

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 172.475 du 19 juin 2007

A.177.454/XIII-4321

En cause : **DE BROUWER** René,
ayant élu domicile chez
Me Benoît DEMANET, avocat,
rue des Volontaires 6A
5030 Gembloux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Dominique DRION
et Xavier DRION, avocats,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

--

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 6 octobre 2006 par René DE BROUWER, tendant à la suspension de l'exécution de "la décision du 9 août 2006 rendue par le Gouvernement de la Région wallonne, représentée par son Ministre de l'agriculture, de la ruralité, de l'environnement et du tourisme, confirmant d'une part, la décision du 20 janvier 2006 rendue par le directeur de la Direction générale de l'agriculture, (...), allouant provisoirement au requérant 54,82 droits ordinaires d'un montant total de 13.618,93 €, et d'autre part, la décision du 27 décembre 2005 rendue par l'inspecteur général, (...), relative à la notification d'attribution des droits définitifs au paiement unique «remplacée» par l'envoi du 10 février 2006";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation des mêmes décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 5 mars 2007 fixant l'affaire à l'audience du 27 mars 2007 à 10.00 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J.-F. PUTZ, loco Me B. DEMANET, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DELVAX, 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 :

1.a. 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 nouveau régime de soutien direct, appelé régime de paiement unique, regroupe la plupart des anciens régimes, mais n'est plus lié à une production donnée. Cette aide directe concerne l'exploitant.

L'article premier du règlement n° 1782/2003 précité prévoit, en effet, qu'il "établit : (...) une aide au revenu des agriculteurs (ci-après dénommée «le régime de paiement unique») (...)".

Son article 2 dispose qu'"Aux fins du présent règlement, on entend par : (...) d) «paiement direct» : un paiement octroyé directement aux agriculteurs dans le cadre de l'un des régimes de soutien des revenus énumérés à l'annexe I (...)".

L'article 33.1 du règlement énonce ce qui suit :

- " Les agriculteurs ont accès au régime de paiement unique :
- a) s'ils se sont vu octroyer un paiement au cours de la période de référence visée à l'article 38 au titre d'au moins un des régimes de soutien visés à l'annexe VI, ou, dans le cas de l'huile d'olive, au cours des campagnes de commercialisation visées à l'article 37, paragraphe 1, deuxième alinéa, ou, dans le cas de la betterave à sucre, de la canne à sucre et de la chicorée, s'ils ont bénéficié d'un soutien du marché au cours de la période représentative visée au point K de l'annexe VII
 - b) s'ils ont reçu l'exploitation ou une partie de l'exploitation à titre d'héritage ou d'héritage anticipé, de la part d'un agriculteur qui répondait aux conditions visées au point a), ou
 - c) s'ils ont reçu un droit à paiement au titre de la réserve nationale ou d'un transfert".

L' article 42 du règlement précité est relatif à la réserve nationale et dispose comme suit :

- " 1. Les Etats membres, après réduction éventuelle au titre de l'article 41, paragraphe 2, appliquent un pourcentage de réduction linéaire aux montants de référence afin de constituer une réserve nationale. Cette réduction ne peut être supérieure à 3 %.
2. La réserve nationale comprend en outre la différence entre le plafond visé à l'annexe VIII et le total des montants de référence à accorder aux agriculteurs au titre du régime de paiement unique avant application de la réduction visée au paragraphe 1, seconde phase.
3. Les Etats membres peuvent utiliser la réserve nationale pour octroyer, en priorité, les montants de référence aux agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole après le 31 décembre 2002 ou en 2002 mais sans percevoir de paiements directs cette année-là, selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence.
4. Les Etats membres utilisent la réserve nationale pour établir, selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence, les montants de référence pour les agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale, que la Commission définit conformément à la procédure visée à l'article 144, paragraphe 2.
5. Les Etats membres peuvent utiliser la réserve nationale pour établir, selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence, les montants de référence pour les agriculteurs dans les zones soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement concernant telle ou telle forme d'intervention publique en vue d'éviter que les terres agricoles ne soient

abandonnées et/ou de compenser des désavantages spécifiques dont souffrent les agriculteurs dans ces zones.

6. En application des paragraphes 3 à 5, les Etats membres peuvent augmenter la valeur unitaire dans la limite de la moyenne régionale de la valeur des droits, et/ou le nombre de droits attribués aux agriculteurs.
7. Les Etats membres procèdent à des réductions linéaires des droits lorsque leur réserve nationale ne suffit pas à couvrir les cas visés aux paragraphes 3 et 4.
8. Sauf en cas de transfert par héritage ou héritage anticipé, et par dérogation à l'article 46, les droits établis en utilisant la réserve nationale ne sont pas transférés pendant une période de cinq ans courant à partir de leur attribution. Par dérogation à l'article 45, paragraphe 1, tout droit non utilisé pendant chacune des années de la période de cinq ans est reversé immédiatement à la réserve nationale.
9. Par dérogation aux articles 33 et 43, en cas de vente ou de bail d'une durée de six ans ou plus de l'exploitation ou d'une partie de l'exploitation ou de droits à la prime au cours de la période de référence ou au plus tard le 15 mai 2004, une partie des droits à attribuer au vendeur ou au bailleur peut être reversée à la réserve nationale dans des conditions que la Commission définit conformément à la procédure visée à l'article 144, paragraphe 2".

