

Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne

(2017/C 350/05)

La législation de certains États membres accorde une protection aux terres agricoles. Vu la rareté et la nature particulière de ces biens, leur acquisition est souvent soumise à un certain nombre de conditions et de restrictions. Les droits fonciers nationaux en vigueur dans plusieurs États membres poursuivent des objectifs variés allant du maintien de l'usage agricole de ces terres à la limitation de leur concentration. Leur caractéristique commune est qu'ils visent à éviter une spéculation foncière excessive. Certaines des préoccupations qui sous-tendent ces législations, en particulier la concentration des terres et la spéculation foncière, ont récemment grimpé dans l'ordre des priorités politiques. Le 27 avril 2017, le Parlement européen a adopté un rapport sur la concentration agricole et l'accès des agriculteurs aux terres ⁽¹⁾.

L'acquisition de terres agricoles relève du droit de l'Union. Les investisseurs intra-UE jouissent des libertés fondamentales, au premier rang desquelles la libre circulation des capitaux et la liberté d'établissement. Ces libertés font partie intégrante du marché intérieur, au sein duquel les marchandises, les personnes, les services et les capitaux peuvent circuler librement. Le marché intérieur s'étend également à l'agriculture ⁽²⁾. La Commission a récemment souligné que la politique agricole commune (PAC) s'efforce de contribuer à ses dix priorités, parmi lesquelles la mise en place d'un marché intérieur approfondi et plus équitable ⁽³⁾. En même temps, la législation de l'Union reconnaît la nature spécifique des terres agricoles. Les traités autorisent l'imposition de restrictions aux investissements étrangers en la matière lorsqu'elles sont proportionnées à l'objectif de protection d'intérêts publics légitimes tels que la prévention de la spéculation foncière excessive, la préservation des communautés agricoles ou le maintien et le développement d'une agriculture viable. Cela ressort clairement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Contrairement aux autres libertés fondamentales consacrées par le traité, la libre circulation des capitaux – avec ses restrictions légitimes éventuelles, telles qu'établies par la CJUE – s'étend également aux investisseurs des pays tiers. La présente communication interprétative couvre donc aussi bien l'acquisition «intra-UE» qu'«extra-UE» de terres agricoles.

La présente communication interprétative de la Commission examine les avantages et les défis que représentent les investissements étrangers ⁽⁴⁾ dans les terres agricoles (1). Elle décrit également le droit de l'Union applicable (2) ainsi que la jurisprudence connexe de la CJUE (3). Enfin, elle tire quelques conclusions générales de la jurisprudence quant aux moyens de satisfaire des intérêts publics légitimes conformément au droit de l'Union (4). La présente communication vise donc à éclairer le débat sur les investissements étrangers dans les terres agricoles, à aider les États membres qui ont entrepris d'ajuster leur législation ou qui peuvent souhaiter le faire dans une étape ultérieure et à favoriser une diffusion plus large des bonnes pratiques dans ce domaine complexe. Ce faisant, elle répond à la demande du Parlement européen de publier des orientations sur la manière de réglementer les marchés des terres agricoles conformément à la législation de l'Union ⁽⁵⁾.

1. L'acquisition de terres agricoles dans l'Union européenne

a) *La nécessité de réglementer les marchés fonciers agricoles*

Les terres agricoles sont une ressource particulière. En 2012, les Nations unies ont appelé les États à assurer une gouvernance responsable des régimes fonciers. À cet effet, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a publié des «Directives volontaires» sur la gouvernance des régimes fonciers ⁽⁶⁾. Ces directives soulignent l'importance essentielle des terres «pour que puissent être réalisés les droits de l'homme, la sécurité alimentaire, l'élimination de la pauvreté, et obtenus des moyens d'existence durables, la stabilité sociale, la sécurité du logement, le développement rural et la croissance économique et sociale ⁽⁷⁾». Représentant près de la moitié du territoire de l'Union, les terres

⁽¹⁾ Voir Parlement européen, «Rapport sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne: comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres?», 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Voir l'article 38, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁽³⁾ IP/17/187 du 2 février 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_fr

⁽⁴⁾ Le terme «investisseurs étrangers» utilisé dans la présente communication se rapporte aux investisseurs intra-UE et, dans la mesure où la libre circulation des capitaux s'applique, aux investisseurs de pays tiers également [voir chapitre 2, point a)]. Il est rappelé que, concrètement, la plus grande part des acquisitions de terres agricoles dans l'Union européenne se déroule dans un contexte intra-UE.

⁽⁵⁾ Voir Parlement européen, «Rapport sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne: comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres?», 2016/2141(INI), point 37.

⁽⁶⁾ «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale».

⁽⁷⁾ Voir le point 2.4.1 des directives volontaires. L'importance cruciale de la terre pour la sécurité alimentaire étant donné qu'il s'agit d'une ressource limitée est également soulignée dans l'avis du Comité économique et social européen du 21 janvier 2015 intitulé «L'accapement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale» (avis d'initiative), point 6.3.

agricoles sont exposées à des pressions dues à des usages non agricoles mais aussi, dans certaines périodes, à une demande croissante de nourriture, d'énergie et de biomasse. Chaque année, en Europe, des terres représentant une superficie plus vaste que la ville de Berlin sont perdues, avalées par l'expansion urbaine et les infrastructures de transport ⁽⁸⁾.

Certaines constitutions nationales ⁽⁹⁾ et de nombreuses législations foncières accordent une protection spéciale aux terres agricoles. Ces derniers temps surtout, la protection des terres agricoles occupe une place prépondérante dans l'agenda politique d'un certain nombre de pays. Depuis 2013, et en particulier après l'expiration des périodes transitoires accordées par les traités d'adhésion ⁽¹⁰⁾, la Hongrie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie, la Roumanie et la Pologne se sont dotées de lois foncières pour faire face à des évolutions indésirables sur leurs marchés fonciers.

Aujourd'hui, la nécessité de réglementer le marché des terres agricoles pourrait être particulièrement aiguë dans les pays qui ont subi des réformes foncières de grande ampleur ces dernières années ⁽¹¹⁾. La restitution et la privatisation de terres appartenant à l'État ont eu lieu ou sont toujours en cours dans certains États membres ⁽¹²⁾. En outre, les prix des terres agricoles y sont encore bas par rapport à d'autres États membres (voir la figure 1 en annexe), malgré l'augmentation observée au cours de la dernière décennie (voir la figure 2 en annexe) ⁽¹³⁾. Dans ce contexte, les agriculteurs ont fait part de leurs inquiétudes devant l'intérêt que pourraient manifester d'autres investisseurs pour les terres agricoles.

La réglementation des ventes de terres vise généralement à préserver les caractéristiques agricoles des ressources, la culture appropriée de la terre, la viabilité des exploitations existantes et les garde-fous contre la spéculation foncière. À cette fin, ces dispositions soumettent souvent les ventes foncières à une autorisation administrative et habilent les autorités ou organismes compétents à s'opposer à une vente qui va à l'encontre des objectifs de la réglementation. C'est souvent le cas lorsque les terres doivent être vendues à un non-agriculteur et qu'un agriculteur local qui a besoin de terres est intéressé par celles-ci. Les autorités compétentes peuvent également intervenir lorsqu'elles considèrent que le prix de vente est disproportionné par rapport à la valeur des terres. Certaines réglementations régissant les ventes foncières accordent un droit de préemption aux autorités ou organismes publics afin qu'ils puissent revendre les terres à un autre acheteur ou les louer conformément à la politique agricole. Une autre approche réglementaire de la réorganisation locale des terres consiste à octroyer un droit de préemption à certaines catégories de parties intéressées, telles que les locataires ou les propriétaires des biens jouxtant les terres à vendre ⁽¹⁴⁾.

b) *Les investissements étrangers sont en hausse mais restent marginaux*

En Europe, les investissements étrangers dans les terres agricoles apparaissent d'une ampleur limitée. Dans l'EU-15 ⁽¹⁵⁾ en particulier, les investissements entrants dans les terres agricoles restaient exceptionnels ⁽¹⁶⁾. L'intérêt des investisseurs étrangers s'est davantage porté sur les pays d'Europe centrale et orientale où, à partir de 1989, l'agriculture a connu une transition remarquable, des fermes ou coopératives d'État à une agriculture privée en économie de marché.

Il est difficile d'obtenir des données fiables sur les investissements étrangers visant spécifiquement les terres agricoles. Les informations recueillies par la Commission à partir de la base de données Land Matrix ⁽¹⁷⁾ révèlent par exemple que,

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ Par exemple, selon l'article 21, paragraphe 1, de la Constitution bulgare, «[l]a terre est un trésor national fondamental placé sous la protection particulière de l'État et de la société».

⁽¹⁰⁾ Les traités d'adhésion prévoyaient des dérogations transitoires au principe de la libre circulation des capitaux en ce qui concerne l'acquisition de terres agricoles. Les États membres adhérents ont été autorisés à maintenir, au cours de la période de transition, leurs régimes nationaux, qui interdisaient l'acquisition de terres par des ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne ou de pays de l'Espace économique européen. Ces dérogations ont expiré le 1^{er} janvier 2014 pour la Bulgarie et la Roumanie, le 1^{er} mai 2014 pour la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie et le 1^{er} mai 2016 pour la Pologne (la dérogation de la Croatie expirera en 2020, avec la possibilité pour ce pays de demander une prolongation de trois ans).

⁽¹¹⁾ La commission de l'agriculture de l'Assemblée nationale hongroise, notamment, a souligné ce risque dans son avis d'initiative du 26 mai 2015 sur l'enquête qu'elle a lancée au sujet des lois régissant l'usage et la propriété des terres agricoles dans les nouveaux États membres: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations_relations_other/npo/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ M.H. Orbison, *Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation*, 2013 <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

⁽¹³⁾ Ciaian, P., Drabik, D., Falkowski, J., Kancs, d'A., «Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States», *JRC Technical Reports*, 2016.

