

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 185.604 du 5 août 2008

A.126.825/XIII-2795

En cause : **MESTDAG Yves**,
 ayant élu domicile chez
 Mes Etienne GREGOIRE
 et Jean-Marie DISCRY, avocats,
 avenue Blonden 21
 4000 Liège,

 contre :

 l'Etat belge, représenté par
 par le Ministre de l'Agriculture.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 septembre 2002 par Yves MESTDAG qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 6 mai 2002, paru au Moniteur belge le 16 juillet 2002, modifiant l'arrêté royal du 7 avril 1978 fixant les taux variables par tranche du montant total net des dommages subis, de même que le montant de la franchise et de l'abattement pour le calcul de l'indemnité de réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités agricoles";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DELVAX, auditeur adjoint au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 27 avril 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 9 octobre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 novembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Th. DE RIDDER, loco Me J.-M. VAN DER MERSCH, 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 les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1.a. L'article 2 de la loi la loi du 12 juillet 1978 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles dispose que :

- " § 1. Sont retenus comme faits dommageables visés à l'article 1^{er}, § 1^{er} :
(...)
2^o les phénomènes naturels de caractère ou d'intensité exceptionnels ou l'action massive et imprévisible d'organismes nuisibles ayant provoqué uniquement des destructions importantes et généralisées de terres, de cultures ou de récoltes, ainsi que les maladies et intoxications de caractère exceptionnel ayant provoqué, par mortalité ou abattage obligatoire, des pertes importantes et généralisées d'animaux utiles à l'agriculture. Ces faits sont dénommés ci-après : calamités agricoles.
(...)".

L'article 9, B, 1^o, de cette même loi énonce que :

- " L'intervention financière de l'Etat consiste :
(...)
B. en cas de calamité agricole :
1^o dans l'allocation d'une indemnité de réparation calculée globalement pour l'ensemble des dommages subis par un même sinistré, sur la base du montant total net de ces dommages et suivant des taux variables par tranche de ce montant et fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres;
(...)".

Son article 10, § 2, prévoit que :

- " § 2. En matière de calamités agricoles, les modalités reprises aux 4^o et 5^o du § 1^{er} ci-avant sont applicables pour le calcul de l'indemnité de réparation visée à l'article 9, B, 1^o. En cette matière, le montant de la franchise, de même que celui de l'abattement, correspond à un pourcentage de la valeur des biens sinistrés, fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Les dispositions prévues au § 1^{er}, 2^o, alinéas 3 à 8 inclus, sont également d'application en cas de calamité agricole".

b. En application de cette dernière disposition, le Roi adopte, le 7 avril 1978, un arrêté royal fixant les taux variables par tranche du montant total net des dommages subis, de même que le montant de la franchise et de l'abattement pour le calcul de l'indemnité de réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités agricoles, dont l'article 1^{er}, dispose comme suit :

- " En matière de calamités agricoles, telles qu'elles sont définies à l'article 2, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles :
- il n'est alloué à titre de franchise, aucune indemnité lorsque le montant net total des dommages qui peut être retenu dans le chef du sinistré ne dépasse pas 2 p.c. de la valeur de la partie sinistrée des biens visés à l'article 3, B, de ladite loi;
 - à titre d'abattement, il n'est pas alloué d'indemnité à concurrence du pourcentage défini ci-avant, lorsque le montant net total des dommages dépasse celui de la franchise
- (...)"

c. L'article 87 du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que :

- " 1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
2. Sont compatibles avec le marché commun :
- (...)
- b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires;
- (...)"

d. Le Journal officiel des Communautés européennes n° C 28 du 1^{er} février 2000 publie "les Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole", dont le point 11.3, relatif aux aides destinées à indemniser les agriculteurs pour les pertes résultant des mauvaises conditions climatiques, énonce ce qui suit :

- " 11. 3. 1. La Commission a toujours considéré que des phénomènes météorologiques tels que le gel, la grêle, le verglas, la pluie ou la sécheresse ne pouvaient être considérés en tant que tels comme des calamités naturelles au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b). Toutefois, étant donné les dégâts que ces phénomènes peuvent causer à la production agricole ou aux moyens de production agricole, la Commission a accepté que ces événements soient assimilés à des calamités naturelles lorsque le niveau de dommage atteint un certain seuil, qui a été fixé à 20 % de la production normale dans les régions défavorisées et à 30 % dans les autres régions. La production agricole étant variable par essence, il apparaît nécessaire de maintenir ces seuils pour éviter que les conditions météorologiques ne servent de prétexte pour obtenir le paiement d'une aide au fonctionnement. Pour permettre à la Commission d'examiner ces régimes d'aide en cause, les

notifications des mesures d'aide destinées à indemniser les dommages causés par le mauvais temps devraient être accompagnées de tous les renseignements météorologiques appropriés".

Son point 23.3, tel que corrigé par une communication de la Commission européenne stipule que :

" La Commission appliquera les présentes lignes directrices à compter du 1^{er} janvier 2000 aux nouvelles notifications d'aides d'Etat et aux notifications sur lesquelles elle n'a pas encore statué à cette date.
(...)"

e. Le 6 mai 2002, le Roi adopte un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 7 avril 1978 précité, qui est publié au Moniteur belge du 16 juillet 2002.

Il s'agit de l'acte attaqué.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 6 mai 2002 remplace le premier tiret de l'article 1^{er} de l'arrêté du 7 avril 1978 par ce qui suit :

" - il n'est alloué, à titre de franchise, aucune indemnité lorsque le montant net total des dommages qui peut être retenu dans le chef du sinistré ne dépasse pas 30 % de la valeur de la partie sinistrée des biens visés à l'article 3, B de ladite loi. Cette franchise est ramenée à 20 % pour les biens sinistrés situés dans une région défavorisée mentionnée à l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture".