Aux termes de l'article 37.1, alinéa premier du même règlement, "Le montant de référence est la moyenne sur trois ans des montants totaux des paiements accordés à un agriculteur au titre des régimes de soutien visés à l'annexe VI, calculé et adapté conformément à l'annexe VII, au cours de chaque année civile de la période de référence visée à l'article 38".

L'article 43.1, alinéas 1^{er} et 2, dispose que :

- " Sans préjudice de l'article 48, tout agriculteur bénéficie d'un droit au paiement par hectare qui est calculé en divisant le montant de référence par le nombre moyen calculé sur trois ans de l'ensemble des hectares qui a donné droit, au cours de la période de référence, aux paiements directs dont la liste figure à l'annexe VI. Le nombre total de droits au paiement est égal au nombre moyen d'hectares susmentionné".

L'article 44 de ce règlement prévoit également que :

- " 1. Tout droit au paiement lié à un hectare admissible au bénéfice de l'aide donne droit au paiement du montant fixé par le droit.
2. Par «hectare admissible au bénéfice de l'aide», on entend toute superficie agricole de l'exploitation occupée par des terres arables et des pâturages permanents, à l'exclusion des superficies occupées par des cultures permanentes et des forêts ou affectées à une activité non agricole. (...)
3. L'agriculteur déclare les parcelles correspondant à la superficie admissible liée à un droit au paiement. Sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, ces parcelles sont à la disposition de l'agriculteur pendant une période de dix mois au moins, qui court à partir d'une date à fixer par l'Etat membre sans pouvoir être antérieure au 1^{er} septembre de l'année civile précédant l'année de l'introduction de la demande de participation au régime du paiement unique.
4. Les Etats membres peuvent, dans des circonstances dûment justifiées, autoriser l'agriculteur à modifier sa déclaration, à condition qu'il respecte le nombre

d'hectares correspondant à ses droits au paiement et les conditions prévues pour octroyer le paiement unique pour la superficie concernée".

Enfin, l'article 156, concernant l'entrée en vigueur dudit règlement, est rédigé comme suit :

- " 1. Le présent règlement entre en vigueur le septième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.
2. Il s'applique à compter de la date d'entrée en vigueur, sous réserve des exceptions suivantes :
- a) Le titre II, chapitres 4 et 5, s'applique aux demandes de paiements présentées à partir de l'année civile 2005. Toutefois, l'article 28, paragraphe 2, s'applique aux demandes de paiements effectuées en vertu du titre IV, chapitres 1 à 7, à compter du 1^{er} janvier 2004.
 - b) Le titre IV, chapitres 1, 2, 3 et 6, et l'article 149 s'appliquent à partir de la campagne 2004/2005.
 - c) Le titre IV, chapitres 4, 5 et 7, et l'article 150 s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2004.
 - d) Le titre II, chapitre 1, l'article 20, le titre III, le titre IV, chapitres 8, 10, 11, 12 et 13, . et l'article 147 s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2005, à l'exception de l'article 147, paragraphe 3, d) qui s'applique à compter du 1^{er} avril 2003.
 - e) Le titre IV, chapitre 9, s'applique à partir de la campagne 2005/2006.
 - f) Les articles 151 et 152 s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2005, sauf l'article 152, point a), qui s'applique à partir de la campagne 2005/2006.
- (...)"

1.b. Les modalités de détermination et d'octroi des droits issus de la réserve nationale sont prévues par le 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 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.

L'article 18 de ce règlement (CE) n° 795/2004 est intitulé "Dispositions générales applicables aux agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale", et prévoit ce qui suit :

- " 1. Aux fins de l'article 42, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1782/2003, on entend par «agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale», les agriculteurs visés aux articles 19 à 23 bis du présent règlement.
2. Lorsqu'un agriculteur qui se trouve dans une situation spéciale remplit les conditions pour l'application de plusieurs des articles 19 à 23 bis du présent règlement ou de l'article 37, paragraphe 2, de l'article 40, de l'article 42, paragraphe 3, ou de l'article 42, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1782/2003, il reçoit un nombre de droits au paiement inférieur ou égal au nombre d'hectares qu'il déclare au cours de la première année d'application du régime de paiement unique et dont la valeur est égale à la valeur la plus élevée qu'il puisse obtenir en appliquant séparément chacun des articles pour lesquels il remplit les conditions.
3. L'article 6 ne s'applique pas aux agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale, à l'exception du troisième alinéa du paragraphe 3.