⁽¹⁴⁾ Voir également: Swinnen, J., van Herck, K., Vranken, L., «The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes», *The Journal of Development Studies*, vol. 52, n° 2, 2016, p. 186-205.

⁽¹⁵⁾ Les pays qui formaient l'Union européenne jusqu'en 2004 sont les suivants: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

⁽¹⁶⁾ Il existe par exemple des rapports sur de récents investissements chinois dans des exploitations et vignobles français: Levesque, R., «Les acquisitions chinoises dans le Berry», in: *La Revue foncière*, mai-juin, 2016, p. 10.

⁽¹⁷⁾ Une initiative de l'International Land Coalition (ILC): www.landmatrix.org

depuis 2004, des investisseurs étrangers ont acquis le droit d'exploiter ou de contrôler environ 68 000 ha en Bulgarie, 8 000 ha en Lituanie et 84 000 ha en Roumanie. Ces acquisitions estimées représentent une part du total des terres arables de 1,3 % en Bulgarie, 2,3 % en Lituanie et 0,4 % en Roumanie ⁽¹⁸⁾. La situation ne semble pas être sensiblement différente dans les autres pays d'Europe centrale et orientale. Lorsqu'elles sont disponibles, les statistiques officielles de la Hongrie et de la Pologne et les études portant sur la Slovaquie et la Lettonie indiquent que des étrangers possèdent ou contrôlent environ 1 % des terres arables utilisées ⁽¹⁹⁾.

Les investisseurs étrangers montrent toutefois de plus en plus d'intérêt pour les terres agricoles. Il semble que la crise financière mondiale, en particulier, ait eu un effet sur ce type d'investissement. Les investisseurs financiers, en quête de solutions de repli dans une période de turbulences sur les marchés financiers, ont placé leurs fonds dans des terres agricoles ⁽²⁰⁾. Parallèlement, les problèmes de sécurité alimentaire ainsi que les programmes de biocarburants et de biogaz ont contribué à accroître l'intérêt des investisseurs ⁽²¹⁾.

c) *L'acquisition de terres agricoles sur l'agenda politique*

Les inquiétudes concernant les investissements étrangers dans les terres agricoles ne sont pas nouvelles. Toutefois, l'augmentation récente de ces investissements a rehaussé les inquiétudes dans certains États membres. Tout d'abord, les investisseurs étrangers ont parfois donné l'impression d'évincer les agriculteurs locaux. Ensuite, et plus récemment, s'est fait jour la crainte que les surfaces de terres cultivables (de moins en moins nombreuses) soient devenues la proie de spéculateurs ou d'investisseurs sans scrupules. L'inquiétude s'est exprimée devant la concentration des terres et la spéculation foncière croissantes et leur incidence négative sur la sécurité alimentaire, l'emploi, l'environnement, la qualité des sols et le développement rural ⁽²²⁾. Certaines critiques remettent en question les avantages des acquisitions étrangères dans l'Union et affirment que les grandes entreprises et les grands fonds d'investissement internationaux privent les petits agriculteurs sans moyens de ressources foncières et perturbent le développement rural ⁽²³⁾.

Ces préoccupations ont également été relayées par les institutions européennes. Le 21 janvier 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a publié son avis sur «L'accapement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale ⁽²⁴⁾». Le CESE voit dans la libre circulation des capitaux un facteur d'acquisitions foncières qu'il qualifie d'«accapement des terres».

Le Parlement européen s'est également penché sur la question. Il a demandé une étude sur «L'étendue de l'accapement des terres agricoles dans l'Union européenne», qui a été publiée en mai 2015 ⁽²⁵⁾. Le 27 avril 2017, le Parlement a adopté un rapport intitulé «Rapport sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne: comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres? ⁽²⁶⁾». Ce document souligne le degré de concentration des terres agricoles entre les mains de quelques entreprises agricoles et non agricoles et les risques qui en découlent, tels que la difficulté d'accès à la terre pour les agriculteurs (surtout pour les petits agriculteurs et les agriculteurs familiaux). En conséquence, le Parlement appelle à une meilleure surveillance de l'évolution sur les marchés des ventes foncières. Il

⁽¹⁸⁾ Document de travail des services de la Commission européenne, *The Movement of Capital and the Freedom of Payments*, 5 mars 2015, SWD (2015) 58 final, p. 21. Il faut cependant garder à l'esprit que les données ne sont pas toujours disponibles, si bien que les estimations existantes varient considérablement. Par exemple, il a également été affirmé qu'en Roumanie, la propriété étrangère des terres agricoles avait augmenté de 57 % entre 2010 et 2013 et représentait environ 7 % de la superficie agricole totale en 2013: Ciaian, P., Drabik, D., Falkowski, J., Kancs, d'A., «Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States», *JRC Technical Reports*, 2016, p. 10.

⁽¹⁹⁾ Parlement européen, direction générale des politiques internes, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, étude, 2015, p. 19-20.

⁽²⁰⁾ Des exemples sont fournis dans l'étude suivante: Parlement européen, direction générale des politiques internes, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, étude, 2015, p. 23 (par exemple, les investissements réalisés par le groupe néerlandais Rabobank en Pologne et en Roumanie, par la compagnie d'assurance italienne Generali en Roumanie, par l'assureur allemand Allianz en Bulgarie, par le banquier et assureur belge KBC dans l'est de l'Allemagne et en Lituanie).

⁽²¹⁾ L'incidence de la crise financière et économique sur l'agriculture reste ambiguë. Bien que la crise se soit ressentie sur le revenu agricole en 2009, celui-ci s'est rapidement redressé pour combler l'écart avec le salaire brut moyen dans l'ensemble de l'économie. Dans le même temps, on a observé un ralentissement temporaire de l'attrition de la main d'œuvre agricole, voire une stabilisation ou une augmentation dans certains États membres.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Verts/ALE, Parlement européen (éd.), *Land Rush. The Sellout of Europe's Farmland*, 2016; Friends of the Earth, *Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs*, 2012 http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J.C., et Borrás, S.M. (éd.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Amsterdam, Transnational Institute, 2013; Van der Ploeg, J.D., Franco, J.C., et Borrás, S.M., «Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis», *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 2015, 36:2, p. 147-162; Ecoruralis, «Land Issues and Access to Land», 2016. http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (page consultée en 2016).

⁽²⁴⁾ Avis du Comité économique et social européen du 21 janvier 2015 sur le thème «L'accapement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale» (avis d'initiative), points 1.9 et 1.12.

⁽²⁵⁾ Parlement européen, direction générale des politiques internes, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, étude, 2015, p. 17, 24, 25.

⁽²⁶⁾ Voir Parlement européen, «Rapport sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne: comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres?», 2016/2141 (INI).

invite en particulier la Commission à passer en revue l'ensemble des domaines d'action, à savoir l'agriculture, la finance et l'investissement, «afin de déterminer s'ils favorisent ou entravent la concentration des surfaces agricoles dans l'Union». Le Parlement invite également la Commission «à élaborer et à présenter un catalogue de critères clairs et compréhensibles» qui «permettrait aux États membres de déterminer clairement quelles sont les mesures de réglementation du marché des sols autorisées» en vertu du droit de l'Union européenne.

Pour ce qui est de l'agenda politique plus large, d'autres politiques sont perçues comme pouvant avoir une influence. Les réponses à la récente consultation publique sur la simplification et la modernisation de la PAC ont fait ressortir qu'un certain nombre de questions, notamment les exigences administratives, la réglementation foncière et surtout le prix élevé des terres agricoles dans certains États membres, constituaient un souci majeur pour les agriculteurs. En outre, des préoccupations ont été exprimées par le passé concernant les différents niveaux de paiements directs selon les États membres, une situation qui n'a sans doute pas toujours assuré des conditions équitables pour ce qui est de l'accès aux terres agricoles. Ces différences entre les paiements directs ont été corrigées dans le dernier cadre financier pluriannuel (CFP 2014-2020) au moyen d'un dispositif dit de convergence externe des paiements directs, mais la question pourrait bien resurgir.

Par ailleurs, d'autres actions de l'Union européenne peuvent s'avérer pertinentes dans le contexte de l'acquisition de terres agricoles, comme la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil⁽²⁷⁾, qui est récemment entrée en vigueur. La directive vise à accroître la transparence sur les véritables propriétaires des sociétés et des fiducies/trusts et pourrait atténuer les problèmes actuellement traités au moyen de restrictions à l'acquisition de terres agricoles dans certains pays, où les autorités craignent que les transferts d'actions entre des entités juridiques possédant des terres agricoles puissent servir à contourner les conditions imposées aux acquéreurs. La récente proposition de la Commission visant à modifier cette directive augmentera encore la transparence.

Enfin, en ce qui concerne les investisseurs de pays tiers, la récente proposition de la Commission établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers a pour objectif d'assurer la sécurité juridique pour les États membres qui ont mis en place ou souhaitent mettre en place des mécanismes de filtrage des investissements, étant donné la compétence exclusive dont jouit l'Union dans le domaine de la politique commerciale commune, qui inclut les investissements directs étrangers⁽²⁸⁾. Cette proposition fixe un cadre pour l'examen par les États membres et, dans certains cas, par la Commission des investissements directs dans l'Union européenne provenant de pays tiers, tout en autorisant les États membres à tenir compte de leur situation nationale et de leurs circonstances propres pour protéger leurs intérêts essentiels en cas de menace pour l'ordre ou la sécurité publics. Les nouvelles règles permettent aux États membres d'adopter ou de maintenir des mécanismes appropriés d'examen des investissements directs étrangers sous réserve qu'ils respectent un certain nombre de conditions énoncées dans le règlement⁽²⁹⁾.

d) *Les avantages des investissements étrangers dans des marchés fonciers correctement réglementés*

Dans ses recherches, la FAO conclut que, à l'échelle mondiale, les investissements agricoles étrangers profitent aux économies nationales, aux communautés locales et au secteur agricole lorsque les institutions et les réglementations nationales fournissent des incitations appropriées à tous les acteurs du marché⁽³⁰⁾. En Europe, les investissements étrangers sont également une source importante de capitaux, de technologies et de connaissances indispensables, et contribuent à améliorer la productivité agricole et la qualité des produits⁽³¹⁾.

