

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 159.844 du 9 juin 2006

A. 159.022/XV-403

En cause : **CLAUS** Greta,
ayant élu domicile chez
Mes Y. RANSCELOT & E. GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

La Région Wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes D. & X. DRION, avocats,
rue Hullos 103/105
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 janvier 2005 par Greta CLAUS, qui demande
«l'annulation de la notification d'attribution des droits provisoires au paiement unique qui
lui a été notifiée le 15 novembre 2004, dans le cadre du règlement (CE) n°1782/2003 du
Conseil du 29 septembre 2003»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier
et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la
requérante;

Vu les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 13 avril 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 mai 2006 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Y. RANSCELOT, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me DRION, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le contexte réglementaire de l'acte attaqué est le suivant :

Jusqu'en 2004, la politique européenne d'aide à l'agriculture était basée sur la production et les aides directes étaient déterminées en fonction des quantités produites, ou, pour certaines productions seulement, des superficies exploitées. A partir de 2004, la politique d'aide à l'agriculture de la Communauté Européenne a été profondément revue; le nouveau régime de soutien direct, dit de paiement unique, est organisé par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001.

Le mécanisme établi par ce règlement, dans le détail duquel il ne paraît pas utile d'entrer à ce stade de la procédure, lie le montant des droits conférés aux agriculteurs à la superficie exploitée. La transition entre l'ancien système et le nouveau est aménagée par le recours à une «période de référence» qui couvre les années civiles 2000, 2001 et 2002, et les droits reconnus pour la première année d'application – soit 2004, avec paiement entre décembre 2004 et juin 2005 – correspondent aux aides perçues en moyenne chaque année pendant la période de référence, affectées de divers paramètres, et sont calculées par hectare exploité.

L'article 44 du règlement précité – qui, manifestement, ne craint pas la tautologie – porte :

«Tout droit au paiement lié à un hectare admissible au bénéfice de l'aide donne droit au paiement du montant fixé par le droit.»

L'article 46 traite du transfert de droits au paiement, et porte en son paragraphe 2, alinéa 1^{er}:

«Les transferts de droits au paiement, avec ou sans terres, peuvent se faire par vente ou toute autre cession définitive. En revanche, le bail ou toute transaction similaire est autorisé à condition que le transfert des droits au paiement s'accompagne du transfert d'un nombre équivalent d'hectares admissibles au bénéfice de l'aide.»

La procédure à suivre est fixée par trois textes, à savoir:

– l'article 34 du règlement précité, dont le paragraphe 1^{er} et le paragraphe 2, alinéa 1^{er} sont rédigés comme suit:

«1. La première année d'application du régime de paiement unique, l'autorité compétente de l'État membre adresse un formulaire de demande à l'agriculteur visé à l'article 33, paragraphe 1, point a), en indiquant:

a) le montant visé au chapitre 2 (ci-après dénommé “le montant de référence”);

b) le nombre d'hectares visé à l'article 43;

c) le nombre et la valeur de droits au paiement par hectare tels que définis au chapitre 3.

2. Les agriculteurs adressent leur demande de participation au régime de paiement unique d'ici une date fixée par les États membres, mais au plus tard le 15 mai.»

– les articles 12 et 17 du Règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, rédigés comme suit:

«Article 12. Demandes

1. À compter de l'année civile qui précède la première année d'application du régime de paiement unique, les États membres peuvent commencer à identifier les agriculteurs visés à l'article 33 du règlement (CE) n° 1782/2003 susceptibles de bénéficier du régime, à établir de manière provisoire les montants et le nombre d'hectares visés, respectivement, à l'article 34, paragraphe 1, points a) et b), dudit règlement, et à procéder à une vérification préliminaire des conditions prévues au paragraphe 5 dudit article.

2. Aux fins de l'établissement provisoire des droits au paiement, les États membres peuvent envoyer le formulaire de demande visé à l'article 34, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1782/2003, à une date fixée par les États membres, mais au plus tard le 15 avril de la première année d'application du régime de paiement unique, aux agriculteurs visés à l'article 33, paragraphe 1, point a), dudit règlement ou, le cas échéant, aux agriculteurs identifiés conformément au paragraphe 1 du présent article. Les agriculteurs autres que ceux visés à l'article 33, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1782/2003 introduisent, dans les mêmes délais, une demande en vue de l'établissement de leurs droits au paiement.

3. Lorsqu'un État membre ne fait pas usage de la faculté prévue au paragraphe 2, l'État membre envoie le formulaire de demande visé à l'article 34, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1782/2003 à une date fixée par l'État membre, mais au plus tard un mois avant la date limite d'introduction des demandes au titre du régime de paiement unique.