4. Lorsque le bail visé aux articles 20 et 22 ou les programmes visés à l'article 23 expirent après la date limite d'introduction d'une demande au titre du régime de paiement unique au cours de sa première année d'application, l'agriculteur concerné peut demander l'établissement de ses droits au paiement, après l'expiration du bail ou du programme, à une date fixée par les Etats membres, mais au plus tard à la date limite d'introduction des demandes au titre du régime de paiement unique au cours de l'année suivante.
5. Si la définition de «bail de longue durée» comprend également les baux de cinq ans d'après la législation nationale ou une pratique bien établie, les États membres peuvent décider d'appliquer les articles 20, 21 et 22 à ces baux".

Ses articles 20 à 22, intitulés "Transfert de terres affermées", "Investissements" et "Location et achat de terres affermées" disposent respectivement que :

- " 1. Lorsqu'un agriculteur reçoit, par transfert, soit par vente ou dans le cadre d'un bail de six années ou plus, à titre gratuit ou à un prix symbolique, ou par voie d'héritage ou d'héritage anticipé, une exploitation ou une partie d'une exploitation qui était affermée à un tiers durant la période de référence, de la part d'un agriculteur parti à la retraite en quittant l'activité agricole ou décédé avant la date d'introduction d'une demande au titre du régime de paiement unique durant sa première année d'application, les droits à paiement qui lui sont octroyés sont calculés en divisant un montant de référence établi par l'Etat membre selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché ou de la concurrence par un nombre d'hectares inférieur ou égal au nombre d'hectares de l'exploitation ou de la partie d'exploitation qu'il reçoit.
2. L'agriculteur visé au paragraphe 1 peut être toute personne susceptible de recevoir l'exploitation ou une partie de l'exploitation visée au paragraphe 1 par voie d'héritage ou d'héritage anticipé".

que :

- " 1. Lorsqu'un agriculteur a effectué des investissements dans des capacités de production ou a acheté des terres conformément aux conditions prévues aux paragraphes 2 à 6, au plus tard le 15 mai 2004, les droits à paiement qui lui sont octroyés sont calculés en divisant un montant de référence établi par l'Etat membre concerné selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché ou de la concurrence par un nombre d'hectares inférieur ou égal au nombre d'hectares qu'il a acquis.
(...)
2. Les investissements doivent être prévus dans un plan ou un programme dont la mise en oeuvre a commencé le 15 mai 2004 au plus tard. L'agriculteur communique le plan ou le programme aux autorités compétentes de l'Etat membre. Au cas où aucun plan ou programme n'existe, l'État membre peut également prendre en considération d'autres preuves objectives de l'investissement.[...]
3. L'augmentation des capacités de production ne concerne que les secteurs pour lesquels un des paiements directs figurant à l'annexe VI du règlement (CE) n°1782/2003 aurait été alloué durant la période de référence compte tenu de l'application des dispositions facultatives prévues aux articles 66 à 70 dudit règlement.
L'achat de terres ne concerne que l'achat de terres admissibles au bénéfice de l'aide au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1782/2003.
En tout état de cause, la part de l'augmentation des capacités de production et/ou de l'achat de terres pour laquelle l'agriculteur est déjà en droit de bénéficier de

paiements directs et/ou de montants de référence pour la période de référence n'est pas prise en considération aux fins de l'application du présent article.

4. Un bail à long terme dont la durée est supérieure ou égale à six ans et qui a pris effet le 15 mai 2004 au plus tard est considéré comme un achat de terres ou comme un investissement dans la capacité de production aux fins de l'application du paragraphe 1.

(...)

5. Lorsqu'un agriculteur possède déjà des droits au paiement, dans le cas d'un achat ou d'un bail à long terme, le nombre de droits au paiement est calculé sur la base du nombre d'hectares achetés ou affermés et, en cas d'investissements supplémentaires, la valeur totale des droits au paiement existants peut être augmentée jusqu'à concurrence du montant de référence visé au paragraphe 1.
6. Lorsqu'un agriculteur ne possède pas d'hectares ou ne dispose d'aucun droit au paiement, le nombre de droits au paiement est calculé en divisant le montant de référence visé au paragraphe 1 par une valeur unitaire qui ne peut excéder 5 000 euros.

La valeur de chacun des droits au paiement est égale à cette valeur unitaire.

