

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

Les incertitudes urbanistiques indemnissables

CEDH, 7 juillet 2015, Odescalchi et Lante delle Rovere c. Italie

Terrain frappé d'une interdiction de construire et menacé d'expropriation pendant plus de 40 ans – Absence d'indemnisation – Droit au respect de ses biens – Violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 1

Dans cette affaire, les requérants, propriétaires d'un terrain de près de 10 hectares, dénoncent la situation suivante. En 1971, la ville de Santa Marinella adopte un plan général d'urbanisme qui affecte ledit terrain en parc public avec pour conséquence une interdiction absolue de construire et une expropriation. Le plan fut approuvé par la région en 1975 et un permis d'exproprier est délivré. N'ayant qu'une validité de 5 ans, ce dernier devint caduc en 1980.

Conformément au droit italien de l'urbanisme, ce permis d'exproprier peut être renouvelé ce qui induit un droit à une indemnité indépendamment de celle à valoir lors de l'expropriation proprement dite. Même si le permis n'est pas renouvelé, le terrain est soumis au régime dit des « zones blanches » qui implique le maintien de l'interdiction de construire.

En l'espèce, le permis d'exproprier ne fut pas renouvelé avec pour conséquence l'impossibilité pour les propriétaires d'être indemnisés. Les requérants ont alors mis en demeure puis assigné la ville en vue de l'obtention d'une décision mettant fin à l'incertitude urbanistique. Entretemps, le terrain fut soumis à partir de 2007 à des contraintes paysagères et intégré dans le réseau Natura 2000.

Le tribunal administratif régional ordonna à la ville de prendre une décision quant à l'affectation urbanistique du terrain. À défaut, le tribunal nomma un commissaire *ad acta* – un fonctionnaire régional – chargé de se substituer à la ville. En 2011, ledit commissaire renouvela le permis d'exproprier, confirma la destination de parc public et demanda à la ville de chiffrer l'indemnité due aux propriétaires. Le renouvellement du permis d'exproprier n'avait toujours pas été approuvé début 2015 de sorte que les requérants ne pouvaient toujours pas être indemnisés et que leur terrain est toujours en zone blanche inconstructible.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, c'est la règle générale de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 qui protège le droit de chacun au respect de ses biens qui est en jeu. En effet, il ne s'agit ni d'une expropriation, ni même d'une réglementation de l'usage du bien. Pour la Cour, il est « naturel que, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique. Elle tient pour établi que l'ingérence dans le droit des requérants au

respect de leurs biens répondait aux exigences de l'intérêt général ». Mais il faut vérifier « si un juste équilibre a été préservé entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu ».

Or, la Cour constate que les requérants sont restés pendant plus de 40 ans dans l'incertitude totale quant au sort de leur propriété : « l'administration n'a pas exproprié pendant la période de validité du permis d'exproprier. Une fois celui-ci expiré en 1980, le terrain pouvait être frappé d'un nouveau permis d'exproprier à tout moment ». La Cour estime en outre « que l'existence d'interdictions de construire pendant toute la période concernée a entravé la pleine jouissance du droit de propriété des requérants et a accentué les répercussions dommageables sur la situation de ceux-ci en affaiblissant considérablement, entre autres, les chances de vendre le terrain ». Elle conclut donc à la violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 1.

Il restait à la Cour à déterminer le montant de la satisfaction équitable due aux requérants en application de l'article 41 de la Convention. Aux yeux de la Cour, il y a lieu d'accorder une somme qui tienne compte de l'indisponibilité du terrain à compter de 1975, à savoir depuis l'approbation du plan général d'urbanisme affectant le terrain des requérants et le rendant indisponible. Le point de départ du raisonnement doit être la valeur probable du terrain à cette même époque, et la Cour écarte de ce fait les prétentions des requérants dans la mesure où celles-ci sont fondées sur la valeur actuelle ou actualisée du terrain. Une fois la valeur du terrain en 1975 déterminée, la Cour considère qu'en l'absence d'autres éléments, le préjudice découlant de l'indisponibilité du terrain pendant la période considérée peut être compensé par le versement d'une somme correspondant à l'intérêt légal pendant toute cette période appliqué sur la contre-valeur du terrain ainsi déterminée, somme qu'elle fixe en équité à 1 000 000 d'euros. ■

Validité du refus d'une vente de terrain agricole à un prix surévalué

CJUE, 16 juillet 2015, C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und-verwaltungs GmbH

Refus d'autoriser un organisme public à vendre une terre agricole à plus du double de la valeur du marché – Vente corrélative de la terre à moins de 50 % de l'offre refusée – Non assimilable à une aide d'État si le prix correspond à la valeur du marché