4. Conformément à l'article 34, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1782/2003, l'établissement définitif des droits au paiement à allouer la première année d'application du régime de paiement unique est subordonné à l'introduction d'une demande au titre de ce régime.

Aucun transfert de droits au paiement n'est possible avant l'établissement définitif de ces droits.

5. Le demandeur prouve, à la satisfaction de l'État membre, qu'à la date d'application d'introduction de sa demande de droits au paiement, il est agriculteur au sens de l'article 2, point a), du règlement (CE) n° 1782/2003.

6. Un État membre peut décider de fixer une taille minimale par exploitation pour laquelle on peut exiger l'établissement des droits au paiement. Cette superficie minimale ne peut cependant pas dépasser 0,3 hectare.

Aucune taille minimale n'est fixée pour l'établissement des droits au paiement soumis aux conditions spéciales visées aux articles 47 à 50 du règlement (CE) n° 1782/2003.

7. Un État membre peut décider que la demande concernant l'établissement définitif des droits au paiement visé au paragraphe 4 peut être introduite en même temps que la demande de paiement au titre du régime de paiement unique.

Article 17. Clause contractuelle privée en cas de vente

1. Lorsqu'un contrat de vente conclu ou modifié au plus tard à la date limite d'introduction d'une demande au titre du régime de paiement unique durant sa première année d'application stipule que tout ou partie de l'exploitation est vendue, en totalité ou en partie, avec les droits au paiement à établir conformément à l'article 43 du règlement (CE) n° 1782/2003 en fonction des unités de production et des hectares

de l'exploitation ou de la partie de l'exploitation transférée, le contrat de vente est assimilé à un transfert des droits au paiement avec terres au sens de l'article 46 dudit règlement moyennant le respect des conditions prévues aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article.

2. L'article 42, paragraphe 9, et l'article 46, paragraphe 3, du règlement (CE) n°1782/2003 s'appliquent, s'il y a lieu, aux droits au paiement à calculer en fonction des unités de production et des hectares qui ont fait l'objet du contrat.

3. Le vendeur demande l'établissement des droits au paiement conformément à l'article 12, en joignant à sa demande une copie du contrat de vente et en indiquant les unités de production et le nombre d'hectares dont il a l'intention de transférer les droits au paiement correspondants.

Un État membre peut autoriser l'acquéreur à introduire une demande au nom du vendeur et avec l'autorisation explicite de ce dernier, pour l'établissement des droits au paiement en conformité avec l'article 12. Dans ce cas, l'État membre vérifie que le vendeur remplit les conditions d'admissibilité prévues à l'article 33 du règlement (CE) n° 1782/2003 et, notamment, la condition visée à l'article 12 paragraphe 5 du présent règlement.

4. L'acquéreur introduit une demande de paiement au titre du régime de paiement unique conformément à l'article 12, en joignant à sa demande une copie du contrat de vente.

5. Un État membre peut exiger que les demandes de l'acheteur et du vendeur soient introduites ensemble ou que la deuxième demande contienne une référence à la première.»

– L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2005 déterminant les modalités, les conditions et la date limite d'introduction des demandes de révision des droits provisoires relatifs au régime de paiement unique dans le cadre de la politique agricole commune, rédigé comme suit:

«§ 1^{er}. Les agriculteurs qui souhaitent une révision de leurs droits provisoires tels qu'établis et notifiés en application de l'article 12 du Règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, doivent introduire une demande de révision. Cette demande doit se fonder sur au moins un des éléments énumérés au § 2.

La demande de révision des droits provisoires doit être accompagnée des pièces justificatives nécessaires à son traitement.

§ 2. Les éléments pris en considération sont:

1° une erreur dans le calcul des montants de référence et/ou des nombres d'hectares qui ont servi à l'établissement provisoire des droits;

2° le début d'activité agricole pendant la période de référence;

3° les héritages, les héritages anticipés ou les successions par voie de cession de bail, qu'il s'agisse de reprise, totale ou partielle, d'exploitation entre parents ou alliés tant au premier, deuxième ou troisième degré ou entre conjoints, au cours de la période de référence ou de la période transitoire;

4° le changement de statut juridique ou de dénomination, limité au passage d'une personne physique en personne morale ou inversement ou au passage d'une personne physique dans un groupement de personnes physiques ou inversement, au cours de la période de référence ou de la période transitoire;

5° la fusion ou la scission d'exploitations au cours de la période de référence ou de la période transitoire;

