

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

Professeur émérite de l'université 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 Don Quichotte des éoliennes de La Mancha

CJUE, 20 septembre 2017, C-215/16, C-216/16, C-220/16 et C-221/16, Elecdy Carcelen SA et crts c. Communauté autonome de Castille-La Manche

Redevance régionales sur les mats éoliens en Castille-La Manche – Conforme à la directive 2009/28 relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables – Hors champ d'application des directives 2008/118 sur le régime général d'accise et 2003/96 concernant la taxation de l'énergie

Comme le relève joliment dans ses conclusions Juliane Kokott, avocat général à la Cour de justice de l'Union européenne, « dans la région espagnole de La Mancha, Don Quichotte s'est déjà battu contre des moulins à vent. Il n'est donc pas étonnant qu'un nouveau litige en matière d'énergie éolienne né dans la Communauté autonome de Castille-La Manche parvienne à la Cour ».

La présente affaire concerne la redevance régionale sur les aérogénérateurs – les éoliennes qui produisent de l'électricité – instaurée par la région de Castille-La Manche. Le débat porte sur la compatibilité de cette taxe avec les directives qui encadrent la politique énergétique de l'Union européenne en vue de promouvoir l'électricité verte. Ce n'est pas la première fois que la Cour de Luxembourg est confrontée à ce type de question.¹

Trois directives européennes sont interrogées dans le cadre du renvoi préjudiciel par le Tribunal supérieur de justice de la Communauté autonome de Castille-La Manche : la directive 2009/28 relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2008/118 sur le régime général d'accise et la directive 2003/96 concernant la taxation de l'énergie. Il revient donc à la Cour de justice d'examiner, d'une part, si la redevance litigieuse est compatible avec l'objectif de soutien de la directive 2009/28 et, d'autre part, dans quelle mesure une violation des objectifs de la directive 2009/28 pourrait faire obstacle à une telle imposition. En ce qui concerne les deux directives en matière fiscale, il convient avant tout de préciser si la redevance relève de leur champ d'application, auquel cas elle devrait satisfaire à certaines exigences.

Les sociétés requérantes au principal exploitent, sur le territoire de la Communauté autonome de Castille-La Manche, des aérogénérateurs destinés à la production d'énergie électrique. Bien qu'ayant payé la redevance établie par la loi 9/2011, les requérantes considèrent que cette redevance est inconstitutionnelle et incompatible

avec le droit de l'Union européenne. Ce qui a abouti au renvoi préjudiciel examiné par le Cour.

Tout d'abord, la juridiction locale se demande si une redevance, telle que celle prévue par la loi 9/2011, est conforme à l'objectif poursuivi par la directive 2009/28, dès lors que celle-ci vise à promouvoir et à développer la consommation des énergies renouvelables, en permettant, notamment, aux États membres de recourir aux « régimes d'aide » définis par cette directive. En particulier, une telle redevance, qui s'ajoute à d'autres impôts généraux et spécifiques grevant l'activité de production d'énergie, serait susceptible de porter atteinte aux objectifs contraignants nationaux globaux, visés à l'article 3 de ladite directive, lu en combinaison avec l'annexe I de celle-ci, en ce qui concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables pour l'année 2020, laquelle, s'agissant de l'Espagne, a été établie à 20 %. Ladite juridiction s'interroge également sur le point de savoir dans quelle mesure une telle redevance constitue un prélèvement compatible avec l'article 13, § 1, al. 2, e), de la même directive, dès lors que cette disposition encadre strictement la possibilité pour les États membres de prélever des « frais administratifs ».

Pour la Cour de justice de l'Union européenne, aucune de ces dispositions n'interdit aux États membres d'imposer une redevance, telle que celle en cause au principal, frappant les aérogénérateurs destinés à la production d'énergie électrique. Ainsi qu'il ressort du libellé même de l'article 3, § 3, de la directive 2009/28, et en particulier du terme « peuvent », les États membres ne sont nullement obligés, en vue de promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, d'adopter des régimes d'aide, ni, a fortiori, s'ils font le choix d'adopter de tels régimes, de concevoir ceux-ci sous la forme d'exonérations ou de réductions fiscales.