Les droits au paiement sont soumis aux conditions prévues à l'article 49 du règlement (CE) n° 1782/2003. Le taux de 50 % de l'activité agricole visé au paragraphe 2 dudit article est établi par l'État membre selon des critères objectifs".

et que :

- " 1. Lorsqu'un agriculteur a pris à bail pour six années ou plus, entre la fin de la période de référence et le 15 mai 2004 au plus tard, une exploitation ou une partie d'une exploitation dont les conditions de bail ne peuvent être révisées, les droits au paiement qui lui sont octroyés sont calculés en divisant un montant de référence établi par l'Etat membre selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché ou de la concurrence par un nombre d'hectares inférieur ou égal au nombre d'hectares qu'il a pris à bail.
2. Le paragraphe 1 s'applique aux agriculteurs qui ont acheté, pendant ou avant la période de référence, ou le 15 mai 2004 au plus tard, une exploitation ou une partie d'une exploitation dont les terres étaient cédées à bail pendant la période de référence, dans l'intention d'entreprendre une activité agricole ou de développer la sienne dans les douze mois suivant l'expiration du bail.
Aux fins de l'application du présent paragraphe, on entend par «terres cédées à bail», des terres qui, au moment de l'achat ou après l'achat, faisaient l'objet d'un bail qui n'a jamais été renouvelé sauf lorsque le renouvellement était imposé par une obligation légale".

1.c. Le Gouvernement wallon a adopté, le 23 février 2006, un arrêté mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.

L'article 5 dudit arrêté énonce ce qui suit :

- " § 1^{er}. Outre les situations reprises à l'article 3, les agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale telle que visée à l'article 42, § 4, du Règlement (CE) n° 1782/2003 peuvent requérir l'établissement ou l'adaptation des droits au paiement unique en nombre et/ou en valeur conformément aux articles 18 à 23bis du Règlement (CE) n° 795/2004.

Les modalités de la demande, des conditions supplémentaires et de la charge de la preuve requise, sont prescrites par le Ministre.

Les agriculteurs qui estiment pouvoir bénéficier de droits au paiement unique conformément au premier alinéa doivent en informer l'administration en l'indiquant dans le formulaire de demande d'aides, visé à l'article 9, § 1^{er}, relatif à l'année civile 2005. Cette information tient lieu de demande initiale de droits au paiement unique conformément à l'article 42, § 4, du Règlement (CE) n° 1782/2003. La demande doit être adressée ou déposée auprès de la Direction des Services extérieurs compétente, au plus tard à la date et à l'heure limites visées à l'article 14, § 1^{er}, deuxième alinéa. Selon les instructions de l'administration et dans le délai fixé par celle-ci, la demande initiale doit être ensuite motivée et accompagnée des pièces justificatives nécessaires à son traitement.

§ 2. L'agriculteur qui a sollicité l'établissement ou l'adaptation de ses droits au paiement unique conformément au premier paragraphe, doit, pour pouvoir bénéficier du nombre de droits sollicités, déclarer dans sa demande d'aides l'utilisation de la totalité des droits auxquels il est en droit de prétendre, également si sa demande n'a pas encore été traitée par l'administration au moment de l'introduction de son formulaire de «déclaration de superficie et demande d'aides», comme si sa demande de droits avait été satisfaite".

L'article 37 dispose, pour sa part, comme suit :

" Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2005 sauf l'article 2 qui produit ses effets le 29 juillet 2004.

Toutefois, les autres régimes de soutien direct suivants, s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2004 :

- le paiement à la surface pour les fruits à coque accordé aux agriculteurs qui produisent des fruits à coque;
- l'aide aux cultures énergétiques accordée pour les superficies ensemencées en cultures énergétiques;
- la prime aux produits laitiers et de paiements supplémentaires aux producteurs de lait.

En outre, la prime aux protéagineux accordée aux agriculteurs qui produisent des protéagineux visés à l'article 9, § 2, est d'application à partir de la campagne 2004/2005".

2. Le 30 décembre 2003, le requérant prend en location divers terrains situés à Lavoir appartenant à sa mère. Ces terrains étaient préalablement loués à d'autres agriculteurs, à qui congés ont été donnés en 2001. L'activité du requérant ne semble réellement commencer qu'au courant du dernier trimestre de l'année 2004.

Les 12 août 2004 et 26 décembre 2004, il adresse un courrier aux services administratifs de la partie adverse, dans lequel il expose que l'exploitation qu'il compte reprendre perçoit des primes pour un montant de 1.287.251 francs belges et souhaite obtenir confirmation qu'elles continueront à lui être versées par le biais de la réserve nationale. A ces courriers est notamment joint un "projet de budget dans le cadre d'une reprise d'exploitation agricole" établi le 19 novembre 2001.

Le 24 mars 2005, le requérant adresse un courrier aux services de la partie adverse, dans lequel il expose l'impérieuse nécessité de pouvoir bénéficier de l'intervention de la réserve nationale.

3. Le 25 mai 2005, le requérant introduit une demande d'allocation de droits issus de la réserve nationale auprès des services de la partie adverse; il lui en est accusé réception le 30 mai 2005.

Dans le cadre de cette demande, le requérant ne complète pas le point "(A1) Investissements en bâtiments dans les secteurs bovin et/ou ovin", et indique, au point "(A2) Terres : achat - location - héritage", avoir pris en location, avant le 15 mai 2004, douze parcelles, présentant une superficie totale de 66 hectares 05 ares.

Il indique également que huit hectares supplémentaires seront exploités à partir de la fin de l'année 2007.

