H. (déc.), 24 janvier 2006, *Galtieri c. Italie* ; C.E.D.H. (déc.) 26 juin 2007, *Perinelli et crts c. Italie* ; C.E.D.H. (déc.) 26 juin 2007, *Longobardi et crts c. Italie* ; CEDH (déc.), 12 janvier 2010, *Yildiz et crts c. Turquie* ; CEDH, 23 juillet 2013, *Laylay Company Ltd c. Malte*.

en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les citoyens ne peuvent se prévaloir de droits intangibles et que les États ont une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique et donc la faire évoluer. (CEDH (déc.), 3 mars 2015, *Scagliarini et crts c. Italie*) ■

La liquidation des aides au logement par un établissement de crédit et aide d'État

La liquidation des aides au logement au profit des personnes privées qui peuvent en bénéficier par des établissements de crédit en contrepartie d'une garantie de l'État constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Un décret hongrois de 2001 relatif aux aides destinées à favoriser le logement a permis la conclusion d'un contrat avec un établissement de crédit chargé de liquider les aides aux bénéficiaires éligibles avec la garantie de remboursement de l'État et moyennant une commission. Pour la Cour de justice de l'Union européenne, il s'agit a priori d'une aide d'État susceptible de favoriser les établissements de crédit qui ont signé une telle convention au détriment des autres opérateurs du marché. Elle doit donc être soumise au préalable à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3. (CJUE, 19 mars 2015, C-672/13, *OTP Bank Nyrt*). ■

L'effectivité du droit au logement

La Cour condamne la France pour violation du droit à un procès équitable (art. 6, § 1) qui implique qu'une décision de justice soit exécutée. En l'espèce, sur la base de la loi Dalo, la requérante a obtenu une décision définitive du tribunal administratif en date du 28 décembre 2010 enjoignant au préfet de la région d'Île-de-France d'assurer son logement et celui de sa fille et de son frère sous une astreinte de 700 euros par mois de retard à verser au Fonds d'aménagement urbain de la région d'Île-de-France. Le logement, en dépit de l'urgence reconnue, n'a pas eu lieu et l'État a donc dû verser l'astreinte au Fonds précité. Contrairement à la thèse du gouvernement qui invoquait à la fois la difficulté de rencontrer les besoins de 18 000 personnes à reloger avec 1 300 logements à disposition et le fait que l'État s'était exécuté puisqu'il avait payé l'astreinte au Fonds d'aménagement urbain, la Cour européenne estime que le versement de l'astreinte ne peut être considéré comme l'exécution de l'injonction de logement. Il y a donc violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention. (CEDH, 9 avril 2015, *Tchokontio Happi c. France*) ■

Le droit de contester en justice la décision exonérant un projet d'une évaluation des incidences sur l'environnement

La question posée à la Cour de justice de l'Union européenne portait sur le droit d'un voisin d'un futur centre commercial de contester la décision par laquelle l'autorité compétente exonère la demande d'autorisation pour ledit centre de l'évaluation des incidences sur l'environnement. En droit autrichien, ce droit n'est pas ouvert au public concerné mais uniquement au demandeur de permis (contre l'imposition de cette évaluation), les autorités impliquées, le médiateur environnemental et la commune. Et même si le public concerné peut introduire un recours contre l'autorisation délivrée, il ne peut à cette occasion contester la légalité de l'exonération précitée ce qui est contraire à la directive 2011/92 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement. (CJUE, 16 avril 2015, C-570/13, *Gruber*) ■