



"La vente de terres agricoles publiques à une société d'investissement : une aide d'Etat potentielle, annulable par les juridictions nationales à la demande des agriculteurs lésés"

Haumont, Germain

CITE THIS VERSION

Haumont, Germain. *La vente de terres agricoles publiques à une société d'investissement : une aide d'Etat potentielle, annulable par les juridictions nationales à la demande des agriculteurs lésés*. In: *Competitio : revue de la concurrence belge*, Vol. 2023, no.2, p. 135-142 (2023) <http://hdl.handle.net/2078.1/280755>

Le dépôt institutionnel DIAL est destiné au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques émanant des membres de l'UCLouvain. Toute utilisation de ce document à des fins lucratives ou commerciales est strictement interdite. L'utilisateur s'engage à respecter les droits d'auteur liés à ce document, principalement le droit à l'intégrité de l'œuvre et le droit à la paternité. La politique complète de copyright est disponible sur la page [Copyright policy](#)

DIAL is an institutional repository for the deposit and dissemination of scientific documents from UCLouvain members. Usage of this document for profit or commercial purposes is strictly prohibited. User agrees to respect copyright about this document, mainly text integrity and source mention. Full content of copyright policy is available at [Copyright policy](#)

La vente de terres agricoles publiques à une société d'investissement : une aide d'Etat potentielle, annulable par les juridictions nationales à la demande des agriculteurs lésés

Germain Haumont*
Avocat au barreau de Bruxelles (deprevernet)
Assistant à l'Université Saint-Louis et l'ULB

- I. Une autorité publique vend un ensemble de terres agricoles : comment fixer le prix et le nombre de lots ? ... 136
 - A. Vendre aux conditions du marché : deux méthodes alternatives, bien qu'interdépendantes, de fixation du prix 137
 - B. Le coût occulté : la non-préservation de l'utilité agricole des terres 138
 - 1. La valeur marchande agricole : un tempérament jurisprudentiel à la règle du meilleur prix 138
 - 2. La critique : les externalités socio-environnementales doivent être intégrées à l'analyse pour anticiper les défaillances du marché 139
- II. Récupération de l'aide illégale après une vente prématurée de terres publiques 141
- III. Conclusion 142

1. L'avis commenté fut sollicité par la Cour d'appel de Gand (ci-après : « la Cour d'appel ») dans un arrêt interlocutoire du 3 novembre 2020¹, sur la base de l'article 29, § 1, du Règlement 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « le TFUE »). Cette disposition réglementaire, rarement activée², permet aux juridictions nationales de demander à la Commission européenne (ci-après : « la Commission ») un

avis sur des questions relatives à l'application des règles en matière d'aides d'Etat.³ A la suite de cet avis, la Cour d'appel a jugé l'aide en cause illégale et annulé le contrat qui en constituait l'*instrumentum*.⁴

2. La Commission était, en l'espèce, interrogée sur la question de savoir si constitue une aide d'Etat la vente à une société d'investissement de 79 terres agricoles appartenant à une autorité publique, en l'occurrence un CPAS, alors que plusieurs agriculteurs ont en temps utile manifesté leur intérêt d'acquiescer certaines de ces terres. La réponse apportée fournit un éclairage important sur les conditions dans lesquelles une vente de terres publiques en lot unique constitue un avantage au sens de l'article 107, § 1, du TFUE. Elle envisage également les options dont disposent les autorités nationales pour récupérer l'aide d'Etat jugée illégale lorsque cette dernière consiste en une vente prématurée de terres publiques.

3. Avant d'entrer dans le vif du raisonnement de la Commission, il convient de relever qu'en Belgique, le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 39% entre 2001 et 2021, alors que leur superficie moyenne a triplé.⁵ De tels chiffres témoignent des obstacles croissants que rencontrent les agriculteurs lorsqu'ils cherchent à acquiescer des terres.⁶ Des constats analogues sont posés à l'échelle européenne⁷ et

* L'auteur remercie Nissim Picard, Grégoire Ryelandt, Norman Vander Putten, Juliette van Ypersele et Isabelle Verhaegen pour les riches discussions qui lui ont permis de nuancer et préciser les analyses présentées.

¹ Cour d'appel de Gand, 3 novembre 2020, 2019/AR/548, cette revue, 2021/1, p. 42.

² La liste des avis rendus par la Commission sur de telles requêtes de juges nationaux est disponible au lien suivant : https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/national-courts/application-state-aid-law/requests-opinions/opinions-issued_en. Un seul avis a été rendu en 2022, trois en 2021, un en 2020, aucun en 2019. En Belgique, Wout De Cock recense deux demandes d'avis adressées à la Commission sur la base de cette disposition, dont celle ayant donné lieu à l'avis commenté (*Belgische rechtscolleges als Europese staatssteunrechtters*, Intersentia, Bruxelles, 2023, § 459).

³ Sur cette procédure, voy. : W. DE COCK, *ibid.*, § 448.

⁴ Cour d'appel de Gand, 8 novembre 2022, 2019/AR/548, cette revue, 2022/3, p. 211.

⁵ SPF ECONOMIE, *Chiffres clés de l'agriculture 2022*, disponible en ligne au lien suivant : <https://statbel.fgov.be/fr/chiffres-cles-de-lagriculture-2022>, p. 5.

⁶ Ces obstacles font l'objet, en Belgique, de « préoccupations » au niveau des Nations Unies (CONSEIL DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique*, 26 mars 2020, E/C.12/BEL/CO/5, §§ 50-51).