4. Le 28 juillet 2005, le précédent conseil du requérant adresse un courrier à la partie adverse ainsi qu'à ses services administratifs, dans lequel il expose, à titre préventif, les observations de son client à propos de l'obligation qu'il aurait, en vertu de la "notice explicative d'allocation de droits issus de la réserve nationale", de rentrer une déclaration de superficie en 2004 et 2005, obligation qu'il ne peut respecter, pour l'année 2004, en raison de la date à laquelle il a effectivement commencé son activité.

5. Le 7 décembre 2005, les services de la partie adverse établissent un document intitulé "Notification d'attribution des droits provisoires au paiement unique" dans lequel il est mentionné qu'il est provisoirement attribué au requérant 49,38 droits ordinaires d'un montant unitaire de 252,60 euros, et d'un montant total de 12.473,39 euros.

6. Le 8 décembre 2005, les services de la partie adverse adressent le courrier suivant au requérant :

" Votre demande de droits issus de la réserve nationale a été examinée avec attention par la Division des Aides à l'Agriculture.
Pour bénéficier d'une allocation de droits issus de la réserve nationale à la suite d'un achat, d'une location ou d'un héritage de terres (augmentation de la superficie totale), il est rappelé que plusieurs conditions doivent être simultanément remplies.
De l'analyse de votre dossier, il ressort que la condition imposant la déclaration des parcelles louées par le producteur demandeur n'est que partiellement remplie. En effet, la parcelle n° 2 de votre tableau de prise de jouissance ne se retrouve pas dans votre déclaration de superficie 2005.

Par contre, les autres parcelles sont éligibles pour l'accès à la réserve nationale dans les limites des superficies effectivement reprises dans vos déclarations de superficie 2004 et 2005. En conséquence, votre demande d'accès à la réserve nationale est partiellement acceptée. Vous trouverez ci-joint une nouvelle notification de vos droits provisoires en ce sens.

Si vous avez des raisons motivées pour contester cette décision, vous pouvez interjeter appel contre cette dernière. (...)"

La décision du 7 décembre 2005 semble avoir été communiquée au requérant avec ce courrier.

7. Le 27 décembre 2005, les services de la partie adverse adressent au requérant un document intitulé "Notification d'attribution des droits définitifs au paiement unique", dans lequel le montant total des 49,38 droits reconnus au requérant, d'un montant unitaire de 248,43 euros, s'élève à 12.267, 47 euros. Ce document indique notamment ce qui suit :

" (...)

Ce tableau reprend la liste des droits définitifs qui vous ont été attribués, le cas échéant après révision ou accès à la réserve nationale. Pour la détermination de ces droits il a été tenu compte de réductions de 0,877720058253595 %, soit environ moins 1 % pour dépassement de l'enveloppe budgétaire octroyée à la Belgique par l'Union européenne et de 1,65 % pour la constitution de la réserve nationale (...)"

8. Le 6 janvier 2006, le conseil du requérant interjette appel contre la décision du 8 décembre 2005 précitée. L'acte d'appel expose que le requérant avait demandé un accès à la réserve nationale pour 12 parcelles représentant 66,05 ares, mais que les droits ne lui sont reconnus que pour 11 parcelles représentant 59,49 hectares; que la parcelle cadastrée section A, 139 b doit être prise en considération pour déterminer les droits nonobstant le fait qu'elle ne sera occupée qu'à la fin de l'année 2007; qu'il est manifestement déraisonnable de ne pas tenir compte du fait qu'une partie de ses terres sont des prairies de type condruzien; qu'aucune prime n'a été octroyée pour les animaux composant son cheptel, à savoir 32 taureaux "Blanc Bleu Belge"; que le critère du droit moyen wallon ne peut lui être appliqué en raison de la nature d'une partie de ses terres, du fait que ce droit est calculé sur des exploitations comportant des cultures primables et non primables - quod non in casu, toutes les cultures étant primables -; que les droits retenus sont inférieurs aux chiffres de viabilité retenus dans le projet de budget établi à la demande du requérant; et qu'il ne peut bénéficier du quota de vaches allaitantes. Il ajoute qu'il faut, en réalité, tenir compte des chiffres suivants : "74 hectares x 88 % x 391,86 (ce chiffre provient de droits similaires conférés à d'autres fermes semblables, simples ou mixtes sans tenir compte de l'élevage) soit 25.517,9 euros. A ce montant, il y a lieu d'ajouter une prime par taureau de 210 euros, soit 32 x 210 euros = 6.720 euros. Total = 32.237,9 euros (...)" ; il conclut en émettant des réserves sur la validité d'une réglementation qui a déjoué les attentes légitimes sur

lesquelles il s'est fondé lorsque le congé pour exploitation personnelle a été notifié en 2001 et sollicite d'être entendu pour expliquer ce courrier, compléter le cas échéant le dossier, répondre à toute question et faire valoir tout moyen.