Les États membres disposent ainsi d'une marge d'appréciation quant aux mesures qu'ils estiment appropriées pour atteindre les objectifs contraignants nationaux globaux fixés à l'article 3, §§ 1 et 2, de la directive 2009/28, lu en combinaison avec l'annexe I de cette directive. Dès lors, la possibilité pour les États membres, prévue par la directive 2009/28, d'adopter des régimes d'aide destinés à promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, le cas échéant, sous la forme d'exonérations ou de réductions fiscales, n'implique en rien que ceux-ci seraient empêchés de taxer les entreprises développant de telles sources d'énergie, notamment les aérogénérateurs destinés à la production d'énergie électrique.

L'article 13, § 1, al. 2, e), de la directive 2009/28, également mentionné par la juridiction de renvoi, ne fait pas davantage obstacle à l'instauration d'une redevance telle que celle en cause au principal. À cet égard, il suffit de constater que cette disposition se borne à prévoir, afin d'assurer le caractère proportionné et nécessaire des procédures d'autorisation, de certification et d'octroi de licences s'appliquant, notamment, aux installations de production à partir de sources d'énergie renouvelables, que les « frais administratifs » acquittés par « les consommateurs, les aménageurs, les architectes, les entrepreneurs et les installateurs et fournisseurs d'équipements et de systèmes soient transparents et calculés en fonction des coûts ».

Il ressort ainsi clairement du libellé même de cette disposition que celle-ci vise uniquement à encadrer la répercussion, sur les utili- ➔

¹ CJUE, 21 juillet 2011, C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini et Eolica di Altamura, « Énergie verte versus Natura 2000 », *Études foncières*, n° 154, nov.-déc. 2011, p. 58-59 ; CJUE, 14 janvier 2016, C-141/14, Commission c. Bulgarie, *La revue foncière*, n° 10, mars-avril 2016, p. 47-48.

→ sateurs concernés, des coûts afférents aux prestations de services fournies dans le cadre de certaines procédures administratives et qu'elle n'a donc nullement pour objet d'interdire aux États membres l'instauration de taxes telles que la redevance en cause.

Il en résulte qu'aucune disposition de la directive 2009/28 n'interdit aux États membres d'imposer une redevance, telle que celle en cause, qui frappe les aérogénérateurs destinés à la production d'énergie électrique.

La Cour reconnaît que « *certes, l'augmentation de l'utilisation de sources d'énergie renouvelables pour la production d'électricité constitue l'un des éléments importants du paquet de mesures requises afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, qui figurent parmi les principales causes de changements climatiques que l'Union européenne et ses États membres se sont engagés à combattre, et de se conformer, notamment, au protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique.* » Une telle augmentation vise également la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ainsi que la préservation des végétaux, raisons d'intérêt général énumérées à l'article 36 du TFUE. Par ailleurs, il ressort de l'article 194, § 1, c), du TFUE que le développement des énergies renouvelables est l'un des objectifs qui doivent guider la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie². Or, il ne peut être exclu qu'une redevance, telle que celle en cause au principal, puisse rendre moins attrayante la production et l'utilisation de l'énergie éolienne ainsi que compromettre son développement.

Mais pour la Cour, même s'il était admis que cette redevance, nonobstant sa portée régionale et le fait qu'elle concerne une seule source d'énergie renouvelable, est susceptible de conduire l'État membre concerné à ne pas respecter l'objectif contraignant national global fixé par la directive 2009/28, il en résulterait, « *tout au plus* », une violation, par cet État membre, de ses obligations au titre de cette directive, sans que l'instauration d'une telle redevance puisse, pour autant, être considérée, en elle-même, comme contraire à ladite directive, dès lors que les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour atteindre ledit objectif, sous réserve qu'ils respectent les libertés fondamentales garanties par le TFUE.

Sur les questions relatives aux deux directives fiscales, la Cour poursuit son raisonnement juridique. Elle constate que la directive 2003/96 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité vise la taxation des « *produits énergétiques* » et de « *l'électricité* ». Or la redevance querellée ne taxe que les aérogénérateurs qui ne sont ni des produits énergétiques, ni de l'électricité. Cette redevance est forfaitaire et varie uniquement selon la taille du parc éolien et non de la production électrique théorique ou effective. Et il est impossible d'inclure de manière transparente ce surcoût dans la facturation de l'électricité proprement dite puisqu'on ne pourra déterminer l'origine précise de l'électricité vendue. La Cour conclut donc à la compatibilité de la redevance critiquée avec la directive 2003/96.