⁷ Résolution du Parlement européen sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne, 2016/2141(INI) ; ainsi que l'avis du Comité économique et social européen sur l'accapement des terres, NAT/632. Voy. aussi :



internationale.⁸ Les analyses qui en sont faites se rejoignent pour affirmer que les exploitations agricoles de petite et moyenne taille sont en danger, alors qu'elles produisent un impact social et environnemental globalement meilleur que les exploitations à grande échelle. Ces dernières tendent en effet à pratiquer une agriculture productiviste, intensive et uniforme.⁹ Le GIEC observe ainsi que « *les acquisitions de terres à grande échelle sont promues par les investisseurs et les gouvernements sur la base de prémisses économiques (infrastructures, emploi, développement du marché), bien que leurs impacts sociaux et environnementaux puissent être négatifs et significatifs* ». ¹⁰ Les principaux impacts recensés sur l'environnement sont dus à l'appauvrissement et la pollution des sols, à une perte en biodiversité, et à une grande consommation en eau.¹¹ Les impacts sociaux tiennent aux difficultés rencontrées lors du démarrage d'une activité agricole en dehors du modèle dominant, aux conditions de travail au sein de ce modèle¹², et à la qualité de la nourriture produite.¹³

4. En Belgique, les terres agricoles publiques demeurent nombreuses, et concentrées dans les patrimoines d'autorités locales.¹⁴ Ces dernières sous-exploitent leurs compétences dans la gestion de leurs terres.¹⁵ Cela les mène parfois, comme le CPAS de Gand, à concevoir celles-ci comme de purs actifs pouvant servir à financer d'autres projets, et donc à ne pas les inscrire dans une politique locale nourricière. C'est pourquoi le présent commentaire sonde la mesure dans laquelle la

Résolution du Parlement européen sur une stratégie de la ferme à la table pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, P9_TA(2021)0425, considérant V, et §§ 119 et 120.

⁸ Voy. en particulier les Directives volontaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

⁹ IPES Food, *De l'uniformité à la diversité – Changer de paradigme pour passer de l'agriculture industrielle à des systèmes agroécologiques diversifiés*, Rapport 2016, pp. 81-82.

¹⁰ GIEC, *Climate Change and Land – Special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019, p. 91, traduction libre.

¹¹ IPES Food, *De l'uniformité à la diversité*, op. cit., pp. 20-26 ; N. DE SADELEER, « Le nouveau pacte de l'UE pour la nature – De l'ambition à la réalité », *Jean Monnet Working Paper Series*, 2023/1, pp. 4-6.

¹² IPES Food, *ibid.*, pp. 26-32 (aperçu international). Voy. aussi l'enquête réalisée sur le plateau de la Beauce en France : G. ELIE, *La plaine – Récits de travailleurs du productivisme agricole*, Ed. Amsterdam, Paris, 2018.

¹³ IPES Food, *ibid.*, pp. 32-35.

¹⁴ Terre en vue et Crédal, *Guide de gestion des terres publiques*, Bricteux, Gembloux, 2022, pp. 7 et 8.

¹⁵ R. DE LESTRANGE et C. FIERENS (dir.), *Agropolis – D'un projet pilote à un réseau nourricier métropolitain*, Fontaine/Dewulf, Bruxelles, 2021, p. 61 ; O. DE SCHUTTER, « La biodiversité, enjeu de civilisation », *Le souffleur de feuilles – La biodiversité n'est pas un luxe, elle est vitale*, Couleur livres, Bruxelles, 2022, pp. 121-125. Voy. aussi, au départ de la situation française : R. JANIN, *La ville agricole*, 2^e éd., Openfield, Fourneaux, 2017, p. 47.

Commission ménage une place aux avantages socio-environnementaux liés au maintien de petites et moyennes exploitations agricoles¹⁶, tant au stade de la qualification de la vente comme avantage économique (I) qu'à celui de la récupération de l'aide illégale (II).

Notre analyse se concentre ainsi sur l'une des quatre conditions de la qualification d'aide d'Etat, qui fait l'objet d'une compétence partagée des juges nationaux et de la Commission.¹⁷ Nous n'abordons ni la question de la compatibilité avec l'article 107 du TFUE de régimes d'aides dans le secteur agricole¹⁸, dont l'appréciation revient à la Commission¹⁹, ni celle de la conformité au marché intérieur des régulations nationales des marchés fonciers agricoles.²⁰

I. Une autorité publique vend un ensemble de terres agricoles : comment fixer le prix et le nombre de lots ?

5. L'avis commenté fut sollicité dans les circonstances suivantes. Le requérant, agriculteur indépendant, avait manifesté son intérêt d'acquérir certaines des terres mises en vente par le CPAS. Il était toutefois incapable d'acquérir le lot entier au prix de 17,5 millions d'euros. Le CPAS a choisi de procéder à une vente unique à une société d'investissement. Or, ces terres étaient, d'une part, partagées avant leur vente entre 40 exploitations agricoles différentes et, d'autre part, évaluées à un prix supérieur de 15% au prix final de vente. Enfin, d'autres agriculteurs intéressés s'étaient, comme le requérant, ouverts au CPAS de leur souhait d'acheter certaines des terres mises en vente.

6. Pour décider si cette vente constitue un avantage pour l'acquéreur, le raisonnement de la Commission se concentre sur la question de savoir si celle-ci a été réalisée aux conditions du marché, qu'elle identifie au prix de la vente (A). Le lecteur attentif distingue toutefois entre les lignes un enjeu étranger au prix, à savoir la préservation de l'utilité agricole des terres aliénées, qu'une analyse plus fine des conditions du marché aurait pu intégrer (B).

¹⁶ L'ouverture du droit de la concurrence à des objectifs autres que le bien-être des consommateurs via des prix bas et un vaste choix a été soulignée par T. FERRANDO et G. LOMBARDI, *EU Competition Law and Sustainability in Food Systems : Addressing the Broken Links*, Fair trade advocacy office, Bruxelles, 2019, p. 34 et suiv. Elle connaît certaines limites, notamment lorsque les autorités de la concurrence procèdent par enquête auprès des consommateurs pour évaluer leur disposition à en payer le coût (Ch. HUVENEERS, « Des limites de la plasticité de la politique de concurrence », cette revue, 2022/2, spéc. pp. 97-99).

¹⁷ P. DE BANDT et R. GHERGHINARU, « L'office du juge national en matière d'aides d'Etat à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de justice », *R.D.C./T.B.H.*, 2016/8, §§ 28-38.

¹⁸ P. NEMECKOVA, « Agriculture and forestry », in N. Pesaresi et al., *EU Competition law – State Aid*, 2^e éd., Claeys and Casteels, Deventer-Leuven, 2016, pp. 1199-1220.