La Cour a rendu un arrêt particulièrement intéressant sur renvoi préjudiciel de la Bundesgerichtshof - Cour fédérale de justice - à propos d'un litige opposant la BVVG Bodenverwertungs- und-verwaltungs GmbH au Landkreis Jerichower Land - le district du Pays-de-Jerichow en Allemagne - au sujet du refus de ce dernier d'autoriser la vente d'un terrain agricole à M. et M^{me} Erbs. BVVG est une personne morale de droit privé dont les parts sociales sont détenues par la Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (organisme public chargé de missions spécifiques →

→ résultant de la réunification de l'Allemagne). BVVG a, entre autres, pour mission légale de mettre en œuvre la privatisation des terrains et des bâtiments appartenant à l'État et utilisés à des fins agricoles ou sylvicoles. Dans ce contexte, elle agit en qualité de propriétaire de droit civil, en son nom propre, mais pour le compte de la Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben.

À la suite d'un appel d'offres public dans le cadre duquel ils ont émis l'offre la plus élevée, les époux Erbs ont, le 31 mars 2008, conclu, devant notaire, un « contrat de vente et de cession » portant sur l'acquisition, auprès de BVVG, d'un terrain agricole d'environ 2,6 hectares pour le prix de 29 000 euros. Mais, par décision du 5 juin 2008, le Landkreis Jerichower Land, en sa qualité d'autorité locale compétente pour autoriser une telle vente et l'acte qui la constate, a, en application de l'article 9, paragraphe 1, point 3, de la GrdstVG (loi relative aux mesures d'amélioration des structures agricoles et à la protection des entreprises agricoles et sylvicoles), refusé d'approuver cette transaction au motif que le prix convenu était largement disproportionné par rapport à la valeur marchande agricole du terrain en cause.

En effet, il résulte de la jurisprudence nationale en la matière, qu'une telle disproportion existe lorsque le prix de vente dépasse de plus de 50 % la « valeur marchande agricole du terrain » en cause. Cette valeur correspond au prix payé pour des terrains de même type et de même situation à l'époque de la conclusion du contrat dans le cadre d'une transaction foncière entre deux agriculteurs. Les cessions à des non-agriculteurs sont également prises en considération aux fins de la détermination de ladite valeur, dans la mesure où elles sont effectuées aux fins d'une autre utilisation agricole du terrain.

BVVG et les époux Erbs ont introduit un recours contre cette décision du Landkreis Jerichower Land devant l'Amtsgericht – Landwirtschaftsgericht (tribunal d'instance – section des affaires agricoles), qui a rejeté leur demande, sur la base d'une estimation de la valeur marchande du terrain en cause obtenue auprès d'un comité d'experts.

Saisie d'un recours contre cette décision, la juridiction d'appel a ordonné une deuxième expertise qui a conclu que la valeur marchande agricole du terrain en cause s'élevait soit à 14 168,61 euros, en incluant dans la comparaison d'autres ventes de terrains réalisées par BVVG dans la région, soit à 13 648,19 euros en excluant ces mêmes ventes dans la comparaison. Elle a ainsi confirmé que le prix de 29 000 euros offert par les époux Erbs dépassait de plus de 50 % la valeur marchande du terrain en cause et était, par conséquent, « largement disproportionné » au sens de l'article 9, paragraphe 1, point 3, de la GrdstVG.

Cette juridiction a en outre relevé qu'autoriser une vente à un tel prix à des agriculteurs non professionnels, tels que les époux Erbs, aurait des effets défavorables sur les exploitations agricoles au motif que, si les prix des terrains agricoles encore disponibles devenaient excessifs, cela ne permettrait plus aux agriculteurs ayant besoin d'un terrain afin d'agrandir leur entreprise de les acquérir. Selon la juridiction d'appel, l'autorisation de vente d'un terrain agricole ne peut toutefois être refusée que s'il existe un agriculteur disposé à acquérir ce terrain. Cette juridiction d'appel ayant constaté qu'au moins un autre agriculteur professionnel, bien que n'ayant pas participé à l'appel d'offres public, aurait été disposé à acquérir le terrain en cause à un prix allant jusqu'à 50 % au-delà de sa valeur marchande agricole, elle a rejeté le recours de BVVG et des époux Erbs.