La libre circulation des capitaux est cruciale pour stimuler les investissements transfrontières et l'accès au financement des entreprises locales. Il convient de noter que les exploitations agricoles ont souvent du mal à trouver le financement pour les investissements dont elles ont besoin. À l'instar d'autres petites entreprises, les petites entreprises agricoles sont confrontées à des contraintes de crédit, et un certain nombre d'indications montrent que l'agriculture est sous-capitalisée dans de nombreux pays⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

⁽²⁸⁾ En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e), et de l'article 207, paragraphe 1, du TFUE.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_fr.htm

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/> Voir également: OCDE, *Cadre d'action pour l'investissement agricole*, 2013.

⁽³¹⁾ Rapport de la Commission au Conseil, Réexamen des mesures transitoires concernant l'acquisition de terres agricoles prévues dans le traité d'adhésion de 2005, 14.12.2010, p. 2; Rapport de la Commission au Conseil, Analyse des mesures transitoires concernant l'acquisition de terres agricoles établies dans le traité d'adhésion de 2003, 16.7.2008, p. 7; Communiqué de presse de la Commission européenne http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_fr.htm?locale=FR; Communiqué de presse (mémo) de la Commission européenne http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, «The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU», in: Swinnen, J., et Knops, L. (éd.), *Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture*, Centre for European Policy Studies, 2013, p. 254; Sami Myyrä, «Agricultural Credit in the EU», in: Swinnen, J., et Knops, L., op. cit., p. 260. Les imperfections du marché des capitaux qui concernent les agriculteurs ont été recensées et étudiées par le Centre for European Policy Studies (CEPS) et le Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS), Université de Louvain, *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, rapport final 2007, p. 13-17; le Centre for European Policy Studies (CEPS), *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, rapport final, octobre 2010, p. 19-23.

Les effets bénéfiques des investissements étrangers ont été démontrés par de nombreuses études commandées par la Commission qui analysent les périodes de transition⁽³³⁾, ainsi que par des études externes⁽³⁴⁾. Lorsque les investissements étrangers sont autorisés (par exemple sous forme de location de terres, d'établissement, d'entités juridiques ou d'investissements dans l'industrie alimentaire), il est prouvé qu'ils stimulent les gains de productivité dans le secteur agricole⁽³⁵⁾. Par conséquent, il semble juste de conclure que les investissements étrangers peuvent apporter de la valeur ajoutée à des terres sous-utilisées et remettre en culture des terres abandonnées. Ces investissements peuvent en outre améliorer l'accès au marché des agriculteurs ainsi que les conditions de travail des travailleurs agricoles. Enfin, les investissements étrangers peuvent accroître le potentiel d'exportation des produits agricoles.

e) *L'action en justice de la Commission contre les récentes lois foncières de certains États membres*

Les récentes modifications apportées à la législation en Hongrie, en Slovaquie, en Lettonie, en Lituanie, en Bulgarie et en Roumanie coïncident avec la fin des périodes de transition au cours desquelles les traités d'adhésion ont autorisé ces pays à restreindre les achats de terres agricoles par des investisseurs de l'Union.

Les nouvelles lois ont levé les restrictions visées dans les traités d'adhésion. En même temps, elles ont introduit certaines restrictions qui ont pour objectif déclaré de freiner la concentration des terres et la spéculation foncière, de conserver à ces terres un usage agricole approprié et efficace, de préserver la population rurale, de lutter contre la fragmentation des terres ou de promouvoir des exploitations agricoles viables de taille moyenne. À cet effet, les lois en question soumettent l'acquisition de terres à un certain nombre de conditions, dont l'obtention d'une approbation administrative préalable et le respect de certaines exigences particulières comme le fait que l'acquéreur exploite les terres lui-même, possède des qualifications en agriculture et réside ou exerce des activités dans le pays concerné. En outre, les nouvelles lois favorisent certaines catégories d'acquéreurs (telles que les locataires, les agriculteurs voisins ou les résidents de la localité) ou interdisent la vente à des personnes morales.

La Commission reconnaît la validité des objectifs susmentionnés en tant que tels. Mais, à l'examen des nouvelles lois, elle a été alarmée par le fait que certaines de leurs dispositions enfreignent des principes fondamentaux de l'Union, notamment la libre circulation des capitaux. En particulier, selon la Commission, elles discriminent, non pas formellement mais dans leurs effets pratiques, les ressortissants d'autres pays de l'Union, ou imposent d'autres restrictions disproportionnées qui risquent d'affecter les investissements. C'est la raison pour laquelle, en 2015, la Commission a engagé des procédures d'infraction contre la Bulgarie, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie et la Slovaquie⁽³⁶⁾. Étant donné qu'aucun de ces pays n'a pu dissiper les inquiétudes soulevées, la Commission est passée le 26 mai 2016 à la deuxième et dernière étape de la procédure avant un éventuel renvoi devant la CJUE⁽³⁷⁾.

2. Droit de l'Union applicable

Il n'existe pas de droit européen dérivé traitant de l'acquisition des terres agricoles. Les États membres ont compétence et liberté pour réglementer leurs marchés fonciers. Cela étant, ils doivent respecter les principes fondamentaux du traité, au premier rang desquels figurent les libertés fondamentales et la non-discrimination fondée sur la nationalité.

a) *La libre circulation des capitaux et la liberté d'établissement*

Le droit d'acquérir, d'exploiter et d'aliéner des terres agricoles relève des principes de libre circulation des capitaux énoncés aux articles 63 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁽³⁸⁾. Ces dispositions du

⁽³³⁾ Voir Centre for European Policy Studies (CEPS) et Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS), Université de Louvain, *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, rapport final 2007, résumé, p. ii; Centre for European Policy Studies (CEPS), *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, rapport final, octobre 2010, résumé.

⁽³⁴⁾ Voir par exemple: Swinnen, J.F.M., Vranken, L., «Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989-2005», *Journal of Productivity Analysis*, volume 33, n° 3, chapitres 2 et 7 (conclusions), juin 2010, p. 241-258; Dries, L., Gemenji, E., Noev, N., Swinnen, J.F.M., «Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe», in *World Development*, vol. 37, n° 11, 2009, p. 1755; Dries, L., Swinnen, J.F.M., «Foreign Direct Investment, Vertical Integration. And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector», *World Development*, vol. 32, n° 9, 2004, p. 1525 et suiv., p. 1541.

⁽³⁵⁾ Swinnen, J., van Herck, K., Vranken, L., «The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes», *The Journal of Development Studies*, vol. 52, n° 2, 2016, p. 202.

⁽³⁶⁾ Voir: IP/15/4673 du 23 mars 2015 et IP/15/4877 du 29 avril 2015.

⁽³⁷⁾ Voir: IP/16/1827 du 26 mai 2016.

⁽³⁸⁾ Cette interprétation a été confirmée par plusieurs décisions de la CJUE: voir par exemple l'arrêt dans l'affaire C-370/05, Festersen, points 21-23, et l'arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, point 24.

traité confèrent des droits susceptibles d'être invoqués à la fois par l'investisseur et par le bénéficiaire de l'investissement. En règle générale, toutes les restrictions des mouvements de capitaux entre États membres, mais aussi entre États membres et pays tiers, sont interdites. La CJUE a donné son interprétation du terme «restriction», selon laquelle il désigne toutes les mesures qui limitent les investissements ou qui sont susceptibles de les entraver, de les dissuader ou de les rendre moins attrayants⁽³⁹⁾.

Lorsque l'investissement dans les terres agricoles sert des activités entrepreneuriales agricoles, il peut également être couvert par la liberté d'établissement: l'article 49 TFUE interdit toute restriction à l'établissement de ressortissants (personnes morales ou physiques) d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre pour exercer une activité économique indépendante, telle que l'agriculture.

Un élément essentiel inhérent à toutes les libertés fondamentales est le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité. Il interdit à la fois la discrimination directe et la discrimination indirecte (formes de discrimination dissimulées). Ce dernier type de discrimination fait référence aux dispositions nationales relatives à l'exercice des libertés fondamentales qui ne font pas de discrimination explicite en raison de la nationalité mais qui aboutissent en fait à un résultat équivalent.

L'article 345 TFUE dispose que «les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres». Les règles nationales régissant l'acquisition ou l'utilisation de terres agricoles concernent bien les droits de propriété, mais l'article 345 TFUE n'empêche pas les libertés fondamentales ou les autres principes fondamentaux du traité de s'appliquer. Dans une jurisprudence constante, la CJUE a rejeté une interprétation large de l'article 345 TFUE. Par exemple, dans l'arrêt Konle concernant l'acquisition de biens immobiliers, la Cour a expliqué à propos de cet article, qui était alors l'article 222: «[...] si le régime de la propriété foncière continue à relever de chaque État membre en vertu de l'article 222 CE, cette disposition n'a pas pour effet de faire échapper un tel régime aux règles fondamentales du traité»⁽⁴⁰⁾. En conséquence, l'article 345 TFUE préserve la compétence des États membres pour prendre des décisions concernant le régime de la propriété foncière, mais sous réserve du respect des exigences du droit de l'Union.

b) Restrictions des libertés fondamentales et justifications possibles

En général, les mesures nationales susceptibles d'entraver l'exercice des libertés fondamentales ne peuvent être admises que si certaines conditions sont remplies: les mesures ne sont pas discriminatoires, elles sont justifiées par un intérêt public supérieur, elles sont adaptées pour atteindre l'objectif recherché, elles n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et ne peuvent pas être remplacées par d'autres mesures moins restrictives (principe de proportionnalité, voir le point 3b ci-dessous pour plus de détails). En outre, les mesures nationales doivent être conformes à d'autres principes généraux du droit de l'Union tels que la sécurité juridique.