C'est le même raisonnement que la Cour va tenir à propos de la directive 2008/18 relative au régime général d'accise frappant directement ou indirectement la consommation des produits énumérés, parmi lesquels figurent notamment « *les produits énergétiques et l'électricité relevant de la directive 2003/96* », en se fondant notamment sur le fait que, selon l'article 1^{er}, § 2, de cette directive, les produits soumis à ces droits d'accise peuvent également faire l'objet d'une imposition indirecte autre que ces derniers, mais uniquement si,

d'une part, cette imposition est prélevée à une ou à plusieurs fins spécifiques et si, d'autre part, elle respecte les règles de taxation de l'Union. Les requérantes soutenaient que la redevance concernée est un impôt indirect qui ne poursuit pas une telle finalité spécifique, dès lors que cette redevance, loin de viser à la protection de l'environnement, porte, tout au contraire, atteinte à celui-ci, en dissuadant les investissements dans des installations de production d'énergie électrique d'origine éolienne et, partant, constitue un obstacle au développement des sources d'énergies renouvelables. En tout état de cause, le produit de cette taxe ne serait pas nécessairement utilisé pour compenser les coûts induits par les prétendues incidences négatives sur l'environnement de l'activité des parcs éoliens. Ladite taxe aurait ainsi pour seul but de procurer aux autorités compétentes des recettes budgétaires supplémentaires. Cette position est évidemment contestée par le gouvernement espagnol et la communauté autonome pour qui la redevance n'est pas un impôt indirect et poursuit une finalité environnementale spécifique en internalisant les coûts environnementaux des parcs éoliens.

La Cour de justice va se limiter à constater, à nouveau, que les aérogénérateurs ne sont ni des produits énergétiques ni de l'électricité au sens de la directive 2003/93 et partant ne rentrent d'aucune manière dans le champ de la directive 2008/18.

Bref, la Cour de justice de l'Union européenne valide juridiquement la redevance frappant les aérogénérateurs de la Castille-La Manche. Cela étant, au-delà de l'analyse purement juridique, l'approche qui consiste à valider les freins nationaux aux objectifs d'énergie renouvelable au motif que les États membres ont en toute hypothèse une obligation de résultats pourrait être un contre-message regrettable. ■

Infractions urbanistiques : la violation du délai raisonnable n'a pas d'impact sur les mesures de démolition

CEDH (déc.), 26 septembre 2017, n° 67963/12,

Steyaert c. Belgique

Infractions d'urbanisme – Infractions continues – Droit à un procès équitable (art. 6, § 1, CEDH) – Délai raisonnable – Sanctions pénales (prison, amende) – Sanctions accessoires (remise en état) non impactées par la violation du délai raisonnable.

M Steyaert a acquis en 1980 un chalet construit, en 1968, semble-t-il, sans permis d'urbanisme en zone forestière d'intérêt paysager au plan de secteur (le plan régional d'affectation des sols). En 2002, suite à une plainte, un procès-verbal d'infraction urbanistique est dressé et aboutira à un arrêt de la cour d'appel de Liège du 6 décembre 2011 condamnant M. Steyaert à une amende minimale avec sursis mais aussi à la remise en état des lieux, à savoir la démolition du chalet. Son pourvoi en cassation ayant été rejeté, M. Steyaert a saisi la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne qui protège le droit à un procès équitable, en estimant que le dépassement du délai raisonnable ne permettait pas de le condamner à la démolition du chalet.

Pour apprécier la portée de l'arrêt, il faut savoir qu'en droit belge et notamment en droit wallon concerné par l'affaire, les infractions d'urbanisme sont à la fois des infractions instantanées – le fait, par exemple, de construire sans permis – mais aussi continues par le

2 CJUE, 1^{er} juillet 2014, C573/12, Ålands Vindkraft, pts 78 à 81.

maintien du bâtiment sans permis. Si les premières se prescrivent, tel n'est pas le cas des secondes³. En outre, les sanctions pénales (emprisonnement, amende) peuvent être complétées par des sanctions considérées par les juridictions belges comme des sanctions civiles, à savoir la remise en état, la réalisation d'ouvrages ou aménagements ou encore le paiement de la plus-value acquise du fait de l'infraction.