¹⁹ Avis commenté, §§ 55 et 58.

²⁰ Communication de la Commission du 18 octobre 2017 sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'UE.



A. *Vendre aux conditions du marché : deux méthodes alternatives, bien qu'interdépendantes, de fixation du prix*

7. La Commission déploie son raisonnement relatif à l'existence d'un avantage en deux temps sur la base des paragraphes 89 à 105 de sa communication relative à la notion d'aide d'Etat.²¹ Il ressort de cette communication qu'une vente de terres par une autorité publique échappe à la qualification d'avantage si elle est réalisée à l'issue d'un appel d'offres concurrentiel, transparent, non discriminatoire et inconditionnel. A défaut, d'autres méthodes de détermination de la conformité d'une vente de terres avec les conditions du marché sont admises, comme l'établissement du prix au moyen d'une expertise indépendante.

8. Dans un premier temps, la Commission examine si la procédure d'appel d'offres organisée par le CPAS était suffisamment concurrentielle. Bien qu'elle acte le fait que la juridiction nationale estime que la mise en concurrence «*était conçue de telle manière à ce qu'il soit impossible pour certains groupes d'acheteurs intéressés de soumettre une offre*»²², elle rive son analyse aux indices tendant à démontrer qu'une vente subdivisée en plusieurs lots aurait mené à un prix de vente plus élevé. En particulier, «*le fait que les terres étaient louées et utilisées par 40 occupants différents au moment de la transaction indique qu'elles auraient pu être vendues à plusieurs acheteurs tout en préservant leur utilité, ce qui aurait pu mener à un prix plus élevé que la vente en un seul lot*».²³ C'est ainsi le prix de vente qui constitue l'unique focale de la Commission. Si l'utilité des terres se trouve mentionnée, elle ne se voit assigner aucun rôle précis dans l'analyse du caractère suffisamment concurrentiel de l'appel d'offres. Elle sert simplement à indiquer le caractère plausible et conforme aux réalités de terrain de l'hypothèse d'une vente en plusieurs lots.

9. Bien que la Commission laisse le soin à la Cour d'appel de trancher la question du caractère suffisamment concurrentiel de la mise aux enchères, elle trouve opportun d'envisager la deuxième étape du raisonnement, à savoir l'emploi d'autres méthodes de détermination des conditions du marché.²⁴ C'est en l'espèce la voie de l'expertise qui s'avère pertinente.²⁵ A ce sujet, la Commission constate que la vente a été réalisée en deçà de la valeur estimée du lot unique.²⁶ Or, cette valeur estimée s'avère elle-même sous-estimée au regard du fait que certains des baux à ferme consentis sur lesdites terres allaient bientôt prendre fin.²⁷ Mais, plus fondamentalement, la Commission avance qu'«*une évaluation correcte aurait aussi évalué la possibilité d'obtenir un prix total supérieur au moyen*

d'une vente par lot ou par groupe de lots (...) alors même que plusieurs occupants ont exprimé leur intérêt d'acquérir des lots individuels».²⁸ On observe à nouveau une relation de circularité entre le caractère insuffisamment concurrentiel des enchères et la vente en deçà du prix du marché.

10. Il ressort de ce raisonnement que lorsqu'une autorité publique souhaite vendre un ensemble de terres agricoles exploitées par plusieurs agriculteurs intéressés d'en acquérir certaines, elle doit concevoir les questions du prix et du nombre de lots en même temps. Pour ce faire, l'autorité procédera par exemple au moyen d'une estimation indépendante déclinée en plusieurs hypothèses. Le caractère concurrentiel d'une mise aux enchères du lot entier non précédée d'une telle estimation, ou d'un mécanisme apparenté, sera difficile à défendre car un tel procédé présente le risque d'exclure une vente plus lucrative en plusieurs lots. Si l'option «*ventes distinctes*» est susceptible de rapporter un prix supérieur à l'autorité publique, c'est cette option qui devra être mise en œuvre, sauf à l'autorité de notifier une aide d'Etat en faveur du «*gros acheteur*» conformément à l'article 108, § 3, du TFUE.

Notons que l'avis commenté n'exclut pas la conclusion inverse, profitant au «*gros acheteur*». Au contraire, si l'autorité décide de procéder à une vente en plusieurs lots dans l'optique de la rendre accessible au plus grand nombre, alors qu'un prix supérieur est anticipable en cas de vente unique, on pourrait déduire du raisonnement de la Commission que cette autorité distribue en réalité une myriade d'aides d'Etat aux différents acquéreurs. A moins que ces aides ne doivent pas être notifiées en raison de leur faible montant²⁹ ou de leur inclusion dans une catégorie d'aides exemptées³⁰, il en résulterait une obligation de notification en application de l'article 108, § 3, du TFUE. A défaut de notification, les aides octroyées seraient illégales. Nous verrons ci-après que la jurisprudence de la Cour de justice est toutefois de nature à tempérer la radicalité d'une telle conclusion *a contrario*.

11. Enfin, que ce soit dans le cadre d'une vente unique ou subdivisée, une mise en concurrence permettra de respecter les obligations de transparence et d'égalité qui s'appliquent en principe aux opérations immobilières non soumises à la réglementation relative aux marchés publics et réalisées par une autorité administrative comme un CPAS.³¹ Sauf les cas où

²¹ Avis commenté, § 23.

²² Avis commenté, § 30, traduction libre.

²³ Avis commenté, § 31, traduction libre.

²⁴ Avis commenté, § 39.

²⁵ Communication relative à la notion d'aide d'Etat, § 103.

²⁶ Avis commenté, § 45.

²⁷ Avis commenté, § 43.

²⁸ Avis commenté, § 44, traduction libre.

²⁹ Règlement 1408/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture.

³⁰ Règlement 702/2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du TFUE, en particulier l'article 18 (aides à l'installation des jeunes agriculteurs et au démarrage pour le développement des petites exploitations).