En ce qui concerne la libre circulation des capitaux en particulier, l'article 65 TFUE prévoit que cette liberté est sans préjudice de certains droits des États membres. Il s'agit notamment du droit d'appliquer des dispositions fiscales nationales spécifiques, de prendre des précautions et des mesures de surveillance, surtout dans les domaines de la fiscalité et du contrôle prudentiel des établissements financiers. En outre, et ceci est d'une importance plus générale, l'article 65, paragraphe 1, point b), TFUE conserve aux États membres le droit «de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique».

Des considérations différentes s'appliquent aux mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers. La CJUE a souligné qu'ils «se déroulent dans un contexte juridique différent» de ceux qui ont lieu au sein de l'Union. Par conséquent, en vertu du traité, des justifications supplémentaires peuvent être acceptables dans le cas des restrictions à l'égard de pays tiers⁽⁴¹⁾. Ces justifications peuvent également être interprétées plus largement⁽⁴²⁾. En outre, et plus important encore en pratique, toute restriction existant avant la libéralisation des mouvements de capitaux est maintenue en vertu de l'article 64, paragraphe 1, TFUE. La date pertinente est fixée au 31 décembre 1993 pour tous les États membres, à l'exception de la Bulgarie, de l'Estonie et de la Hongrie (31 décembre 1999) et de la Croatie (31 décembre 2002). Cela signifie que les restrictions en vigueur avant ces dates en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers ne sauraient être contestées sur le fondement du principe de la libre circulation des capitaux en vertu du traité.

⁽³⁹⁾ En ce qui concerne la définition des restrictions des mouvements de capitaux: CJUE, arrêt dans l'affaire C-112/05, Volkswagen, point 19; CJUE, arrêt dans les affaires jointes C-197/11 et 203/11, Libert, point 44; CJUE, arrêt dans l'affaire C-315/02, Lenz, point 21.

⁽⁴⁰⁾ CJUE, arrêt dans l'affaire C-302/97, Konle, point 38. Voir également l'arrêt dans l'affaire C-367/98, Commission/Portugal, point 48, et l'arrêt dans l'affaire C-463/00, Commission/Espagne («actions spécifiques»), point 56. Voir également l'arrêt dans l'affaire C-163/99, Portugal/Commission, l'arrêt dans l'affaire C-98/01, Commission/Royaume-Uni («action spécifique dans BAA»); l'arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, point 24; l'arrêt dans l'affaire C-174/04, Commission/Italie («suspension de droits de vote dans des entreprises privatisées»); l'arrêt dans les affaires jointes C-463/04 et 464/04, Federconsumatori; l'arrêt dans l'affaire C-244/11, Commission/Grèce («actions spécifiques dans des sociétés anonymes stratégiques»), points 15 et 16. Voir également les conclusions de l'avocat général Roemer du 27 avril 1966 dans les affaires jointes C-56/64 et C-58/64, Consten et Grundig, Rec. page 352 (366); et l'arrêt dans l'affaire C-105/12, Essent, point 36.

⁽⁴¹⁾ CJUE, arrêt dans l'affaire C-101/05, Skatteverket, point 36; arrêt dans l'affaire C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, point 171.

⁽⁴²⁾ Voir par exemple l'arrêt dans l'affaire C-446/04, FII Group.

c) *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDF)*

Enfin, d'autres dispositions de la législation de l'Union pourraient entrer en jeu dans le processus d'acquisition, d'utilisation ou d'aliénation de terres agricoles, par exemple le droit de propriété (article 17 CDF), la liberté professionnelle (article 15 CDF) et la liberté d'entreprise, notamment la liberté contractuelle (article 16 CDF).

d) *Le principe de sécurité juridique*

En outre, les principes de sécurité juridique et de confiance légitime doivent également être respectés. Ces principes exigent en particulier qu'une réglementation entraînant des conséquences défavorables à l'égard de particuliers soit claire et précise et son application prévisible pour les justiciables⁽⁴³⁾. Le droit de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime s'étend à tout justiciable dans le chef duquel une institution publique a fait naître des espérances fondées⁽⁴⁴⁾. Enfin, les droits fondamentaux doivent être respectés.

3. La position de la CJUE à l'égard des terres agricoles

Certaines lois foncières nationales restreignant la libre circulation des capitaux ont été contestées devant des juridictions nationales qui se sont tournées vers la CJUE pour lui demander une interprétation correcte du droit de l'Union. La CJUE a donc déjà eu l'occasion de préciser, dans des décisions préjudicielles, la manière dont le droit de l'Union influe sur les investissements transfrontières dans des terres agricoles.

a) *Objectifs de politique agricole qui peuvent justifier des restrictions des libertés fondamentales*

La CJUE a reconnu la nature spécifique des terres agricoles. 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:

- accroître la taille d'exploitations afin qu'elles soient rentables, empêcher la spéculation foncière⁽⁴⁵⁾,
- 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)⁽⁴⁶⁾,
- 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⁽⁴⁷⁾,
- maintenir, dans un objectif d'aménagement du territoire et dans l'intérêt général, une population permanente et une activité économique autonome par rapport au secteur touristique dans certaines régions⁽⁴⁸⁾,
- préserver le territoire national dans les zones déclarées d'importance militaire et protéger les intérêts militaires contre des risques réels, concrets et graves⁽⁴⁹⁾.

À plusieurs reprises, la CJUE a souligné que les objectifs en question sont conformes aux objectifs de la PAC définis à l'article 39 TFUE. Cette disposition vise, entre autres, à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et qui tienne compte du caractère particulier de l'activité agricole (par exemple de la structure sociale, des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles). Il est important de noter que la CJUE a établi sa jurisprudence cas par cas, en jugeant toujours les mesures dans le contexte des circonstances particulières de chaque affaire. Conformément à une jurisprudence constante, les exceptions aux libertés fondamentales doivent être interprétées de manière étroite. En tout état de cause, des fins purement économiques ne sauraient justifier des dérogations aux libertés fondamentales.

⁽⁴³⁾ CJUE, arrêt dans l'affaire C-17/03, VEMW, point 80.

⁽⁴⁴⁾ CJUE, arrêt dans les affaires jointes C-182/03 et 217/03, Forum 187, point 147.

⁽⁴⁵⁾ Arrêt dans l'affaire C-182/83, Fearon, point 3.

⁽⁴⁶⁾ Arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, points 39, 43.

⁽⁴⁷⁾ Arrêt dans l'affaire C-370/05, Festersen, points 27, 28.

⁽⁴⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-302/97, Konle, point 40; arrêt dans les affaires jointes C-519/99 à C-524/99 et C-526/99 à C-540/99, Reisch, point 34.

⁽⁴⁹⁾ Arrêt dans l'affaire C-423/98, Albore, points 18, 22.

b) *Respect du principe de proportionnalité*

Si la CJUE a, dans ce domaine, reconnu la légitimité de plusieurs objectifs politiques, elle s'est montrée très attentive à la proportionnalité des mesures nationales restreignant les libertés fondamentales. Lors de l'appréciation de la proportionnalité, toutes les circonstances factuelles et juridiques du cas d'espèce doivent être prises en considération, à la fois du point de vue de l'exercice des libertés fondamentales par les vendeurs et par les acheteurs potentiels, et eu égard à l'intérêt public poursuivi. Le principe de proportionnalité dispose que les dispositions restrictives soient propres à garantir la réalisation de l'objectif visé, notamment le fait qu'elles doivent contribuer à l'objectif public légitime d'une manière cohérente et systématique⁽⁵⁰⁾. Elles ne doivent pas non plus excéder ce qui est nécessaire pour servir l'intérêt public. Enfin, une mesure restrictive n'est pas proportionnée s'il existe une autre mesure possible qui pourrait servir l'intérêt public en question d'une manière moins restrictive pour la libre circulation des capitaux ou la liberté d'établissement⁽⁵¹⁾.

Il appartient aux autorités nationales de démontrer que leur législation satisfait au principe de proportionnalité. Cela signifie que la législation doit être appropriée et nécessaire pour réaliser l'objectif invoqué, et que celui-ci ne pourrait pas être atteint par des interdictions ou des limitations de moins grande ampleur ou affectant de manière moindre le commerce au sein de l'Union⁽⁵²⁾. À cet égard, les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent être accompagnées des preuves appropriées ou d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure restrictive⁽⁵³⁾.

4. Conclusions sur la réglementation de l'acquisition de terres agricoles

La présente communication interprétative de la Commission a évoqué les différents besoins et formes de réglementation des terres agricoles. Beaucoup existent depuis de nombreuses années, d'autres sont plus récents. Ce dernier chapitre traite de certaines caractéristiques des législations régissant les marchés fonciers qui nécessitent une attention particulière. Il tire quelques enseignements de la jurisprudence qui pourraient orienter les États membres sur la manière de réglementer les marchés des terres agricoles dans le respect du droit de l'Union et en trouvant un équilibre entre la nécessité d'attirer les capitaux dans les zones rurales et la poursuite d'objectifs politiques légitimes.

a) *Autorisation préalable*

On peut déduire de la jurisprudence que soumettre le transfert des terres agricoles à une approbation administrative préalable restreint la libre circulation des capitaux, mais peut néanmoins se justifier en vertu de la législation de l'Union dans certaines circonstances. La CJUE a reconnu qu'un contrôle postérieur au transfert de terres agricoles n'empêcherait pas les transferts contrairement à l'objectif agricole poursuivi d'avoir lieu. Les solutions autres que les régimes d'autorisation préalable risquent de ne pas offrir la même sécurité juridique aux transactions foncières. Par exemple, des mesures postérieures au transfert, comme son annulation, compromettraient la sécurité juridique, laquelle revêt une importance fondamentale dans tout régime de transfert de terres⁽⁵⁴⁾. De ce point de vue, les régimes d'autorisation préalable peuvent donc être acceptables dans certaines circonstances.