9. Le 20 janvier 2006, les services de la partie adverse établissent un nouveau document intitulé "Notification d'attribution des droits provisoires au paiement unique" dans lequel il est mentionné qu'il lui est provisoirement attribué 54,82 droits ordinaires d'un montant unitaire de 248,43 euros, et d'un montant total de 13.618,93 euros.

Il s'agit du premier acte attaqué.

10. Les services de la partie adverse établissent, à une date inconnue, mais se situant après le 27 décembre 2005, un nouveau document intitulé "Notification d'attribution des droits définitifs au paiement unique", dans lequel est mentionné que le requérant s'est vu reconnaître 54,82 droits ordinaires, d'un montant unitaire de 248,43 euros, pour un montant total de 13.618,93 euros. Ce document porte la mention manuscrite selon laquelle il "Remplace l'envoi du" 27 décembre 2005 ainsi que les mêmes mentions que celles reprises sur le document établi le 27 décembre 2005 et déjà énoncées ci-dessus.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

11. Le 10 février 2006, les services de la partie adverse adressent le courrier suivant au conseil du requérant :

" Suite à votre intervention comme conseil de Monsieur René de Brouwer et après ré-examen de son dossier, nous avons le plaisir de vous faire savoir qu'une suite favorable a été réservée à sa demande de droits issus de la réserve nationale pour la prise en location de 66,05 ha de terres.
Concernant la parcelle que Monsieur de Brouwer n'occupera que fin 2007, il ne peut en être tenu compte. En effet, dans le cas de terres prises en location, une des conditions d'octroi de droits de la réserve est que l'agriculteur demandeur doit obligatoirement les avoir reprises dans ses déclarations de superficies 2004 et 2005. Dans les conditions bien particulières qui sont celles de Monsieur de Brouwer (bénéficiaire d'un renom à un bail à ferme pour exploitation des terres de sa mère), l'obligation de déclarer les terres en 2004 tombe, mais celle de les déclarer en 2005 persiste.
Vous constaterez que le nombre de droits issus de la réserve nationale qui ont été attribués correspond à 83 % des superficies achetées/louées/héritées mentionnées dans votre formulaire de demande de droits issus de la réserve nationale. Cette réduction trouve son origine dans l'application systématique d'un taux de primabilité aux droits issus de la réserve nationale. Ce taux s'explique par le fait qu'en moyenne, sur 10 hectares déclarés en Région wallonne durant la période de référence 2000-2001-2002, seuls 8,3 ha ont directement (cultures) ou indirectement (secteur

animal) généré des primes et donc des droits; il doit en être de même pour les superficies générant des droits issus de la réserve nationale.

La valeur unitaire des droits provenant de la réserve nationale pour investissement en terre est de 248,43 €. Il s'agit d'une valeur moyenne régionale (wallonne en l'occurrence), telle que le prévoit l'article 42, alinéa 6, du règlement CE n° 1782/2003.

Enfin, la demande de droits issus de la réserve nationale de Monsieur De Brouwer ne fait état que d'investissements en terres, et nullement d'investissements en bâtiments dans les secteurs bovins et/ou ovins.

Vous trouverez en annexe une copie de la nouvelle notification des droits provisoires de Monsieur De Brouwer".

Il semble que le deuxième acte attaqué était annexé à ce courrier.

12. Le 9 mars 2006, le conseil du requérant interjette appel contre la décision du 20 janvier 2006. Il se fonde sur le fait que le courrier du 10 février 2006 était placé dans une enveloppe non cachetée ni datée, comprenant les décisions sur les droits provisoires et sur les droits définitifs, cette dernière n'étant pas un document original, mais une copie portant la mention manuscrite "Remplace l'envoi du" 27 décembre 2005; que ni le courrier du 10 février 2006 ni les décisions y jointes ne comportent de motivation adéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991 dès lors qu'ils ne répondent pas à tous les arguments invoqués dans le recours du 6 janvier 2006; qu'il convient de lui octroyer des primes pour la parcelle cadastrée section A 139 B, car "on n'aperçoit pas pourquoi ce qui «tombe» en 2004 compte tenu de la situation de Monsieur De Brouwer ne devrait pas également «tomber» en 2005", car la partie adverse n'indique pas la base légale de cette obligation de déclarer ses terres en 2005, et que la réserve nationale intervient, dans d'autres cas, pour des agriculteurs démarrant leur exploitation en 2006; que le montant unitaire des droits est passé de 252,60 euros à 248,53 euros entre le mois de décembre 2005 et le mois de février 2006, montant rendant son exploitation intenable et ne tenant pas compte des caractéristiques de ses terres, telles qu'elles ressortent du projet de budget qu'il a fait établir en 2001 et dont la partie adverse a connaissance; qu'il n'a pas fait état d'investissements en bâtiments dans les secteurs bovin et/ou ovin en raison des explications contenues dans la notice explicative jointe au formulaire de demande d'aides de la réserve nationale, investissements dont il avait pourtant informé la partie adverse dans divers courriers et qui ont été constatés par le juge de paix; et que ni la décision du 20 janvier 2006 ni le courrier du 10 février 2006 ne répondent à la demande de primes pour bovins mâles du requérant; le requérant demande donc que les décisions soient revues et indique qu'il est à la disposition de la partie adverse pour discuter de ce recours.