³¹ C.E., 23 décembre 2015, 233.355, SA Kinopolis MEGA. Voy. à ce sujet : V. DOR et I. VAN KRUCHTEN, «*Ces opérations immobilières qui ne sont pas des marchés publics*», in Ch.-H. de La Vallée Poussin et M. Vilain XIII, *Aux frontières des marchés publics*, Larcier, Bruxelles, 2020, pp. 210-213.



il peut être dérogé à ces obligations³², il y a donc un risque, pour une telle autorité, à ne pas appliquer ensemble les deux méthodes présentées comme alternatives par la Commission.

B. *Le coût occulté : la non-préservation de l'utilité agricole des terres*

12. Prenant connaissance de cette analyse, l'autorité publique soucieuse de maximiser non seulement ses profits mais aussi son temps pourrait se montrer sceptique par rapport à l'objectif d'accès à la terre valorisé par le présent commentaire. Cet objectif est-il réellement susceptible d'être rencontré grâce à la seule ouverture de plusieurs mises aux enchères si *in fine* l'acteur économique souhaitant remporter l'ensemble des lots est capable de payer le prix fort ?

Deux éléments de réponse peuvent être avancés. D'une part, la jurisprudence de la Cour de justice apporte un tempérament, lié à l'utilité agricole des terres, au principe d'attribution systématique au plus offrant qui se dégage de l'avis commenté (1). D'autre part, nonobstant ce tempérament, l'élément du prix prévaut effectivement tant dans le raisonnement de la Commission que dans celui de la Cour de justice. Or, des possibilités existent pour intégrer les avantages socio-économiques des exploitations agricoles durables dans l'analyse des conditions du marché, dans la mesure où ces avantages peuvent être traduits en données économiques (2).

1. La valeur marchande agricole : un tempérament jurisprudentiel à la règle du meilleur prix

13. La Cour de justice s'est déjà penchée sur la qualification comme avantage d'une vente de terres agricoles par une autorité publique. Dans l'affaire pertinente, un organisme de droit public allemand avait organisé un appel d'offres et attribué les terres en cause au plus offrant.³³ Cependant, le droit allemand prévoit l'accord préalable d'une autorité locale spécialisée pour formaliser une vente de terres agricoles publiques. Un refus peut notamment être opposé si : (i) le prix convenu est « *largement disproportionné par rapport à la valeur marchande agricole du terrain en cause* »³⁴ ; et (ii) un agriculteur est disposé à acquérir le terrain.³⁵ Cette possibilité avait précisément été activée en l'espèce. Et les acquéreurs déçus demandaient l'annulation de la décision de l'autorité locale, estimant que l'attribution à un agriculteur moins

offrant constituait une aide d'Etat. Dans cette affaire, ce n'étaient pas les avantages environnementaux de certaines exploitations agricoles qui étaient vantés par le juge national, mais « *la sauvegarde des intérêts des exploitations agricoles* »³⁶ en général.

14. Dans son arrêt, la Cour de justice juge que l'autorité publique doit, en principe, vendre « *au prix qu'un investisseur privé, agissant dans des conditions de concurrence normales, aurait pu fixer* ». ³⁷ Elle reconnaît que plusieurs méthodes économiques peuvent aboutir à ce résultat.³⁸ En l'espèce, elle admet que la règle nationale qui, « *aux fins d'assurer la sauvegarde des intérêts des exploitations agricoles, interdit à une émanation de l'État de vendre, dans le cadre d'un appel d'offres public, un terrain agricole au plus offrant lorsque l'autorité locale compétente considère que l'offre de ce dernier est largement disproportionnée par rapport à la valeur estimée dudit terrain, n'est pas susceptible de relever de la qualification d' 'aide d'État', pour autant que l'application de ladite règle permette d'aboutir à un prix qui soit le plus proche possible de la valeur du marché du terrain agricole concerné* ». ³⁹ La Cour précise cependant que ce sont bien les effets de la mesure étatique qui doivent être confrontés aux conditions du marché. Le seul objectif poursuivi n'est pas de nature à écarter la qualification d'avantage.⁴⁰

Autrement dit, il est permis, sans conférer d'avantage économique, de ne pas attribuer une terre agricole au plus offrant si l'offre la plus élevée est largement disproportionnée par rapport à la valeur estimée de cette terre, pour autant qu'il puisse être démontré que l'estimation se rapproche le plus possible de la valeur du marché. La considération classique selon laquelle la vente aux conditions du marché est la vente au prix le plus élevé connaît donc un tempérament jurisprudentiel.⁴¹

15. Ce tempérament renforce l'apport pratique d'une combinaison de la méthode concurrentielle avec la méthode estimatoire. Ces deux méthodes, plutôt que de s'exclure mutuellement, se renforcent pour déterminer le juste prix et le juste nombre de lots dans le cadre d'une vente de terres publiques. Une telle combinaison permet, d'une part, d'éviter qu'un « gros acheteur » se voit favoriser, en dehors de toute rationalité économique, par rapport aux « petits acheteurs »

³² Toute vente de gré à gré doit être justifiée *in concreto* au regard de l'intérêt général. Virginie Dor et Isabelle Van Kruchten prennent comme exemple la vente d'un bien au propriétaire de l'immeuble voisin, ou d'un terrain enclavé au propriétaire des terrains avoisinants (*ibid.*, p. 213). Pour qu'une telle vente échappe à la qualification d'aide d'Etat, le prix devra faire l'objet d'une estimation indépendante ou d'une méthode alternative de détermination des conditions du marché.

³³ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 10.

³⁴ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 11.

³⁵ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 15.

³⁶ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 16.

³⁷ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 29.

³⁸ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 31.

³⁹ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 55.

⁴⁰ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 52.