En particulier, la CJUE a également souligné qu'un système d'autorisation préalable ne doit pas accorder de pouvoirs discrétionnaires pouvant conduire à une utilisation et à des décisions arbitraires par les autorités compétentes. Il ne saurait, selon les termes de la CJUE, «légitimer un comportement discrétionnaire de la part des autorités nationales, de nature à priver les dispositions [du droit de l'Union] [...] de leur effet utile». Par conséquent, pour qu'un tel système soit compatible avec le droit de l'Union, «il doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, qui assurent qu'il est propre à encadrer suffisamment l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales»⁽⁵⁵⁾. Les critères doivent être précis⁽⁵⁶⁾. En outre, toutes les personnes concernées doivent avoir accès à une voie de recours⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Voir CJUE, arrêt dans l'affaire C-243/01, Gambelli, point 67; arrêt dans l'affaire C-169/07, Hartlauer, point 55 et la jurisprudence citée.

⁽⁵¹⁾ Sur le principe de proportionnalité, voir en particulier CJUE, arrêt dans l'affaire C-543/08, Commission/Portugal, point 83.

⁽⁵²⁾ CJUE, arrêt dans l'affaire C-333/14, Scotch Whiskey, point 53.

⁽⁵³⁾ CJUE, arrêt dans l'affaire C-333/14, Scotch Whiskey, point 54.

⁽⁵⁴⁾ Voir par exemple l'arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, points 43-45. Dans d'autres affaires, la CJUE est parvenue à une conclusion différente: dans l'affaire Reisch, par exemple, la Cour a jugé que l'obligation d'autorisation préalable en cause dans cette affaire pouvait être remplacée par un système de déclaration préalable, de sorte qu'elle était disproportionnée: arrêt dans les affaires jointes C-515/99, Reisch e.a., points 37-38 et jurisprudence citée. Il convient de noter dans ce contexte qu'une obligation de déclaration constitue généralement une restriction qui doit être justifiée et conforme aux principes de proportionnalité et de sécurité juridique et aux droits fondamentaux: voir par exemple l'arrêt dans les affaires jointes C-515/99, Reisch e.a., point 32, et l'arrêt dans l'affaire C-213/04, Burtscher, point 43.

⁽⁵⁵⁾ Voir par exemple l'arrêt dans l'affaire C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, point 35.

⁽⁵⁶⁾ Arrêt dans l'affaire C-201/15, AGET Iraqlis, points 99-101.

⁽⁵⁷⁾ Voir CJUE, arrêt dans l'affaire C-54/99, Église de Scientologie, point 17; arrêt dans l'affaire C-205/99, Analir, point 38.

À propos d'un régime d'autorisation préalable en vertu duquel l'autorisation pouvait être accordée dans «d'autres circonstances particulières», la CJUE a constaté que ces critères d'autorisation étaient trop vagues et ne permettaient pas aux particuliers de connaître l'étendue de leurs droits et de leurs obligations découlant des principes de libre circulation des capitaux ⁽⁵⁸⁾. De même, la CJUE a estimé qu'il est disproportionné d'imposer, comme condition d'acquisition, l'obligation d'avoir un «lien suffisant avec la commune», ce que la loi en question dans cette affaire définissait comme signifiant que l'acquéreur devait «avoir construit avec la commune un lien professionnel, familial, social ou économique en raison d'une circonstance importante et de longue durée» ⁽⁵⁹⁾.

b) *Droits de préemption (droits de premier refus) en faveur des agriculteurs*

La jurisprudence de la CJUE permet de penser que les droits de préemption en faveur de certaines catégories d'acheteurs (tels que les fermiers) peuvent, dans certaines circonstances, être justifiés en raison des objectifs de la politique agricole. Dans l'affaire *Ospelt* ⁽⁶⁰⁾, la CJUE a examiné un système d'autorisation préalable de l'acquisition de terres agricoles. Elle s'est penchée sur la proportionnalité de mesures interdisant l'acquisition par des non-agriculteurs dans le but de maintenir une communauté agricole viable et l'affectation agricole du terrain.

La Cour a vérifié s'il existait des mesures moins restrictives pour la libre circulation des capitaux que l'interdiction d'acquisition par les non-agriculteurs. Dans ce contexte particulier, elle a conclu que des mécanismes de préemption au profit des preneurs de baux pouvaient être envisagés. Dans le cas où ces derniers ne se porteraient pas acquéreurs d'une propriété, les non-agriculteurs pourraient être autorisés à acquérir des terres agricoles à condition de s'engager à maintenir leur affectation agricole.

Par conséquent, si l'objectif est de favoriser l'acquisition de terres par les agriculteurs, les droits de préemption au profit des fermiers ou des agriculteurs en général peuvent être considérés comme une restriction proportionnée de la libre circulation des capitaux dans la mesure où ils sont moins restrictifs qu'une interdiction pure et simple de l'acquisition par des non-agriculteurs.

c) *Contrôle des prix*

Les interventions de l'État pour empêcher que les terres agricoles n'atteignent des prix excessifs peuvent, dans certaines circonstances, être justifiées par la législation de l'Union. Cela s'applique en particulier aux règles permettant aux autorités nationales d'interdire la vente de terres lorsque leur prix peut être considéré, selon des critères objectifs, comme étant excessivement spéculatif.

S'il n'est pas automatique qu'un règlement sur les prix restreigne les investissements étrangers dans les terres agricoles selon la définition donnée par la CJUE, les limitations imposées à la liberté des parties de fixer les prix sont habituellement qualifiées de restrictions ⁽⁶¹⁾. En effet, tant l'investisseur transfrontière que le bénéficiaire d'un investissement voient en principe leur liberté entravée s'ils ne sont pas en mesure de fixer librement le prix par le jeu de l'offre et de la demande. Toutefois, une restriction de la liberté des prix peut, dans certaines circonstances, être justifiée ⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-370/05, *Festersen*, point 43.

⁽⁵⁹⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-197/11 et C-203/11, *Éric Libert*, point 57-59. Voir également les doutes exprimés par la CJUE dans son arrêt rendu dans l'affaire C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, points 37 et 38, en ce qui concerne les critères fixés «dans l'intérêt du logement».

⁽⁶⁰⁾ Arrêt dans l'affaire C-452/01, *Ospelt*, point 52.

⁽⁶¹⁾ Pour la définition des restrictions des mouvements de capitaux, voir: CJUE, arrêt dans l'affaire C-112/05, *Volkswagen*, point 19; arrêt dans les affaires jointes C-197/11 et C-203/11, *Libert*, point 44; arrêt dans l'affaire C-315/02, *Lenz*, point 21. Les règles nationales restreignant la liberté des parties de fixer les prix de leurs transactions ont également été considérées comme des restrictions dans le domaine de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services (voir, par exemple, l'affaire C-327/12, *SOA*, point 58; affaires jointes C-94/04 et C-202/04, *Cipolla e.a.*, point 60). En ce qui concerne la libre circulation des marchandises, voir CJUE, arrêt dans l'affaire C-82/77, *van Tiggele*, point 21; arrêt dans l'affaire C-231/83, *Cullet*, point 29; arrêt dans l'affaire C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO*, point 2; arrêt dans l'affaire C-333/14, *Scotch Whisky Association*, point 32, où la CJUE a jugé au sujet de la liberté d'établissement que «du seul fait qu'elle empêche que le prix de revient inférieur des produits importés puisse se répercuter sur le prix de vente au consommateur, la réglementation en cause au principal est susceptible d'entraver l'accès au marché britannique des boissons alcoolisées légalement commercialisées dans les États membres autres que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et constitue donc une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 34 TFUE».

⁽⁶²⁾ Voir la jurisprudence citée ci-dessus ainsi que l'arrêt rendu dans l'affaire C-577/11, *DKV Belgium SA*, dans lequel la CJUE a jugé que la réglementation belge des prix des primes d'assurance dans le secteur de la santé constituait une restriction justifiée et proportionnée. La CJUE a souligné, entre autres, que l'une des caractéristiques de l'assurance hospitalisation consiste dans le fait que les probabilités d'intervention des assureurs sont accrues avec l'avancée de l'âge des assurés (point 43); elle a donc estimé qu'un système d'augmentation du taux des primes tel que prévu par la loi belge en cause dans cette affaire apportait une garantie que l'assuré, précisément à l'âge où il aurait besoin de cette assurance, ne serait pas confronté à une hausse importante et inattendue des primes d'assurance (point 49).

La prévention de prix déraisonnables (excessivement spéculatifs), qu'ils soient trop élevés ou trop bas, apparaît comme une justification légitime au regard des objectifs de politique agricole reconnus par la CJUE. Des règlements sur les prix qui sont fondés sur des critères objectifs, non discriminatoires, précis et bien adaptés peuvent convenir pour freiner une spéculation foncière excessive ou pour épargner aux agriculteurs professionnels des coûts d'achat qui risqueraient de compromettre la rentabilité de leurs exploitations. Qui plus est, ces règlements pourraient se révéler nécessaires s'il apparaît qu'ils n'excèdent pas ce qui est indispensable pour freiner une spéculation excessive ou maintenir la viabilité de l'agriculture. Il faut alors vérifier s'il n'existe pas de mesures moins lourdes que le contrôle des prix pour éviter des prix déraisonnables. La proportionnalité d'une loi nationale de réglementation des prix doit être déterminée à la lumière de toutes les circonstances factuelles et juridiques du cas particulier. Cette proportionnalité a plus de chance d'être reconnue dans le cas des marchés qui sont exposés à une spéculation excessive, comme certains marchés fonciers agricoles.