L'article 2 de l'arrêté attaqué énonce que ce dernier produit ses effets le 1^{er} janvier 2000.

2. Le requérant est agriculteur.

Il indique avoir subi, pendant le mois d'octobre 2000, une perte de la production d'environ 2 hectares de pommes de terre en raison d'une pluviométrie extrêmement abondante, reconnue comme étant une calamité naturelle;

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; qu'il reproche à la partie adverse de n'avoir pas demandé l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet qui allait devenir l'acte attaqué et de n'avoir pas spécialement motivé l'urgence dont elle a fait état pour se dispenser de cette consultation; qu'il relève que, selon le préambule de l'acte attaqué, l'urgence est motivée par le fait que l'arrêté en cause doit être d'application pour les calamités agricoles survenues sur le territoire belge depuis le 1^{er} janvier 2000; qu'il conteste la

pertinence de cette motivation en constatant, d'une part, que les lignes directrices visées au préambule de l'acte attaqué ont été publiées au Journal Officiel des Communautés européennes le 1^{er} février 2000 et, d'autre part, que ce n'est qu'au mois de mai 2002, soit plus de deux ans plus tard, que l'urgence est invoquée pour ne pas demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant que la partie adverse rappelle d'abord qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux de l'annulation de se substituer à l'autorité compétente pour apprécier l'urgence qui dispense de la consultation de la section de législation, mais qu'il peut seulement "rechercher si, en raison de motifs spéciaux, invoqués au préambule de l'arrêté, l'autorité administrative pouvait estimer qu'en raison de l'urgence l'arrêté ne devait pas être soumis pour avis à la section législation" et vérifier s'il y a une manifestation de l'urgence, l'exactitude du motif invoqué et sa pertinence; qu'appliquant ces principes au cas d'espèce, elle reproduit le contenu du préambule de l'acte attaqué pour en déduire qu'il "était urgent d'adopter une réglementation conforme aux normes européennes"; qu'elle ajoute que l'acte attaqué a été précédé d'un avis de l'Inspection des Finances, d'un accord du Ministre du Budget et d'une concertation entre les gouvernements de Régions, ce qui, selon elle, "explique le délai entre la promulgation des normes européennes sur lesquelles l'arrêté royal s'appuie et son adoption"; qu'elle fait encore valoir que l'urgence était d'autant plus justifiée que l'arrêté attaqué se présente comme un "arrêté cadre" qui devait précéder les arrêtés qualifiant de "calamités agricoles" certains événements survenus depuis 2000;

Considérant que le requérant réplique que la seule motivation qui peut être retenue est celle qui figure dans le préambule de l'acte attaqué; qu'il observe qu'au moment où celui-ci a été adopté, l'urgence n'existait pas et en veut pour preuve que la partie adverse fait référence à des éléments postérieurs, à savoir les arrêtés reconnaissant certaines calamités naturelles et en délimitant l'étendue géographique;

Considérant que le dernier mémoire de la partie adverse n'ajoute rien au contenu du mémoire en réponse;

Considérant que, selon la disposition visée au moyen, hors les cas d'urgence dûment motivée, tout projet d'arrêté réglementaire doit être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; qu'à la demande de l'autorité administrative qui justifie de l'urgence du projet, le délai pour rendre l'avis peut être réduit; qu'il appartient au Conseil d'Etat, statuant au contentieux de l'annulation, de vérifier la pertinence et la réalité des motifs d'urgence invoqués;

Considérant qu'en l'espèce, le préambule de l'acte attaqué vise les "Lignes directrices de la Communauté européenne concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole" et motive ensuite l'urgence "par le fait que le présent arrêté doit être d'application pour les calamités agricoles survenues sur le territoire belge depuis le 1^{er} janvier 2000"; que les "Lignes directrices" sur lesquelles l'acte attaqué se fonde prévoient effectivement que les principes qu'elles contiennent s'appliqueront aux aides notifiées à partir du 1^{er} janvier 2000; que cette seule constatation ne suffit cependant pas à justifier l'urgence puisqu'il était loisible à la partie adverse de donner à l'arrêté projeté un effet rétroactif, ce qu'elle a d'ailleurs fait;

Considérant que les "Lignes directrices" ont été publiées le 1^{er} février 2000; que ce n'est cependant que le 20 novembre 2001 que l'avis de l'inspecteur des finances a été rendu sur le projet d'arrêté royal; que la concertation avec les gouvernements régionaux n'a été menée que le 7 décembre 2001 et que le Ministre du Budget n'a marqué son accord que le 17 décembre 2001; que ces délais ne sont pas expliqués par la partie adverse, même a posteriori, et que le dossier administratif ne les explique pas plus; que l'acte attaqué n'a été adopté que le 6 mai 2002 et n'a été publié au Moniteur belge que le 16 juillet 2002; que ces dates démontrent que la partie adverse eût pu, sans compromettre l'objectif qu'elle poursuivait, consulter la section de législation, fût-ce au besoin en sollicitant un avis dans un délai abrégé; que l'urgence alléguée n'est pas justifiée et est démentie par la longueur de la procédure qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué et à sa publication; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne conduiraient pas à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 6 mai 2002, publié au Moniteur belge le 16 juillet 2002, modifiant l'arrêté royal du 7 avril 1978 fixant les taux variables par tranche du montant total net des dommages subis, de même que le montant de la franchise et de l'abattement pour le calcul de l'indemnité de réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités agricoles.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêt royal annulé.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq août deux mille huit par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.