13. Le 9 août 2006, la partie adverse adresse le courrier suivant au conseil du requérant :

" Suite à votre intervention comme conseil de Monsieur René De Brouwer et à l'examen des différents éléments de vos courriers des 6 janvier et 9 mars 2006, nous pouvons vous communiquer ce qui suit.

L'allocation de droits issus de la réserve nationale se fait dans le cadre des règlements européens fixés en la matière, à savoir, principalement les Règlements (CE)1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 et (CE) 795/2004 du conseil du 21 avril 2004.

1) Sur le plan de la forme :

Les notifications des droits provisoires et définitifs constituent des actes administratifs générés informatiquement et émis dans des délais imposés par la réglementation européenne. Elles sont adressées au détenteur de droits et tiennent lieu d'originaux. Dans le cas présent, la notification adressée à Monsieur De Brouwer est une notification rectifiée consécutivement à la décision prise par rapport au recours le concernant et dont réponse vous a été adressée le 10 février. L'annotation manuscrite indique d'ailleurs bien qu'il s'agit d'un document original faisant suite à l'acceptation de son recours.

2) Concernant l'établissement de conditions supplémentaires (par rapport à la réglementation européenne) à rencontrer pour l'octroi de droits issus de la réserve nationale en 2005 :

Par référence aux paragraphes 3, 4, 5 de l'article 42 du règlement (CE) 1782/2003, «Les Etats membres peuvent utiliser ou utilisent la réserve nationale pour établir, selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence,...».

Il appartient donc au Ministre en charge de ces compétences de déterminer les situations et les critères d'accès à la réserve conformément aux conditions établies au niveau des règlements européens. Ce qui est également rappelé par l'article 5, paragraphe premier, deuxième alinéa de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune. Ainsi, la notice explicative d'attribution de droits issue de la réserve nationale en 2005 a été approuvée par Monsieur le Ministre en date du 22 avril 2005.

Il apparaît donc qu'aucune infraction n'a été commise quant à cet élément retenu dans votre argumentation.

3) Concernant l'obligation de déclarer les terres en 2004 dans le cas d'une demande pour «location» de terres :

En application de l'article 7 de la loi sur le bail à ferme, le cas d'une location faisant suite à un congé donné par le bailleur en vue d'exploitation personnelle (ou le cas échéant, pour exploitation par la succession), la condition de déclaration en 2004 des parcelles faisant l'objet de la demande ne doit pas être retenue. Seule est maintenue la condition de déclaration de ces parcelles en 2005 : ce qui a bien été appliqué au cas de Monsieur De Brouwer.

4) Concernant l'obligation de déclarer les superficies faisant l'objet de la demande au moins en 2005 :

Selon l'article 5, paragraphe 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, l'agriculteur qui a sollicité l'établissement ou l'adaptation de ses droits au paiement unique doit, pour pouvoir bénéficier du nombre de droits sollicités, déclarer dans sa demande d'aide relative à l'année 2005 (par référence au premier paragraphe dudit article), l'utilisation de la totalité des droits auxquels il est en droit de prétendre, également si sa demande n'a pas encore été traitée par l'administration au moment de l'introduction de son formulaire de «déclaration de superficie et demande d'aides», comme si sa demande de droits avait été satisfaite.

5) Concernant le refus d'octroi de droits issus de la réserve nationale pour les superficies qui sont destinées à n'être exploitées qu'à partir de 2007 :

Selon le paragraphe 2 de l'article 18 du Règlement (CE) 795/2004, lorsque l'agriculteur qui se trouve dans une situation spéciale remplit toutes les conditions, il reçoit un nombre de droits inférieur ou égal au nombre d'hectares qu'il déclare au

cours de la première année d'application du régime de paiement unique, soit en 2005.

Ledit règlement ne nous permet donc en aucun cas de tenir compte en 2005 de superficies qui ne sont pas destinées à être exploitées avant 2007. De plus, la demande de Monsieur De Brouwer a bien été acceptée pour l'entièreté des superficies déclarées en 2005; aucune superficie ne peut donc y être ajoutée.

La différence entre le nombre de droits effectivement attribués par rapport à la superficie acceptée résulte de l'application du taux de primabilité, comme à tout agriculteur auquel ont été octroyés des droits issus de la réserve nationale pour héritage, achat ou location de terres. Celui-ci s'explique par le fait qu'en moyenne, sur 10 hectares déclarés en Région wallonne durant la période de référence 2000-2001-2002, seuls 8,3 ha ont directement (cultures) ou indirectement (secteur animal) généré des primes et donc des droits; il doit en être de même pour les superficies générant des droits issus de la réserve nationale.