Les conclusions sur le contrôle des prix sont confirmées par la jurisprudence de la CJUE sur les aides d'État dans le cadre de la privatisation des terres agricoles. La CJUE a constaté que la vente d'un terrain public à un prix inférieur à sa valeur marchande pouvait constituer une aide d'État⁽⁶³⁾. La raison en est qu'une telle vente confère un avantage à l'acheteur et, en même temps, entraîne une perte de revenus, donc une réduction du budget de l'État. Par conséquent, afin d'éviter l'octroi d'une aide d'État et donc de se conformer à l'article 107 TFUE, la privatisation des terres agricoles doit être effectuée à un prix aussi proche que possible de leur valeur marchande. À cette fin, la méthode d'expertise des terres doit comprendre un mécanisme mis à jour qui tienne compte de l'évolution récente du marché (une forte hausse des prix, par exemple)⁽⁶⁴⁾.

Dans un jugement plus récent, la CJUE a développé cette jurisprudence. Elle a fourni des précisions sur la valeur marchande à laquelle les terres publiques doivent être vendues. Dans l'affaire en question, l'autorité compétente, se fondant sur une disposition de droit national, n'a pas approuvé la vente d'un terrain au plus offrant dans le cadre d'un appel d'offres public au motif que son offre était largement disproportionnée par rapport à la valeur des terres. La CJUE a admis que la vente au plus offrant ne permettait pas nécessairement d'aboutir à un prix reflétant la valeur du marché, et donc que l'offre la plus élevée pouvait être disproportionnée. Cela peut être le cas lorsque cette offre est nettement supérieure à tout autre prix proposé ou aux estimations d'experts⁽⁶⁵⁾. La CJUE a fait référence à l'exposé détaillé de l'avocat général sur la manière d'apprécier la valeur du marché⁽⁶⁶⁾. La CJUE a conclu qu'un règlement des prix qui interdit la vente de terrains publics au plus offrant 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⁽⁶⁷⁾.

d) *Obligation pour l'acheteur d'exploiter lui-même la terre*

Bien que la CJUE ait reconnu la nécessité d'assurer la prédominance du faire-valoir direct des terres arables comme un objectif public légitime⁽⁶⁸⁾, sa jurisprudence actuelle n'admet pas comme une mesure proportionnée l'exigence de principe imposant aux acheteurs de terres agricoles d'exploiter eux-mêmes les terres qu'ils acquièrent. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Ospelt, la CJUE a examiné une restriction nationale particulière de l'acquisition de terres agricoles ayant pour but de maintenir l'affectation agricole de ces terres. En vertu de la loi en question, l'acquisition de terres agricoles était autorisée uniquement si, entre autres conditions, l'acquéreur s'engageait à exploiter lui-même la terre⁽⁶⁹⁾. Dans l'affaire en question, l'autorisation avait été refusée bien que l'acquéreur (une personne morale) eût accepté de continuer à louer les parcelles agricoles aux mêmes agriculteurs qu'auparavant. La CJUE a constaté que l'obligation pour l'acheteur d'exploiter lui-même la terre comme condition d'acquisition de terres agricoles était disproportionnée car cette condition réduisait la possibilité de louer ces terres à des agriculteurs qui n'avaient pas assez de ressources pour se porter acquéreurs. L'objectif poursuivi pouvait être atteint par des mesures moins restrictives, notamment en subordonnant l'acquisition à l'engagement de l'acquéreur de maintenir l'affectation agricole des terres⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ En règle générale, l'existence d'une aide d'État peut être exclue si la vente de terrains publics a lieu conformément aux conditions normales du marché. Cela peut être garanti si la vente est effectuée à l'issue d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, permettant à tous les soumissionnaires intéressés et remplissant les conditions requises de participer au processus, conformément aux principes du TFUE relatifs aux marchés publics [voir les points 89 et suivants de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1) et la jurisprudence pertinente qui y est mentionnée]. Sinon, pour éviter les aides d'État et donc respecter l'article 107 TFUE, d'autres méthodes doivent être utilisées pour que la privatisation des terres agricoles ait lieu à un prix correspondant à celui qu'un vendeur privé aurait accepté dans des conditions normales de marché.

⁽⁶⁴⁾ CJUE, arrêt dans l'affaire C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, points 35, 43, 54.

⁽⁶⁵⁾ Arrêt dans l'affaire C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, points 39, 40.

⁽⁶⁶⁾ Conclusions de l'avocat général Cruz Villalón présentées le 17 mars 2015 dans l'affaire C-39/14, points 69-79.

⁽⁶⁷⁾ Arrêt dans l'affaire C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, point 55.

⁽⁶⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-370/05, Festersen, points 27, 28.

⁽⁶⁹⁾ D'autres conditions s'appliquaient aussi, concernant en particulier les qualifications en agriculture (voir l'arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, point 13).

⁽⁷⁰⁾ Arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, points 49-53.

En plus des éventuelles objections juridiques touchant à la libre circulation des capitaux, il apparaît que l'obligation d'exploiter les terres soi-même empiète également sur les droits fondamentaux. Si l'acquéreur des terres agricoles doit accepter d'exploiter la terre en personne, cela compromet sa capacité d'exercer d'autres activités professionnelles et donc sa liberté d'entreprise (article 16 CDF). Il en va de même de son droit d'exercer une profession librement choisie ou acceptée (article 15 CDF).

e) *Qualifications en agriculture*

Le fait de soumettre l'acquisition à la condition que l'acquéreur possède des qualifications spécifiques en agriculture constitue une restriction qui fait naître des doutes quant à sa proportionnalité.

Premièrement, il n'apparaît pas nécessaire que l'acquéreur lui-même possède des qualifications appropriées tant qu'il peut donner l'assurance que les terres seront cultivées convenablement ⁽⁷¹⁾.

Deuxièmement, et surtout, il apparaît que l'exigence de qualification en général excède ce qui est nécessaire pour assurer une culture adéquate des terres ou une productivité et une qualité agricoles élevées. De fait, dans aucun des États membres, le métier d'«agriculteur» n'est une profession réglementée au sens où la loi exige des qualifications spécifiques pour l'exercer ⁽⁷²⁾. Ainsi, on ne saurait affirmer qu'un secteur agricole efficace présuppose des qualifications professionnelles obligatoires. Dans ce contexte, l'exigence de qualification spécifique pour l'acquisition de terres nécessite une justification spéciale dans toute législation nationale, en l'absence de quoi elle apparaîtrait comme une restriction injustifiée et disproportionnée de la libre circulation des capitaux. Pour arriver à une conclusion différente, les États membres devraient démontrer pourquoi certaines qualifications sont requises pour l'acquisition de terres, alors que les activités agricoles sont généralement autorisées sans aucune attestation officielle de compétences. Ces considérations ne remettent pas en cause le fait qu'une agriculture performante et durable nécessite une formation professionnelle adéquate.

f) *Exigences de résidence*

À plusieurs reprises, la CJUE a dû porter un jugement sur des règles nationales imposant que l'acheteur de terres agricoles réside sur les terres en question ou à proximité. Dans une ancienne décision préjudicielle, lorsque les dispositions du traité relatives à la libre circulation des capitaux n'étaient pas encore directement applicables, la CJUE a déclaré que, dans des conditions étroitement définies, une telle exigence était compatible avec la liberté d'établissement ⁽⁷³⁾. Il ressort cependant clairement d'une jurisprudence plus récente que les exigences de résidence sont incompatibles avec les principes de libre circulation des capitaux.

Dans l'arrêt *Ospelt*, la CJUE a écarté la légalité de toute condition selon laquelle l'acquéreur doit résider sur les terres ⁽⁷⁴⁾. Quatre ans plus tard, en 2007, la CJUE a considéré comme disproportionnée l'exigence imposant que l'acquéreur établisse sa résidence fixe sur le bien faisant l'objet de la vente. La CJUE a constaté qu'une telle exigence de résidence est particulièrement restrictive, étant donné qu'elle affecte non seulement la libre circulation des capitaux et la liberté d'établissement, mais aussi le droit de l'acquéreur de choisir librement sa résidence ⁽⁷⁵⁾.

Dans cette affaire, l'une des raisons sous-tendant l'idée d'imposer une obligation d'établir sa résidence fixe sur le bien était de décourager la spéculation foncière. La CJUE a examiné en détail les diverses justifications d'une telle exigence et les a toutes rejetées. Elle a conclu que, pour réduire la spéculation foncière, des mesures moins attentatoires à la libre circulation des capitaux et aux droits fondamentaux que les exigences de résidence devaient être envisagées, et elle a donné comme exemple une taxation plus élevée des opérations de revente de terrains intervenant peu de temps après les acquisitions, ou encore l'exigence d'une durée minimale significative pour les contrats de location des terres agricoles ⁽⁷⁶⁾.

Ce qui vaut pour l'obligation d'établir sa résidence sur les terres à acquérir s'applique de la même manière à l'obligation d'être résident dans le pays ou la commune où se situe le terrain. En fait, toute exigence de résidence équivaut à une discrimination indirecte fondée sur la nationalité. La CJUE a en effet constamment jugé que les réglementations nationales «qui prévoi[en]t une distinction fondée sur le critère de la résidence en ce sens qu'elle refuse aux non-résidents certains avantages en matière d'imposition accordés, en revanche, aux résidents sur le territoire national, risque[nt] de jouer principalement au détriment des ressortissants d'autres États membres. En effet, les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux» ⁽⁷⁷⁾. Dans ce contexte, il convient de noter que toute exigence relative à la connaissance de la langue du pays concerné rencontrerait des objections très similaires.