BVVG a saisi le Bundesgerichtshof d'un pourvoi en cassation. La juridiction de renvoi se demande si la vente d'un bien foncier

public par cette société à un prix inférieur au prix établi par un appel d'offres public entraîne un avantage dans le chef de l'acheteur et, dans l'affirmative, si un tel avantage peut être justifié par la finalité de l'article 9, paragraphe 1, point 3, de la GrdstVG, à savoir la sauvegarde des intérêts des exploitations agricoles. En outre, cette juridiction s'interroge sur la question de savoir si le refus de vendre au prix établi par un appel d'offres public est contraire à l'article 107, paragraphe 1, TFUE, compte tenu du fait que, lorsqu'un tel refus intervient, il n'a pas encore été décidé à qui le terrain concerné sera vendu. Dans ces conditions, le Bundesgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante : « *L'article 107, paragraphe 1, TFUE s'oppose-t-il à une norme nationale, telle que l'article 9, paragraphe 1, point 3, de la GrdstVG, qui, aux fins d'améliorer les structures agricoles, interdit à une émanation de l'État telle que BVVG de vendre au plus offrant, dans le cadre d'un appel d'offres public, un terrain agricole lorsque la meilleure offre est largement disproportionnée par rapport à la valeur du terrain ?* »

Pour rappel, l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne permet l'octroi d'une aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

Le titre II, point 1, premier alinéa, de la communication de la Commission européenne du 10 juillet 1997 concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics¹ (ci-après la « communication ») est libellé comme suit : « *Une vente de terrains et de bâtiments au plus offrant ou à l'unique offrant, dans le cadre d'une procédure d'offre ouverte et inconditionnelle ayant fait l'objet d'une publicité suffisante, qui s'apparente à une vente publique, s'effectue, par définition, à la valeur du marché et, partant, ne recèle pas d'aide d'État. [...]* ». Si les pouvoirs publics ne recourent pas à cette procédure, « *une évaluation devrait être effectuée par un ou plusieurs expert(s) indépendant(s) chargé(s) d'évaluer les actifs, préalablement aux négociations précédant la vente, pour fixer la valeur marchande sur la base d'indicateurs du marché et de critères d'évaluation communément acceptés. [...] Par "valeur du marché", on entend le prix auquel les terrains et les bâtiments pourraient être vendus, à la date de l'évaluation, sous contrat privé entre un vendeur consentant et un acheteur non lié, étant entendu que le bien a fait l'objet d'une offre publique sur le marché, que les conditions de celui-ci permettent une vente régulière et que le délai disponible pour la négociation de la vente est normal compte tenu de la nature du bien [...]* ».

Concrètement, la question qui se pose est celle de savoir si l'agriculteur qui s'est substitué aux époux Erbs à un prix nettement inférieur sans avoir participé à l'appel d'offre a bénéficié d'une aide d'État lui donnant un avantage économique incontestable dès lors que le prix offert par les époux Erbs devait être considéré comme la valeur du marché. Pour la Cour de justice, effectivement un tel avantage est susceptible de relever de la notion d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1. Cependant, dit la Cour, « *il ne saurait être exclu que, dans des circonstances particulières, la méthode de la vente au plus offrant ne permette pas d'aboutir à un prix correspondant à la valeur du marché du bien en question et que, de ce fait, la prise en compte de facteurs autres que le prix soit justifiée. Tel pourrait être notamment le cas lorsque, [...], l'offre la plus élevée s'avère nettement supérieure tant à tout autre prix proposé dans le cadre de l'appel d'offres public qu'à la valeur marchande du bien estimée en raison de sa nature manifestement spéculative. Dans de telles conditions, en effet, la méthode de la vente au plus offrant ne serait pas apte à refléter la valeur du marché du terrain en cause.* »

¹ JOC 209, p. 3.

Et la Cour de conclure : « L'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'une règle de droit national telle que celle en cause au principal qui, aux fins d'assurer la sauvegarde des intérêts des exploitations agricoles, interdit à une émanation de l'État de vendre, dans le cadre d'un appel d'offres public, un terrain agricole au plus offrant lorsque l'autorité locale compétente considère que l'offre de ce dernier est largement disproportionnée par rapport à la valeur estimée dudit terrain, n'est pas susceptible de relever de la qualification d'"aide d'État", pour autant que l'application de ladite règle permette d'aboutir à un prix qui soit le plus proche possible de la valeur du marché du terrain agricole concerné, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier ».