6) Concernant le montant attribué :

Selon le paragraphe 6 de l'article 42 du règlement (CE) 1782/2003, les Etats membres ne peuvent augmenter la valeur unitaire des droits au paiement unique issus de la réserve nationale que dans la limite de la moyenne régionale de la valeur des droits. En aucun cas, il n'est prévu de déterminer une autre moyenne «sous-régionale» correspondant aux conditions de culture rencontrées au sein des différentes régions écologiques de la Wallonie.

Dans le cas de Monsieur De Brouwer, la valeur de ses droits «réserve» correspond bien à la moyenne régionale wallonne. La légère diminution de la valeur de ceux-ci qui a pu être observée entre la notification des droits provisoires et la définitive est due à la variation de cette moyenne régionale suite à la ponction chez chacun des producteurs d'un pourcentage destiné à l'alimentation de la réserve. Dès lors, cette valeur est passée de 252,60 euros à 248,43 euros; comme cela est le cas pour tout autre agriculteur concerné par un accès à la réserve nationale.

Dès lors, l'allocation de droits issus de la réserve nationale ne peut en aucun cas relever d'une «appréciation» de la part de l'administration et ne peut tenir compte de spécificités ou de situations particulières. Ainsi, ce serait une infraction à la jurisprudence et au règlement précité que de revoir à la hausse la valeur des droits "réserve" attribués à Monsieur De Brouwer.

7) Concernant l'ambiguïté du formulaire quant à une demande pour investissement en bâtiments :

La définition de cette catégorie est reprise dans la notice explicative en point 1. Investissements dans des bâtiments (augmentation des capacités de production), au 2ème paragraphe : «il est considéré que les investissements donnant une augmentation de la capacité de production concernent la construction, la rénovation, l'équipement et l'achat de bâtiments d'élevage bovins et/ou ovins».

De plus, le formulaire de demande d'accès à la réserve nationale mentionne directement en catégorie A1 : la construction, rénovation et équipement ou l'achat de bâtiments d'élevage.

On ne comprend dès lors pas bien ce qui a empêché Monsieur De Brouwer de demander un accès à la réserve nationale pour ce motif; aucune ambiguïté n'étant à relever dans ce texte.

D'autre part, même si, comme repris dans votre lettre, Monsieur De Brouwer a formulé ultérieurement sa demande, la demande d'accès à la réserve nationale reçue en date du 30 mai 2005 n'en fait aucunement mention. Dès lors, rien ne portait à croire que sa demande devait être analysée sous cet angle.

8) Concernant la demande de Monsieur de Brouwer portant sur la prime aux bovins mâles :

Cette considération est à mettre en relation avec l'absence de demande pour investissements en bâtiments destinés à l'élevage bovin. En effet, les primes aux bovins mâles étant également découplées en 2005, celles-ci font désormais partie du paiement unique. La seule façon d'obtenir des droits était d'en faire la demande à la réserve nationale dans le cadre d'un investissement en bâtiments; aucun autre accès n'étant prévu, que ce soit au niveau communautaire ou national.

En conclusion, aucune irrégularité n'a été commise dans le traitement du dossier Monsieur De Brouwer, et ce dernier ne peut faire état d'aucune discrimination par rapport à d'autres demandeurs se trouvant dans une situation similaire. Nous ne pouvons donc que maintenir notre dernière décision".

Il s'agit du troisième acte attaqué;

Considérant, d'office, qu'aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers droits, de l'attribution par une disposition légale de la compétence pour en connaître à une autre juridiction; que le Conseil d'Etat est donc, en principe, incompetent pour connaître d'un recours dont l'objet réel et direct est la reconnaissance ou la protection d'un droit subjectif; que les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande faite par une partie fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt;

Considérant que la circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire;

Considérant que les dispositions européenne et nationale relatives à l'aide à la surface apportée aux agriculteurs ne laissent aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité chargée d'examiner la demande d'aide introduite par un agriculteur; qu'il faut, mais qu'il suffit, que l'agriculteur remplisse les conditions énoncées par les règlements communautaires et par les réglementations nationales pour qu'il puisse percevoir les aides, les autorités étant dépourvues de tout pouvoir d'appréciation;

Considérant que, selon le requérant, une application correcte des dispositions susdites lui permettrait d'obtenir des aides pour un montant de 32.237,90 euros en lieu et place de 13.618,63 euros; qu'il estime ainsi être en droit d'exiger le paiement d'un montant déterminé; qu'à supposer que le droit au paiement des primes agricoles puisse être qualifié de droit politique, aucune disposition législative n'a donné compétence au Conseil d'Etat pour connaître des litiges y relatifs; que le Conseil d'Etat est sans juridiction pour connaître de la demande; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension de l'exécution des actes attaqués est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le dix-neuf juin deux mille sept par :

M.	DAOUT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{lle}	WIAME,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

Fr. DAOUT.