⁽⁷¹⁾ Voir le raisonnement suivi dans l'arrêt dans l'affaire C-452/01, *Ospelt*, points 49-53.

⁽⁷²⁾ Voir <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage>

⁽⁷³⁾ Arrêt dans l'affaire C-182/83, *Fearon*, points 9-11.

⁽⁷⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-452/01, *Ospelt*, point 54.

⁽⁷⁵⁾ Arrêt dans l'affaire C-370/05, *Festersen*, points 35, 40. Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres est un droit fondamental consacré par le Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ainsi que par l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁽⁷⁶⁾ Arrêt dans l'affaire C-370/05, *Festersen*, point 39.

⁽⁷⁷⁾ Arrêt dans l'affaire C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker*, point 28; arrêt dans l'affaire C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, point 44; arrêt dans l'affaire C-370/05, *Festersen*, point 25; arrêt dans l'affaire C-11/07, *Eckelkamp*, point 46 (impôt plus élevé pour les non-résidents).

g) *Interdiction de vendre aux personnes morales*

Une règle nationale interdisant la vente de terres agricoles aux personnes morales est une restriction à la libre circulation des capitaux et, le cas échéant, à la liberté d'établissement. On peut conclure de la jurisprudence de la CJUE que cette restriction est peu susceptible d'être justifiée. En effet, en examinant la condition que l'acquéreur exploite le terrain lui-même, la CJUE a constaté qu'une telle restriction avait pour effet d'empêcher les personnes morales d'acquérir les terres agricoles. Dans l'affaire en question, la CJUE s'est demandé si cette condition était nécessaire pour atteindre l'objectif de la loi en question, à savoir le maintien de l'affectation agricole des terres. Lorsque l'objet d'une personne morale est l'agriculture, l'interdiction de vendre aux personnes morales constitue un obstacle à des transactions qui ne remettent nullement en cause par elles-mêmes l'affectation agricole⁽⁷⁸⁾. On peut conclure des considérations de la CJUE qu'une telle interdiction n'est pas justifiée car elle n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif invoqué. Dans ce contexte, la CJUE a également donné des exemples de mesures moins restrictives, telles que le fait d'assortir la cession de terrains agricoles à une personne morale d'obligations d'affermage du terrain à long terme⁽⁷⁹⁾.

h) *Plafonds d'acquisition*

Le plafonnement de la taille de la propriété foncière qui peut être acquise ou détenue est une restriction à la libre circulation des capitaux en ce sens qu'il fixe une limite aux décisions des investisseurs d'acquérir des terres agricoles. Bien qu'il puisse être justifié par des objectifs politiques spécifiques, sa proportionnalité peut être discutable, selon les circonstances nationales. Certains plafonds d'acquisition semblent aller à l'encontre d'un certain nombre d'objectifs que la CJUE a reconnus comme étant dans l'intérêt public supérieur, à savoir augmenter la taille des exploitations foncières afin qu'elles puissent être exploitées de manière rentable ou permettre le développement d'exploitations viables. D'un autre point de vue, étant donné que les terres agricoles sont une ressource limitée, d'autres plafonds d'acquisition semblent adaptés pour empêcher une concentration excessive de la propriété foncière et soutenir l'agriculture familiale et le développement des exploitations de taille moyenne. Il faut alors examiner s'ils n'excèdent pas ce qui est nécessaire et s'ils peuvent être remplacés par d'autres mesures moins restrictives. La justification réelle et la proportionnalité de ces plafonds doivent donc être examinées dans chaque contexte national, compte tenu de toutes les circonstances factuelles et juridiques de l'affaire.

Jusqu'à présent, la Commission a repéré deux types de mesures de plafonnement des acquisitions de terres dans les législations nationales. Pour les acquisitions supérieures à une certaine taille, certains États membres exigent un permis spécial délivré par un organisme de réglementation. D'autres États membres ont introduit des plafonds absolus ou confirmé ceux qui étaient déjà en place.

S'ils sont justifiés par une raison légitime d'intérêt public (comme l'objectif d'une structure de propriété plus équilibrée) et conformes aux droits fondamentaux de l'Union et aux principes généraux du droit de l'Union tels que la non-discrimination et la proportionnalité, les plafonds nationaux imposés à l'acquisition de terres peuvent être considérés comme compatibles avec le droit de l'Union. L'appréciation dépend également fortement de la question de savoir si la réglementation nationale se fonde sur des critères objectifs et bien définis et si des moyens de recours judiciaire sont prévus pour les personnes concernées.

i) *Privilèges en faveur des acquéreurs locaux*

Les droits de préemption et les autres privilèges en faveur des acheteurs locaux exigent une attention particulière et un examen attentif. Les privilèges accordés aux résidents locaux peuvent revenir à privilégier les ressortissants d'un État membre. Ils peuvent donc constituer une discrimination cachée fondée sur la nationalité, interdite par l'article 63 TFUE (ainsi que par l'article 49 TFUE), en ce sens qu'ils privilégient leurs ressortissants dans leurs effets pratiques, même si tel n'est pas le cas formellement. En effet, on peut difficilement contester que la grande majorité des acheteurs locaux sont des ressortissants de l'État membre concerné et que, par conséquent, les étrangers sont beaucoup moins susceptibles que les ressortissants du pays concerné de bénéficier du privilège accordé aux «locaux»⁽⁸⁰⁾. En outre, et en tout état de cause, même si elles étaient considérées comme indistinctement applicables, ces mesures n'en restreindraient pas moins la libre circulation des capitaux et, le cas échéant, la liberté d'établissement parce qu'elles risquent d'entraver les investissements par des étrangers dans les terres agricoles ou de les rendre moins attrayants⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, point 51.

⁽⁷⁹⁾ Arrêt dans l'affaire C-452/01, Ospelt, point 52.

⁽⁸⁰⁾ Voir à ce sujet: CJUE, arrêt dans l'affaire C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker, point 28; arrêt dans l'affaire C-513/03, van Hilten-van der Heijden, point 44; arrêt dans l'affaire C-370/05, Festersen, point 25; et arrêt dans l'affaire C-11/07, Eckelkamp, point 46 (impôt plus élevé pour les non-résidents).

⁽⁸¹⁾ Sur la définition des restrictions des mouvements de capitaux, voir: CJUE, arrêt dans l'affaire C-112/05, Volkswagen, point 19; arrêt dans les affaires jointes C-197/11 et 203/11, Libert, point 44; arrêt dans l'affaire C-315/02, Lenz, point 21.

Pour être compatibles avec les principes de la libre circulation des capitaux, les privilèges en faveur des acquéreurs locaux, comme d'autres restrictions, doivent poursuivre, de manière proportionnée, des objectifs légitimes dans l'intérêt public. Il ne peut être exclu que les États membres invoquent des objectifs publics que la CJUE a reconnus comme légitimes, tels que l'augmentation de la taille des exploitations agricoles pour développer des exploitations viables dans les communautés locales, ou le maintien d'une population permanente en milieu rural. À ce niveau, la condition est que les privilèges doivent refléter les aspects socio-économiques des objectifs visés. Cette condition peut être remplie lorsque des droits de préemption sont accordés aux agriculteurs locaux pour lutter contre la fragmentation de la propriété foncière, par exemple, ou lorsque d'autres droits spéciaux sont accordés aux résidents locaux pour tenir compte de problèmes liés à leur situation géographique (régions moins développées, par exemple).

Les privilèges en faveur des résidents locaux qui ne sont pas nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi ne sont évidemment pas justifiés⁽⁸²⁾. Ce principe résulte notamment de la jurisprudence de la CJUE dans l'arrêt *Libert*. Dans cette affaire, la CJUE a examiné la proportionnalité d'une réglementation nationale selon laquelle les terres situées dans une municipalité donnée ne pouvaient être acquises que dans les conditions suivantes: premièrement, la personne à qui le bien immobilier doit être transféré doit résider dans la municipalité cible ou dans une municipalité voisine depuis au moins six années consécutives avant le transfert; deuxièmement, l'acheteur ou le locataire éventuel doit, à la date du transfert, exercer des activités dans la municipalité en question qui occupent en moyenne au moins la moitié d'une semaine de travail; troisièmement, l'acheteur ou le locataire éventuel doit avoir un lien professionnel, familial, social ou économique avec la municipalité en question en raison d'une circonstance importante et de longue durée. La CJUE a considéré cette réglementation nationale comme disproportionnée. Elle a expliqué qu'aucune desdites conditions n'était en rapport direct avec les aspects socio-économiques correspondant à l'objectif de protéger exclusivement la population autochtone la moins fortunée sur le marché immobilier invoqué par l'État membre. Les conditions de cette législation sont susceptibles d'être satisfaites non seulement par cette population la moins fortunée, mais également par d'autres personnes disposant de moyens suffisants et qui, par conséquent, n'ont aucun besoin spécifique de protection sociale sur ledit marché. Ces conditions excèdent donc ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. En outre, il y a lieu de relever que d'autres mesures moins restrictives que celles édictées dans la réglementation nationale en question auraient dû être envisagées⁽⁸³⁾.

j) *Condition de réciprocité*

Les États membres ne peuvent pas subordonner l'acquisition de terres agricoles par un ressortissant d'un autre État membre de l'Union à la condition que leurs propres ressortissants soient autorisés à acquérir des terres agricoles dans le pays d'origine de cette personne. L'exigence de réciprocité a depuis longtemps été rejetée par la CJUE, qui la juge incompatible avec les principes du droit de l'Union. L'obligation de se conformer au droit de l'Union ne dépend pas de son respect par d'autres États membres⁽⁸⁴⁾. En cas de violation du droit de l'Union par un État membre, tout autre État membre a le droit de poursuivre l'État membre contrevenant devant la CJUE (article 259 TFUE). En outre, la Commission, en tant que gardienne du traité, surveille le respect du droit de l'Union par les États membres et est habilitée à engager des procédures d'infraction, le cas échéant en poursuivant les États membres contrevenants devant la CJUE.