La question du délai raisonnable – régulièrement abordée par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de l'appréciation du respect de l'article 6, § 1, de la Convention et du droit à un procès équitable – a été ces dernières années de plus en plus soulevée en Belgique face à des mesures de remises en état prononcées régulièrement de longues années après la commission des faits. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs déjà été saisie de cette question spécifiquement en lien avec le droit belge⁴.

Dans sa décision de ce 27 septembre 2017, la Cour européenne rappelle de manière limpide l'état de la jurisprudence belge sur cette question. La Cour note en particulier que, dans le cadre de l'affaire Steyaert, la cour d'appel de Liège a elle-même considéré que le délai raisonnable n'avait pas été respecté ce qui conduit la cour à prononcer une amende pénale minimale assortie en outre d'un sursis. En revanche, la cour d'appel n'a pas estimé que la mesure de remise en état et donc de démolition du chalet demandée par les autorités publiques devait être rejetée en application de l'article 6, § 1, face au constat de non-respect du délai raisonnable.

La Cour européenne des droits de l'homme considère que la cour d'appel de Liège a correctement tenu compte du dépassement du délai raisonnable en ce qui concerne la sanction « principale » : l'amende est réduite au minimum légal et est assortie d'un sursis. Pour ce qui est de la remise en état des lieux, qui constitue une mesure « accessoire », la Cour de Strasbourg se rallie à la jurisprudence belge qui considère que « le dépassement du délai raisonnable en matière d'urbanisme ne saurait avoir pour effet de pérenniser une situation contraire aux règles d'aménagement du territoire ». Elle ajoute que « la circonstance qu'il n'y a pas eu d'atténuation de la mesure "accessoire" de remise en état n'enlève rien au fait qu'il y a eu effectivement réparation pour le dépassement du délai raisonnable de la procédure ». Et que la réparation de la violation du droit du requérant à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable est appropriée. Le recours de M. Steyaert est donc déclaré irrecevable.

Cet arrêt va conforter les juridictions belges qui étaient souvent mal à l'aise face à la tardiveté du lancement des procédures contre les infractions urbanistiques en s'interrogeant, par le prisme du délai raisonnable, sur la proportionnalité de la mesure de remise en état. En circonscrivant la réparation de la violation du délai raisonnable aux sanctions « principales », la Cour européenne permet aux autorités en charge de la police de l'urbanisme de continuer à exiger les remises en état qui s'imposent au regard des objectifs de la politique d'aménagement du territoire. ■

En bref

La pauvreté d'une habitante justifie le refus de l'autoriser à s'installer dans un quartier défavorisé de Rotterdam

La Cour européenne des droits de l'homme vient de confirmer en Grande Chambre l'arrêt rendu le 23 février 2016 dans l'affaire opposant M^{me} Garid aux autorités néerlandaises qui avaient refusé à la requérante le droit de déménager au sein du quartier de Tarwewijk à Rotterdam, quartier classé en zone urbaine soumise à des restrictions pour favoriser une mixité socio-économique et éviter la concentration trop importante de personnes en difficulté financière. M^{me} Garid, ne répondant pas notamment aux conditions de revenu minimum, n'avait pas reçu l'autorisation de s'installer dans ledit quartier. Elle estimait devant la Cour européenne que cette mesure violait l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne et son droit de choisir librement son lieu de résidence.

La Grande Chambre confirme le raisonnement de l'arrêt du 23 février 2016 (voir le compte-rendu de cet arrêt⁵) et rejette le recours de M^{me} Garid par 12 voix contre 5 dont 4 exposent en annexe de l'arrêt leurs opinions dissidentes particulièrement argumentées et documentées, le juge lituanien Kùris n'hésitant pas à citer même Leonard Cohen et sa chanson *Everybody knows* ! ■

CEDH (Gr. Ch.), 6 novembre 2017, Garib c. Pays-Bas

5 La revue foncière, n° 10, mars-avril 2016, p. 48-49.

3 Plus exactement « n'était pas » puisque depuis l'entrée en vigueur du Code du développement territorial le 1^{er} juin 2017, certaines infractions continues se prescrivent.

4 CDEH, 27 novembre 2007, Hamer c. Belgique, *Études foncières*, n° 131, janv.-fév. 2008, p. 51.