En bref

La réduction du prix de la cession de terrains visés par un accord de partenariat public-privé (PPP) ne constitue pas nécessairement une aide d'État

Dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), la commune de Leidschendam-Voorburg a passé un accord avec deux sociétés d'un important groupe immobilier néerlandais en vue du réaménagement du centre de Leidschendam sur plus de 20 hectares avec la démolition d'environ 280 logements principalement sociaux, la réhabilitation des espaces et des infrastructures publics, la construction de 600 logements nouveaux mixtes, 3 000 m² de surfaces commerciales, un parking souterrain et le déménagement et la reconstruction d'une école. L'accord passé en 2004 était complexe et prévoyait notamment la vente par le PPP au groupe immobilier d'une partie des terrains concernés pour un montant de plus de 7 000 000 d'euros auxquels se rajoutaient des montants complémentaires. Compte tenu de ce que le projet a été retardé suite aux difficultés d'obtention des permis de construire exécutoires et de l'avènement de la crise financière de 2008, les parties à l'accord ont renégocié celui-ci avec à la clé notamment une diminution substantielle du montant d'acquisition des terrains concernés (de l'ordre de plus de 4 000 000 d'euros). Pour la Commission européenne, dès l'instant où la commune fait partie du PPP et que ce dernier accorde une diminution de prix par rapport à ce qui était contractuellement prévu, cet avantage est octroyé par une autorité publique et s'assimile à une aide d'État. Elle considère en outre que cette aide est incompatible avec le marché intérieur et impose aux Pays-Bas de la récupérer auprès du groupe immobilier.

Pour le Tribunal de l'Union européenne, saisi par les Pays-Bas et les sociétés immobilières concernées, après un examen fouillé des arguments présentés devant lui, la renégociation querellée aurait pu aussi se produire dans le cadre d'un partenariat purement privé de sorte qu'il n'est pas démontré que la mesure en cause conférerait un avantage au groupe immobilier. Il annule en conséquence la décision de la Commission (TUE, 30 juin 2015, T-186/13, T-190/13 et T-193/13, Pays-Bas et crts c. Commission).

La prise en compte de la surface de recouvrement végétalisé d'une décharge désaffectée comme surface agricole pour les aides aux agriculteurs

La Cour de justice de l'Union européenne devait trancher la question de savoir si la surface constituant la couche de recouvrement végétalisée d'une décharge désaffectée utilisée à des fins agricoles peut entrer en ligne de compte pour calculer la surface agricole admissible au bénéfice de l'aide au sens de l'article 34, § 2, a), du règlement (CE) n° 73/2009 établissant des règles communes

pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune. Pour la Cour, la réponse est a priori positive – c'est à la juridiction de renvoi de vérifier l'effectivité de l'activité agricole : l'agricultrice concernée y fait paître ses troupeaux et le fait que la décharge soit encore dans la phase de gestion après désaffectation et que le bailleur ait le droit à tout moment de pénétrer sur les lieux et de procéder à leur inspection n'a pas d'impact en soit sur l'utilisation agricole effective. (CJUE, 2 juillet 2015, C-422/13 Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein).

Les erreurs du registre foncier indemnifiables à la valeur des m² perdus

La requérante est une société immobilière qui fit l'acquisition auprès de particuliers des différentes parts d'un terrain indivis (parcelle 836) d'une superficie de 485 200 m² selon le grand livre du registre foncier. Une rectification suite à une expropriation de 49 m² porta dans le grand livre du registre foncier la superficie de la parcelle à 485 151 m². La direction locale du cadastre informa la requérante, postérieurement à l'acquisition, qu'une rectification avait été apportée au registre : la parcelle 836 ayant une superficie de 202 000 m² alors que c'est la parcelle 860 qui avait une superficie de 485 200 m². Ce qu'une vérification et un arpentage ultérieurs réalisés par la requérante confirmèrent. Il s'avère que, juridiquement, la requérante ne pouvait, en l'espèce, poursuivre le vendeur en garantie. Elle s'est donc retournée contre l'État, responsable de la tenue du registre foncier. Les juridictions turques l'ont déboutée au motif qu'il lui appartenait de vérifier les pièces du registre foncier et en particulier le plan qui, lui, n'était pas erroné et aurait permis à la requérante de savoir que le terrain acquis n'avait pas une superficie de 485 200 m² mais de 202 000 m². La Cour accepte qu'une certaine diligence puisse être attendue d'un acheteur, surtout s'il s'agit d'une société immobilière pour laquelle des transactions immobilières font partie de ses activités professionnelles. Néanmoins, elle relève qu'en l'espèce, le terrain en question faisait partie d'un ensemble plus large, avec lequel il se situait en continuité naturelle et il n'existait aucune démarcation physique permettant de distinguer la parcelle litigieuse des parcelles voisines. Dans ces circonstances, la Cour est d'avis que l'approche des juridictions internes consistant à imposer à l'acheteur de ne pas se fier entièrement aux indications du grand livre et de consulter le plan afin de déceler d'éventuelles contradictions, a fait porter une charge excessive à la requérante en lui faisant supporter les conséquences d'une erreur commise par l'administration. La Cour alloue donc une indemnité de 60 700 euros correspondant à la valeur des 283 200 m² manquants. (CEDU, 7 juillet 2015, Gürtaş Yapi Ticaret Ve Pazarlama A.S. c. Turquie).