⁴¹ Cet arrêt vient nuancer une jurisprudence antérieure rivée au seul critère du prix (CJUE, *Commission c. Scott*, 2 septembre 2010, C-290/07 P, EU:C:2010:480, § 68 ; CJUE, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe*, 16 décembre 2010, C-239/09, EU:C:2010:778, § 34).



par le truchement d'une vente en lot unique. Mais, d'autre part, elle constitue aussi un outil efficace pour détecter et le cas échéant exclure, dans le cadre d'une vente subdivisée en plusieurs lots, les offres spéculatives susceptibles d'empêcher les agriculteurs d'acquérir des terres à un prix proportionnel à la valeur économique du produit de leurs activités agricoles. A notre estime, ce deuxième apport peut être étendu à l'hypothèse où une autorité souhaiterait subdiviser une vente pour la rendre accessible au plus grand nombre, nonobstant le fait qu'un investisseur puisse soumettre une offre globale imbattable par les agriculteurs intéressés.

16. A la faveur de ce double apport, la valeur marchande des terres se rapproche de leur valeur marchande *agricole*, objectif précisément mis en avant par le Gouvernement allemand dans l'arrêt précité.⁴² Il est remarquable que, dans cet arrêt, la Cour de justice ait accueilli l'argument en indiquant qu'il « *ne saurait être exclu que, dans des circonstances particulières, la méthode de la vente au plus offrant ne permette pas d'aboutir à un prix correspondant à la valeur du marché du bien en question et que, de ce fait, la prise en compte de facteurs autres que le prix soit justifiée* ». ⁴³ C'est alors la nature « *manifestement spéculative* »⁴⁴ de l'offre la plus élevée dont la prise en compte a été acceptée comme facteur hétérogène au prix, afin d'exclure la qualification comme avantage économique de la vente à un agriculteur plutôt qu'à un investisseur ayant proposé un prix d'achat plus élevé.

2. La critique : les externalités socio-environnementales doivent être intégrées à l'analyse pour anticiper les défaillances du marché

17. Des auteurs ont critiqué le fait que l'élément socio-environnemental de préservation de l'accès aux terres des agriculteurs indépendants soit resté implicite dans le raisonnement de la Cour de justice dans l'arrêt qui vient d'être analysé.⁴⁵ L'incidence juridique de cet élément est, en réalité, expressément niée par la Cour de justice s'il n'est pas adossé à l'objectif de rencontrer le prix du marché.⁴⁶

Le même regret peut être exprimé relativement au raisonnement tenu par la Commission dans l'avis commenté. Si celle-ci mentionne la préservation de l'utilité agricole des terres concernées⁴⁷, elle n'assigne pas à cet élément un rôle juridique à part entière dans la qualification comme avantage de la vente. Or, en l'espèce, deux approches auraient pu être suivies pour assigner un rôle juridique à l'effet socio-environnemental positif des petites et moyennes exploitations agricoles en place.⁴⁸

18. Une première possibilité aurait été, au stade de l'évaluation de la nature suffisamment concurrentielle et égalitaire de la mise aux enchères, d'ériger en « *circonstance suspecte* »⁴⁹, autonome par rapport au prix de vente, le fait que les conditions de vente soient à ce point inaccessibles aux agriculteurs exploitant les terres concernées qu'elles les privent de toute possibilité d'accès à cet actif rare, à haute valeur environnementale, et essentiel à leurs activités.⁵⁰ Par « *circonstance suspecte* », nous visons une circonstance qui exige de l'autorité qu'elle puisse justifier par des motifs d'intérêt général son choix de procéder à une vente en lot unique, indépendamment de la maximisation des profits tirés de la vente. La Commission aurait pu franchir ce pas en inscrivant son action dans les objectifs généraux de l'Union, en particulier ceux consacrés à l'article 3, § 3, du TUE (économie sociale de marché), à l'article 11 du TFUE et à l'article 37 de la Charte (protection de l'environnement).⁵¹ Les objectifs généraux sont ici convoqués en vue de définir le degré d'ouverture concurrentielle nécessaire à la détermination des conditions du marché, non pour la fixation du prix lui-même, contrairement à l'argument du Gouvernement allemand rejeté par la Cour de justice dans l'arrêt commenté dans la section précédente. A défaut d'organiser une mise en concurrence présentant le degré d'ouverture approprié, l'autorité publique serait tenue d'objectiver le prix de vente au moyen d'une méthode alternative, par exemple une expertise indépendante.

19. Une deuxième possibilité, resserrée cette fois sur les effets de la vente, aurait été de concevoir l'effet socio-environnemental positif de l'agriculture à petite et moyenne

⁴² A savoir le « *prix payé pour des terrains de même type et de même situation à l'époque de la conclusion du contrat dans le cadre d'une transaction entre deux agriculteurs* » (CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 12).

⁴³ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 39, nous soulignons.

⁴⁴ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 40.

⁴⁵ A. GIRAUD et S. PETIT, « *Public Sales of Land In State Aid Law* », *European State Aid Law Quarterly*, 2016/1, p. 144. Sur les considérations d'intérêt général implicites dans les raisonnements relatifs à la qualification d'aide d'Etat, voy. aussi : O. PEIFFERT, *L'application du droit des aides d'Etat aux mesures de protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, §§ 380-381.

⁴⁶ CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 50-51.

⁴⁷ Avis commenté, § 31.

⁴⁸ Sur cet effet positif, voy. ci-dessus, § 3 et les références citées.

⁴⁹ Sur le modèle des classiques « *critères suspects* », bien connus du droit de la non-discrimination (B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK, « *Le principe d'égalité et de non-discrimination* », *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 586). La reformulation proposée s'inspire des « *circonstances particulières* » visées par la Cour de justice dans son arrêt précité *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 39.

⁵⁰ C'est précisément la direction dans laquelle se dirigeait la Cour d'appel (Avis commenté, § 19), et que rejette la Commission (§§ 32 et 33).

⁵¹ Sur l'application de ces dispositions de droit primaire au droit de la concurrence, voy. not. S. HOLMES, « *Climate change, sustainability, and competition law* », *Journal of Antitrust Enforcement*, 2020/8, p. 361.