6° les cas reconnus par l'administration comme forces majeures ou circonstances exceptionnelles, survenus pendant la période de référence ou en 1999, et précisés par elle dans la notice explicative visée au dernier alinéa du présent paragraphe:

- le décès de l'agriculteur ou du conjoint aidant;
- l'incapacité professionnelle de longue durée de l'agriculteur;
- la catastrophe naturelle grave;
- la destruction accidentelle des bâtiments de l'exploitation destinés à l'élevage;
- l'épizootie ayant affecté tout ou partie du cheptel de l'agriculteur et ayant entraîné un ordre d'abattage total ou partiel;

7° les cas reconnus par l'administration comme circonstances exceptionnelles, concernant des agriculteurs dont la production a été gravement affectée au cours de la période de référence par le fait qu'ils aient été soumis, au cours de cette période de référence, à des engagements agro-environnementaux au titre du Règlement (CEE) n°2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel et du Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA);

8° les producteurs de houblon soumis, au cours de la période de référence, à un engagement d'arrachage;

9° les clauses contractuelles privées en cas de transfert de terres par vente ou cession de bail, au cours de la période de référence ou de la période transitoire.

Ces éléments sont présentés, définis et précisés dans la "notice explicative d'attribution des droits provisoires au paiement unique" qui accompagne la notification provisoire des droits et par voie de presse.

§ 3. Toute demande de révision des droits provisoires doit être introduite auprès de l'administration centrale, au plus tard le 31 mars 2005, cachet de la poste faisant foi.

Eventuellement, la demande de révision peut être déposée auprès de la Direction des Services extérieurs compétente ou à l'administration centrale, contre délivrance d'un accusé de réception, au plus tard le 31 mars 2005, à 17 heures.»

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

Le 16 novembre 1988, Jean-Louis Grosjean, agriculteur, prend en bail à ferme des terres à Tinlot constituant ensemble une superficie de 61 ha, 13 a, 75 ca. Ce bail est conclu jusqu'au 30 avril 2007. Le 22 décembre 1997, la requérante, agricultrice, et son époux acquièrent deux des parcelles données en location à M. Grosjean (parcelles A30C et 31 A).

Le 7 octobre 2004, la requérante et son époux donnent congé à M. Grosjean pour les parcelles dont ils sont devenus propriétaires pour permettre l'exploitation personnelle de ces biens par leur fils.

Le 15 novembre 2004, la partie adverse adresse à la requérante une notification d'attribution des droits provisoires au paiement unique. La requérante, sur la base des superficies exploitées de 2000 à 2001, se voit reconnaître des droits provisoires de mise en jachère de 2.950,71 € et des droits ordinaires de 28.690,87 €. Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 17 décembre 2004, le juge de paix de Hamoir acte l'accord de la requérante et de son époux avec M. Grosjean à propos du congé donné pour le 30 avril 2007.

Considérant que dans l'exposé des faits que contient la requête figure le passage suivant :

«Les droits au paiement seront calculés notamment suivant les articles 37 et 43 du règlement précité, contenu dans les chapitres 2 et 3 intitulés: "Fixation du montant de référence et droits au paiement".

Or, l'article 46 du chapitre 3 susdit qui régit le transfert de droit au paiement, prévoit expressément que "les transferts de droits au paiement, avec ou sans terre, peuvent se faire par vente ou toute autre cession définitive".

Le résultat de pareille disposition sera que les terres pour lesquelles un congé a été donné pour exploitation personnelle peuvent se trouver, au moment de leur reprise,

dépourvues de tous droits au paiement puisque ceux-ci auront pu faire l'objet d'une vente sans les terres qui auraient justifié leur attribution.

La requérante considère à juste titre que le transfert des droits ne peut s'effectuer qu'avec un mouvement foncier, de manière telle que les droits au paiement soient attribués nécessairement à l'exploitant des terres cédées ou reprises.

Le règlement CE en question est directement applicable sur le territoire des Etats membres sans que doivent être pris des arrêtés d'application pour son introduction dans notre droit national.

Il en résulte qu'en effectuant une notification d'attribution des droits provisoires au paiement unique, la Région wallonne réalise un acte administratif susceptible d'annulation par le Conseil d'Etat.»

Considérant que le mémoire en réplique contient le passage suivant :

«Ce qui est d'ailleurs en litige ne concerne en rien le montant attribué provisoirement ou définitivement à la requérante mais uniquement le transfert du droit en cas de l'abandon par l'attributaire de l'exploitation des terres qui avait justifié l'octroi de ce droit.»;

Considérant que le dernier mémoire de la requérante contient le passage suivant :

«Le rapport estime que pour qu'un acte administratif puisse être qualifié d'acte susceptible de recours, il faut que cet acte modifie ou affecte l'ordonnancement juridique, en d'autres termes qu'il produise des effets de droit.