5. Observations finales

Il ressort clairement de ce qui précède que, en vertu de la législation de l'Union, les États membres peuvent prendre en considération des préoccupations politiques légitimes. Ils peuvent définir des politiques appropriées pour leurs marchés fonciers agricoles. La CJUE a reconnu de nombreux objectifs de politique agricole susceptibles de justifier des restrictions des libertés fondamentales. La condition principale est que les objectifs soient clairement définis et que les instruments choisis soient proportionnés à ces objectifs en ce sens qu'ils n'excèdent pas ce qui est nécessaire et qu'ils ne soient pas discriminatoires.

La Commission, en tant que gardienne des traités, a le devoir de veiller à ce que les mesures nationales soient conformes au droit de l'Union. Ses services restent à la disposition des autorités des États membres pour les aider à s'assurer que leurs mesures législatives sont conformes à la législation européenne. Dans une première étape, une réunion est prévue avec des experts des États membres en novembre 2017 pour présenter la communication et en discuter. Ces contacts

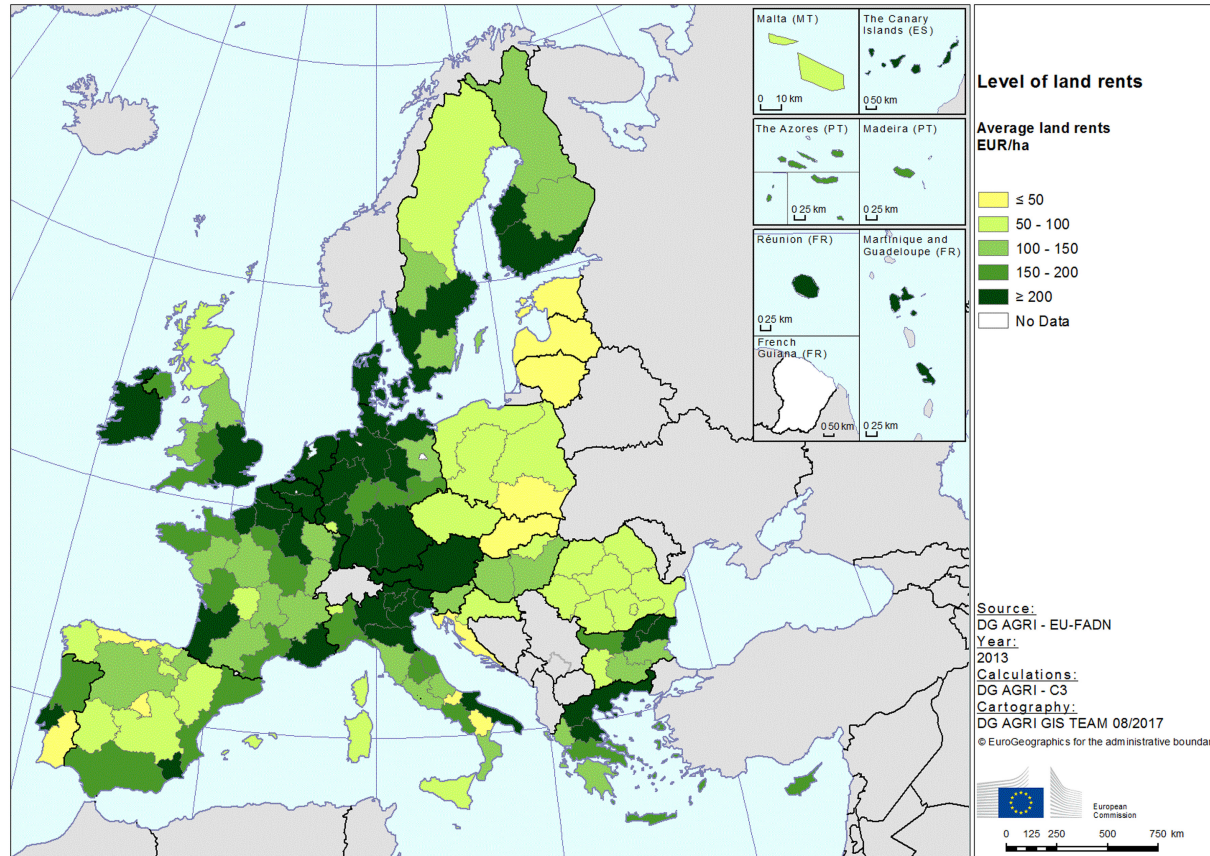
⁽⁸²⁾ La CJUE, par exemple, a rejeté l'octroi de droits spéciaux aux acquéreurs ayant «un lien suffisant avec la commune» au sens d'un «lien professionnel, familial, social ou économique» à long terme, droits qui avaient été accordés pour protéger la population locale la moins fortunée sur le marché immobilier. Elle a expliqué sa décision en faisant observer que de telles conditions sont susceptibles d'être satisfaites non seulement par cette population la moins fortunée, mais également par d'autres personnes disposant de moyens suffisants et qui n'ont aucun besoin spécifique de protection sociale sur ledit marché (affaires conjointes C-197/11 et C-203/11, *Eric Libert*, points 54-56).

⁽⁸³⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-197/11 et C-203/11, *Éric Libert*, point 54-56.

⁽⁸⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-118/07, *Commission/Finlande*, point 48; et arrêt dans l'affaire C-266/03, *Commission/Luxembourg*, point 35: «un État membre ne saurait [...] exciper du principe de réciprocité et alléguer une méconnaissance éventuelle du traité par un autre État membre pour justifier son propre manquement».

avec les services de la Commission peuvent aider les États membres à bien comprendre et à interpréter correctement le droit de l'Union. De la même façon, ils peuvent permettre aux services de la Commission de mieux comprendre les circonstances particulières pouvant exister dans chaque pays. La Commission entend par ailleurs continuer de faciliter l'échange par les États membres de leurs bonnes pratiques en matière de réglementation des marchés fonciers agricoles.

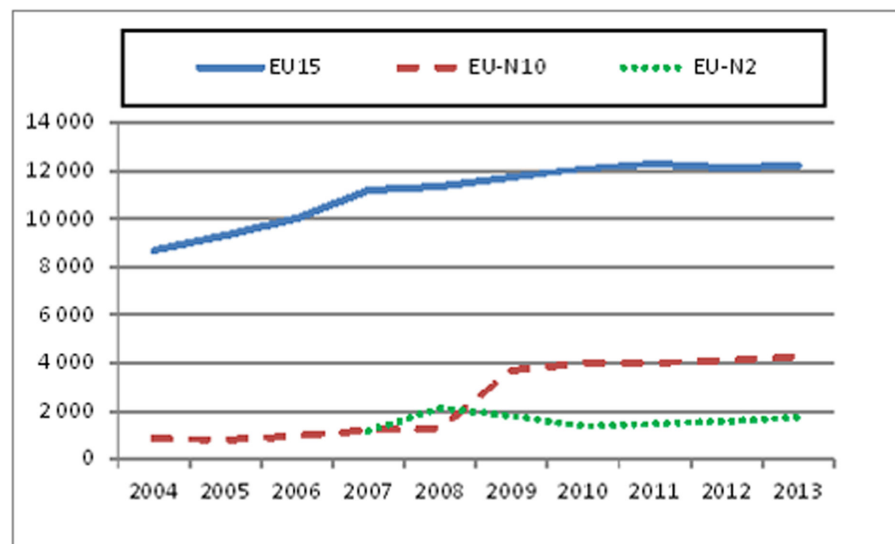
Graphique 1

Niveau des loyers agricoles, en tant qu'indicateurs du prix des terres ⁽¹⁾

Source: DG Agriculture et développement rural, sur base du RICA.

⁽¹⁾ Le loyer annuel que les agriculteurs doivent payer pour un hectare de terrain est généralement considéré comme la meilleure approximation du coût de la terre. La carte montre que le niveau des loyers acquittés pour des terres varie considérablement entre les régions de l'Union, en raison non seulement des facteurs de l'offre et de la demande, mais aussi de différences dans le niveau global des prix (pouvoir d'achat) entre les pays et dans l'environnement réglementaire. En 2013, les loyers moyens les plus élevés à l'hectare se trouvaient aux îles Canaries et aux Pays-Bas (environ 1 300 EUR et 780 EUR respectivement). Les loyers acquittés pour des terres étaient également très élevés dans la région de Hambourg (670 EUR) et au Danemark (610 EUR). À l'autre bout de l'échelle, les loyers étaient particulièrement bas en Lettonie et en Estonie (moins de 30 EUR par hectare) et dans de nombreuses régions où les conditions ne sont pas propices à une production agricole intensive – le RICA de l'Union européenne, le réseau d'information comptable agricole, auquel renvoient les figures 1 et 2, recueille des données annuelles sur la valeur des biens agricoles (notamment des terres) et des loyers agricoles à partir d'un échantillon de 87 000 exploitations axées sur le marché dans l'ensemble de l'Union. La collecte annuelle par Eurostat de données nationales sur les prix et les loyers acquittés pour des terres est en cours.

Graphique 2

Évolution à long terme de la valeur foncière à l'hectare (moyenne en EUR) ⁽¹⁾

Source: DG Agriculture et développement rural, sur base du RICA.

⁽¹⁾ La «valeur foncière» est mesurée sur la base de l'expertise finale du terrain; l'«hectare» correspond à des terres en faire-valoir direct; «UE-N 10» désigne les dix pays qui ont accédé à l'Union en 2004 (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie), et «UE-N 2» les pays qui ont accédé à l'Union en 2007 (Bulgarie et Roumanie).