échelle comme un facteur déterminant, avec le prix, les conditions du marché. La prémisse d'un tel argument est que le prix déterminé par l'offre et la demande à l'instant «t» n'internalise pas l'ensemble des coûts découlant d'une vente de terres publiques à une société d'investissement. La qualification d'avantage économique est alors exclue si la «diminution du budget étatique consistant en la renonciation par l'Etat à la différence entre la valeur marchande du terrain et le prix inférieur payé»⁵² par les acheteurs-agriculteurs s'avère en réalité inférieure aux coûts que supportera la collectivité en raison de la réorientation du projet agricole pratiqué sur les terres concernées en cas de vente à l'investisseur. Les pratiques agricoles pénètrent ainsi le champ d'application du principe du pollueur-payeur consacré à l'article 191, § 2, du TFUE. Sous cet angle, la vente de terres publiques se présente comme une opération immobilière entraînant un bénéfice ou un coût environnemental à imputer à l'acheteur. A défaut, ce dernier pourrait percevoir un avantage consistant en la prise en charge par la collectivité des effets de la vente «nuisibles pour l'environnement, dont l'élimination incombe aux responsables de leur production».⁵³ Une telle approche obligerait, corrélativement, les candidats acheteurs à documenter, dès l'achat, le projet agricole qu'ils souhaitent mettre en place ou maintenir, afin de permettre à l'expert mandaté par l'autorité publique de comparer les projets proposés.

20. Ces pistes de réflexion permettent d'observer que les institutions européennes tiennent de plus en plus compte des externalités environnementales dans l'application du droit de la concurrence, en particulier pour identifier les défaillances du marché.⁵⁴ Or, en l'espèce, ne pas intégrer ces externalités lors de l'analyse des conditions du marché aurait pu conduire le CPAS à favoriser l'émergence de défaillances sur le marché foncier agricole. De telles défaillances pourraient paradoxalement contribuer à justifier la compatibilité d'aides d'Etat futures sur le même marché.⁵⁵ Il est donc rationnel pour l'autorité publique d'éviter que son action économique

génère pour elle des coûts futurs prévisibles. Pour opérationnaliser cette approche au sujet de la vente de terres agricoles, il faudrait élaborer des méthodes permettant de mesurer et comparer les coûts et les bénéfices environnementaux des projets agricoles proposés. Les recherches menées en agroécologie, science qui «englobe diverses approches qui visent à maximiser la biodiversité et à stimuler les interactions entre plantes et espèces, dans le cadre de stratégies holistiques qui cherchent à maintenir la fertilité des sols sur le long terme, à garantir l'équilibre des agroécosystèmes et à sécuriser les moyens d'existence des agriculteurs»⁵⁶, pourraient fournir des outils pertinents à cet égard⁵⁷, d'autant plus que l'agroécologie fait l'objet d'une reconnaissance internationale⁵⁸ et européenne⁵⁹ croissante. Ces outils ont d'ores et déjà servi à démontrer que tant que les acteurs agroindustriels ne seront pas contraints d'intégrer à leurs coûts toutes les externalités qu'ils produisent, ils conserveront un avantage compétitif par rapport aux agricultures alternatives plus durables.⁶⁰

21. A noter également qu'il n'y aurait pas de difficulté juridique à combiner les deux pistes de réflexion qui viennent d'être esquissées. Dans un premier temps, les lots seraient circonscrits de manière à promouvoir la participation du plus grand nombre d'agriculteurs intéressés à la mise en concurrence. Dans un second temps, le prix resterait déterminé par une mise en concurrence.⁶¹ Cette dernière ne se contenterait pas d'exclure les offres largement disproportionnées par rapport à la valeur marchande agricole, comme cela est admis par la Cour de justice. Elle intégrerait aux conditions du marché les coûts et les bénéfices pour l'environnement des projets agricoles soumis à l'autorité. Pour ce faire, une estimation indépendante combinerait une analyse de prix avec une analyse agroécologique réalisée au départ de propositions, données et prévisions vérifiables produites par les candidats acheteurs. En définitive, l'attribution irait à l'offre présentant le meilleur coefficient prix/qualité agroécologique, qui échapperait à la qualification d'avantage. A l'inverse, cette qualification deviendrait la

⁵² CJUE, *BVVG Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH*, 16 juillet 2015, C-39/14, EU:C:2015:470, § 28.

⁵³ CJCE, *GEMO*, 20 novembre 2003, C-126/01, EU:C:2003:622, § 32. Cette affaire portait sur la question de savoir si la prise en charge gratuite par un Etat de la collecte et de l'élimination des déchets produits par les éleveurs et les abattoirs constitue une aide d'Etat. Sur l'application du principe du pollueur-payeur dans cette affaire, voy. les paragraphes 64 à 72 des conclusions de l'Avocat général. Dans le même sens : CJUE, *Commission c. Pays-Bas*, 8 septembre 2011, C-279/08 P, EU:C:2011:551, § 89 ; Trib. UE, *Zweckverband c. Commission*, 16 juillet 2014, T-309/12, EU:T:2014:676, § 121.

⁵⁴ Voy. les lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etat au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, 2022/C 80/01, § 10 ; ainsi que les nouvelles lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du TFUE aux accords de coopération horizontale, publiées le 31 mai 2023 sur le site Internet de la Commission, § 519.

⁵⁵ Lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etat dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, 2022/C 485/01, §§ 70-71, et 153(a).

⁵⁶ IPES Food, *De l'uniformité à la diversité*, op. cit., p. 14.

⁵⁷ Voy. not. la méthodologie élaborée pour quantifier le potentiel agroécologique d'une exploitation par M. VERMEYLEN et O. DE SCHUTTER, «The share of agroecology in Belgian official development assistance : An opportunity missed», *CRIDO Working Papers*, 2020/3, spéc. pp. 10-15, et 32-33.

⁵⁸ Outre le rapport d'iPES Food précité : Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, *Contribution de l'agroécologie à la mise en œuvre du droit à l'alimentation*, 20 décembre 2010, A/HRC/16/49 ; FAO, *FAO's work on agroecology – A pathway to achieving the SDGs*, 2018 ; HLPE, *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition*, 2019.

⁵⁹ Résolution du Parlement européen sur une stratégie de la ferme à la table pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, P9_TA(2021)0425, considérants (H) et (P), et points 14, 31 et 38.

⁶⁰ M. VERMEYLEN et O. DE SCHUTTER, op. cit., pp. 28 et 31.