Or, le rapport estime que la requérante n'expose pas en quoi l'acte attaqué produirait des effets de droit qu'elle estime y percevoir, étant le conditionnement du transfert des droits vers son fils à un accord avec Monsieur Grosjean.

Le rapport considère à ce sujet que dans la mesure où la requérante n'a pas obtenu ou pu obtenir un paiement d'indemnité de la P.A.C. pour les biens dont elle était propriétaire mais baillés à Monsieur Grosjean, l'acte attaqué ne saurait lui faire grief.

Certes, la requérante ne prétend pas recevoir les droits attribués à son locataire sur base des droits afférents aux années 2001, 2002 et 2003 mais elle a été officiellement avisée par la notification litigieuse que les droits en question ne pourraient, à partir de 2007, lui être attribués qu'à la condition d'un accord à intervenir entre elle-même et son preneur, quittant les lieux loués.

Cet accord ne peut évidemment intervenir si le partant entend imposer des conditions financières inacceptables pour le transfert.

En imposant pareil accord, la partie adverse crée les conditions quasi inéluctables donnant aux droits à indemnité une valeur économique permettant tous les abus.

Dès à présent, il est généralement demandé pour un transfert des droits à la prime unique une somme égale à cinq fois le P.D.U....

Par le passé, on a connu les abus qu'ont produits les quotas laitiers et les quotas betteraviers et il est indispensable de ne pas retomber dans les mêmes erreurs.

L'acte attaqué fait donc grief à la requérante puisqu'elle est informée officiellement que son locataire pourra s'en aller sans lui transférer ses droits et laisser ainsi les terres qu'elle a acquises privées de toute rentabilité.

Or, rien n'imposait à la Région wallonne de prévoir l'accord des deux parties pour pouvoir opérer le transfert des droits.

Pareille imposition n'a été prévue que pour favoriser financièrement les cultivateurs cessant leurs activités au détriment des jeunes cultivateurs désireux de s'installer.

Pareille déviation est inadmissible et ne peut être évitée sans annulation de l'acte attaqué qui comporte la notice explicative de laquelle résulte la discrimination invoquée au premier moyen.

Celle-ci donne donc à la requérante un intérêt certain à l'annulation sollicitée.»

Considérant qu'il ressort de ces passages des écrits de procédure de la requérante que celle-ci n'entend pas contester le montant des droits au paiement unique qui lui ont été attribués à titre provisoire; que ce qu'elle critique, et dont elle souhaite obtenir l'annulation, c'est la possibilité de transférer ces droits indépendamment des terres, et la subordination du transfert des droits à l'accord du cédant; qu'elle voit ces deux objets de critiques dans l'acte attaqué, et plus précisément dans la notice explicative que celui-ci comporte;

Considérant que la seule portée de l'acte attaqué est de déterminer provisoirement le montant auquel la requérante peut prétendre en application du règlement 1782/2003; que les conditions de transfert des droits au paiement sont fixées par l'article 46 de ce règlement et par l'article 12.4, alinéa 2, du règlement 795/2004, lequel interdit le transfert des droits provisoires;

Considérant que la «notice explicative» qui accompagne l'acte attaqué n'a d'autre portée, comme sa dénomination l'indique, que d'expliquer, à l'usage des intéressés, les règles contenues dans ces règlements; que, plus précisément, la possibilité de transférer les droits indépendamment des terres est inscrite à l'article 46 du règlement 1782/2003; que la «clause contractuelle privée» impliquant l'accord du cédant est prévue à l'article 17 du règlement 795/2004;

Considérant qu'il s'en déduit que l'acte attaqué, dans la mesure où il est attaqué, n'a pas de portée juridique propre; que les irrégularités que le recours lui impute résident dans les règlements européens précités, dont il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier la régularité; qu'en outre, les droits provisoires ne sont, aux termes de ces règlements, pas susceptibles d'être transférés; qu'à ces deux titres, la requête attribuée à l'acte attaqué une portée juridique qu'il n'a pas; que faute d'attaquer un acte, ou une partie d'acte qui modifie l'ordonnancement juridique, le recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf juin deux mille six par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. HANSE,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme LAUVAU,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,	Le Président,
-------------------	---------------

K. LAUVAU.

M. LEROY.