⁶¹ Sous réserve des cas où il peut être dérogé au principe de transparence (*supra*, note en bas de page 32).



norme pour les ventes de terres en lot unique dans un contexte où ces terres sont exploitées, voire avoisinées, par plusieurs agriculteurs intéressés d'en acquérir certaines, sauf à l'autorité d'avancer des motifs d'intérêt général plus larges que le prix de la vente.

22. Les tenants d'une conception classique du droit de la concurrence, adossée à l'amélioration du bien-être des consommateurs, opposeront à cette proposition qu'il n'appartient pas au droit de la concurrence d'internaliser – et *a fortiori* de réaliser – l'ensemble des objectifs généraux de l'Union.⁶² Il reviendrait ainsi aux autres branches du droit, notamment les droits européen, nationaux et régionaux de l'agriculture et de l'environnement, de s'emparer de la question de la régulation du marché foncier agricole. Certes. Mais il reste que les objectifs généraux de l'Union ont un rôle à jouer dans le (re)façonnage de l'idéal-type de «*l'opérateur en économie de marché avisé*»⁶³, à l'aune duquel la qualification d'avantage est confirmée ou infirmée. Une telle évolution est essentielle pour éviter le développement exponentiel de défaillances de marché, «*c'est-à-dire les situations dans lesquelles les marchés, s'ils sont livrés à eux-mêmes, ont peu de chances de produire des résultats efficaces, n'entraînent pas un bien-être optimal pour les consommateurs et la société au sens large*».⁶⁴ Ne pas prévenir le plus en amont possible l'émergence de défaillances de marché, c'est créer un besoin d'interventions étatiques visant à redresser les effets environnementaux qui auraient pu être intégrés à l'action publique en économie de marché si une analyse plus fine des conditions du marché avait été réalisée. Un acteur privé avisé placé dans les mêmes conditions anticiperait, en effet, de tels effets boomerang au moment de procéder à la même opération économique.

L'avis commenté démontre ainsi l'importance d'une interprétation dynamique de l'idéal-type du droit des aides d'Etat. Cet idéal-type peut compléter ou pallier l'absence d'une régulation du marché foncier agricole.⁶⁵ Il constitue, en effet, l'ultime couche normative à laquelle l'autorité doit se conformer avant de vendre ses terres. Or, le message qu'envoie la Commission est que la solution générique qui s'impose – à savoir la solution économiquement rationnelle⁶⁶ échappant aux règles de compatibilité des aides d'Etat avec le marché

intérieur – est de vendre lesdites terres au(x) plus offrant(s), qu'il s'agisse d'un investisseur dont le projet agricole n'est pas documenté ou d'agriculteurs se proposant d'exploiter les terres de manière durable. En envoyant un tel message à l'ensemble des autorités publiques de l'Union, il est à tout le moins discutable que la Commission intègre la protection de l'environnement à son action, ce qu'elle «*doit*» faire en vertu de l'article 11 du TFUE.

II. Récupération de l'aide illégale après une vente prématurée de terres publiques

23. La Commission envisage deux possibilités pour récupérer l'aide si la Cour d'appel la jugeait, après réception de l'avis commenté, illégale. La première option est de récupérer l'aide par équivalent auprès du bénéficiaire, celle-ci correspondant à la différence, majorée des intérêts⁶⁷, entre la valeur du marché des terres aliénées et la valeur moindre d'achat.⁶⁸ La deuxième option est d'annuler la vente pour contrariété à l'ordre public, dans la mesure où le droit national applicable au contrat l'autorise, à savoir en l'espèce le droit hollandais.⁶⁹

24. Quoique de manière implicite, la première option semble être présentée comme étant la plus classique et vectrice de sécurité juridique. Cette considération implicite s'inscrit dans le sillon de la jurisprudence de la Cour de justice, qui juge qu'«*un contrôle des autorités nationales qui s'effectuerait postérieurement à la cession de ces terrains ne présenterait pas les mêmes garanties. Il ne pourrait faire obstacle à une cession qui serait contraire à cette finalité de continuité d'exploitation, et ne serait donc pas en adéquation avec ledit objectif. En outre, des interventions a posteriori, telles que des mesures d'annulation de la transaction, des sanctions ou des décisions d'expulsion, ne pourraient relever que des juridictions et occasionneraient des délais peu compatibles avec les exigences de continuité de l'exploitation et de bonne gestion foncière. La sécurité juridique serait ainsi altérée, alors qu'elle constitue l'une des préoccupations essentielles de tout régime de transfert de propriété immobilière*».⁷⁰

Pour cette raison, l'annulation d'un contrat comme modalité de récupération d'une aide illégale est conforme à l'objectif de rétablir la concurrence antérieure uniquement «*en l'absence de mesures procédurales moins contraignantes*».⁷¹ Un principe de proportionnalité doit donc être appliqué par le juge national avant d'ordonner la nullité.⁷²

⁶² Sur le débat théorique sous-jacent, voy. not. : I. LIANOS, «*Polycentric Competition Law*», *Current Legal Problems*, 2018/1, pp. 161-213, et spéc. pp. 175-177.

⁶³ Communication relative à la notion d'aide d'Etat, § 78.

⁶⁴ Lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etat au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022, 2022/C 80/01, § 10.

⁶⁵ Voy. en ce sens : nouvelles lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du TFUE aux accords de coopération horizontale, publiées le 31 mai 2023 sur le site Internet de la Commission, § 520 ; ainsi que S. HOLMES, «*Climate change, sustainability, and competition law*», *op. cit.*, p. 401.

⁶⁶ Il faut garder à l'esprit que «*la notion d'aide est ainsi construite en référence à un critère de normalité*» (O. PEIFFERT, *L'application du droit des aides d'Etat aux mesures de protection de l'environnement*, *op. cit.*, § 395).

⁶⁷ Avis commenté, § 53.

⁶⁸ Avis commenté, § 52.

⁶⁹ Le droit applicable au contrat ressort du jugement rendu en première instance dans cette affaire : Trib. Flandre-Orientale, 22 janvier 2019, *Tijdschrift voor Staatssteun*, 2019/2, p. 86.

⁷⁰ CJCE, *Margarethe Ospelt c. Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, 23 septembre 2003, C-452/01, EU:C:2003:493, § 44.

⁷¹ CJUE, *Residex Capital c. Gemeente Rotterdam*, 8 décembre 2011, C-275/10, EU:C:2011:814, § 48.

⁷² Pour une perspective critique sur l'application de ce principe par la Cour d'appel en l'espèce, voy. S. VAN DE PUTTE, «*Van die boer*



Ce principe est désormais consacré en Belgique par l'article 5.57 du nouveau Code civil⁷³, dont le deuxième alinéa dispose que le contrat demeure valable « *lorsqu'il résulte des circonstances que la sanction de la nullité ne serait manifestement pas appropriée, eu égard au but de la règle violée* ».

25. Or, en l'espèce, la première option envisagée par la Commission n'aurait pas remédié à l'effet de la vente litigieuse sur l'accès aux terres agricoles. L'investisseur privilégié aurait simplement été contraint de payer un prix supérieur. C'est ce qu'a bien compris la Cour d'appel, compétente pour prendre la décision finale, qui pointe « *de specifieke aard van het door het OCMW Gent aan Bijloke bv verleende voordeel* ». ⁷⁴ Le but du droit des aides d'Etat se présente ici comme étant de favoriser une compétition réelle entre les acteurs intéressés. Il n'est pas seulement question de maximiser les ressources étatiques, objectif auquel la première option aurait plus efficacement répondu. En effet, certaines des terres en cause ayant entre-temps été revendues, la remise en concurrence impliquera pour l'acquéreur et le CPAS un véritable casse-tête, dont on peut anticiper la haute consommation en ressources étatiques. La Cour d'appel balaie cet argument d'un revers de la main : « *dat de nietigheid van de overeenkomst leidt tot praktische problemen voor Bijloke bv aangezien een deel van de gronden reeds doorverkocht zou zijn komt voor haar eigen risico aangezien deze problemen voorzienbaar waren* ». ⁷⁵

26. Concrètement, la mise en concurrence doit être repensée *ab initio*, y compris la délimitation des lots de terres mis aux enchères. Les agriculteurs lésés, le requérant au principal compris, retrouvent ainsi une chance réelle d'obtenir l'un ou l'autre lot dans un contexte concurrentiel véritablement ouvert. Ce résultat démontre l'importance des choix posés par les juridictions nationales, tant au niveau de la coopération loyale avec les institutions européennes (procédure d'avis à la Commission et/ou question préjudicielle à la Cour de justice), qu'à celui de la mise en œuvre de la marge de manœuvre qui leur est reconnue (confirmation de la qualification de l'avantage et annulation du contrat de vente).

III. Conclusion

27. Au fil de la présente analyse, nous avons tenté de mettre en évidence les potentialités, limites et perspectives de la notion d'avantage en termes de captation des effets socio-

geen eieren ? Is de nietigheid van een bulkverkoop van landbouwgronden geschikt en proportioneel ? », *Huur*, 2023/1, pp. 12-23.

⁷³ R. JAFFERALI, « La réforme du droit des contrats. Les principales nouveautés », *J.T.*, 2023/2-3, § 38.

⁷⁴ Cour d'appel de Gand, 8 novembre 2022, 2019/AR/548, cette revue, 2022/3, § 4.3.4.

⁷⁵ *Ibid.*

environnementaux positifs d'une agriculture pratiquée à petite et moyenne échelle. L'avis commenté démontre que cette notion juridique encadre l'action des autorités publiques lorsque ces dernières souhaitent vendre un ensemble de terres agricoles. Cet encadrement demeure cependant inféodé au prix, de sorte qu'en l'état actuel du droit des aides d'Etat, les agriculteurs bénéficient d'une protection toute relative face aux investisseurs dans l'acquisition de terres publiques. Au niveau de la qualification de l'aide, ils ne jouissent d'une protection que dans la mesure où ils sont capables d'entrer en compétition avec les investisseurs sur le prix.

28. L'affaire ayant donné lieu à l'avis commenté met pourtant sous les projecteurs l'impact des décisions des autorités publiques sur la concentration de la propriété foncière. ⁷⁶ Ces autorités étant encore propriétaires en Belgique d'une part importante de la surface agricole utile, elles peuvent convertir leurs terres en levier de diversification des pratiques agricoles. C'est pourquoi nous avons esquissé deux rôles juridiques que pourrait se voir assigner l'effet socio-environnemental valorisé, que ce soit au niveau de la mise en concurrence via le concept de circonstance suspecte, ou au niveau de la détermination des conditions du marché en intégrant les externalités environnementales positives et négatives à l'analyse. Dans les deux cas, il s'agit d'injecter dans le raisonnement juridique des données supplémentaires par rapport au seul prix des terres déterminé par les interactions des acteurs économiques sur le marché. L'injection permet d'intégrer le plus en amont possible de l'intervention étatique des mécanismes visant à freiner plutôt qu'à accentuer des défaillances de marché, en appliquant ensemble les principes du pollueur-payeur et de l'action préventive (article 191, § 2, TFUE).

29. En l'espèce, le prix a toutefois suffi à qualifier la vente en aide d'Etat. S'est alors posée la question du mode approprié de récupération de l'aide illégale par les autorités nationales. La Cour d'appel a tenu compte de l'enjeu d'accès aux terres agricoles en annulant la vente plutôt qu'en ordonnant la récupération de l'aide par équivalent auprès de son bénéficiaire. Les agriculteurs lésés ont ainsi retrouvé une chance réelle d'acquiescer certaines des terres en jeu.

⁷⁶ Ce phénomène s'inscrit dans un constat global d'une concentration croissante du pouvoir à tous les niveaux de la filière agroindustrielle (iPES Food, *De l'uniformité à la diversité*, *op. cit.*, pp. 67-70 ; T. FERRANDO et G. LOMBARDI, *EU Competition Law and Sustainability in Food Systems*, *op. cit.*, pp. 22, 37 et 47).

