

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.374 du 18 septembre 2008

A. 170.260/XV-487

En cause : 1. **CLAUS** Greta,
 2. **DE SMIDT** Jean-Pierre,
 ayant élu domicile chez
 Mes Y. RANSCELOT et J. MARIANI, 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 16 février 2006 par Greta CLAUS et Jean-Pierre DE SMIDT, qui demandent l'annulation de «la notification d'attribution des droits définitifs au paiement unique qui leur a été adressée le 27 décembre 2005», tout en précisant que «l'annulation sollicitée ne concerne pas le montant des droits qui leur ont été attribués mais bien le principe même d'attribution choisi par la Région wallonne, à savoir la répartition des aides par exploitation agricole et les conséquences inadmissibles qu'elle entraîne»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 6 août 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 septembre 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Y. RANSCELOT, avocat, comparaisant pour les requérants, et Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants:

1. 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.

Le mécanisme établi par ce nouveau règlement 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.

2. L'article 46 du règlement précité 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, 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.».

3. 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.

4. 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 euros et des droits ordinaires de 28.690,87 euros. Cette notification d'attribution des droits provisoires a été attaquée devant le Conseil d'Etat par la première requérante (recours n/ A.159.022/XV-403).

Par son arrêt n/ 159.844 du 9 juin 2006, le Conseil d'Etat a rejeté ce recours.

5. 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.

Enfin, à la date du 27 décembre 2005, l'Inspecteur général de la direction générale de l'Agriculture du Ministère de la Région wallonne notifie à la première requérante l'attribution des droits définitifs au paiement unique, pour un montant de 34.970,47 euros, constitués d'un coefficient de 87,31 pour les droits ordinaires et d'un coefficient de 8,13 pour les droits de jachère; qu'à cette attribution, deux annexes étaient jointes permettant le transfert des droits ainsi que leur utilisation; qu'il s'agit de l'acte attaqué dans le présent recours;

Considérant que postérieurement, la première requérante a introduit plusieurs demandes de transfert sans terres de droits ordinaires et de droits de jachère, notamment en faveur de son fils, le second requérant; qu'elle expose également, à propos de son intérêt à agir, qu'elle a donné congé à l'occupant de terres (le sieur Grosjean) qu'elle a achetées pour son fils et dont il a eu la jouissance au 1^{er} mai 2007 et que la mise en oeuvre critiquée a pour effet que le locataire sortant pourra vendre les droits aux aides à des tiers en privant les terres achetées de tous droits aux aides, ce qui supprime la rentabilité de ces terres;

Considérant que le membre de l'auditorat chargé de l'instruction du dossier soulève d'office une exception d'irrecevabilité du recours, liée à l'objet de ce recours et à la compétence du Conseil d'Etat; qu'il fait observer que fondamentalement, l'objet véritable de la requête consiste à déterminer si la partie adverse peut, directement ou en exécution de la réglementation européenne, conditionner le transfert des droits au paiement unique à l'accord du cédant ou, vu d'un autre angle, si l'exploitant sortant peut ne pas transmettre le droit au paiement unique des aides avec les terres que l'exploitant nouveau va exploiter; qu'il en déduit que statuer sur de telles questions, à l'occasion de l'examen d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel, revient à se prononcer sur l'étendue des droits respectifs subjectifs de l'exploitant sortant et du nouvel exploitant des terres, ce qui échappe à la compétence du Conseil d'Etat;

Considérant que les requérants, dans leur dernier mémoire, contestent l'exception d'irrecevabilité soulevée par le premier auditeur; qu'ils font valoir qu'à l'occasion d'une application de la législation européenne, la Région wallonne a notifié un acte administratif individuel et réglementaire, en choisissant un mode d'attribution des droits à la prime unique et en organisant leur transfert, en sorte que l'acte attaqué prive les requérants de droits; qu'ils en déduisent qu'il est indispensable de saisir d'une question préjudicielle la Cour de Justice de l'Union européenne, afin qu'elle réponde à la question de savoir si la dissociation des aides et des terres cultivées est conforme à la législation européenne et à la volonté exprimée dans les traités européens en ce qui concerne les aides de la politique agricole commune; qu'ils argumentent que cette question ne peut être résolue par le Conseil d'Etat mais que si la Cour de Justice estime qu'il y a violation par le règlement européen n° 1782/2003 des principes de droit d'égalité, de non-discrimination et du droit de propriété, l'attribution des droits et l'organisation de leur transfert par l'acte attaqué de la Région wallonne deviendraient illégales, en sorte que le Conseil d'Etat serait compétent pour annuler cet acte «négatoire de droits» dans le chef des requérants;

Considérant qu'il résulte de la description par les requérants de l'objet de leur recours que celui-ci revient à critiquer le choix effectué par la Région wallonne, au travers de l'acte individuel attaqué, d'appliquer sans aucune modalité le principe selon lequel les droits à la prime unique sont marchands et cessibles, indépendamment ou parallèlement à un mouvement foncier; que les requérants affirment ne pas contester les montants attribués par l'acte attaqué mais bien le principe de l'attribution retenu par la Région wallonne, en application de dispositions du droit communautaire; que plus précisément, l'objet véritable du recours, tel que décrit par les requérants dans le dispositif de leur requête en annulation revient à demander au Conseil d'Etat de censurer la notification d'attribution comportant une notice jointe intitulée «Principes et modalités» ainsi que le formulaire annexe prévoyant la signature du cédant et du preneur;

Considérant que cette notice explicative et l'annexe concernée ne sont cependant pas des actes administratifs susceptibles de recours car ils ne modifient pas par eux-mêmes l'ordonnancement juridique, le transfert des droits impliquant un accord des parties conformément au règlement (CE) 1782/2003 que la Région wallonne s'est bornée à appliquer; qu'on n'aperçoit dès lors mal quelle partie de l'acte attaqué pourrait être annulée et quel avantage en retireraient les requérants; qu'en outre, à supposer que le Conseil d'Etat annule les annexes de l'acte attaqué, cela n'aurait pas de réel effet utile pour les requérants, puisqu'une telle annulation serait impuissante à contraindre le sieur

Grosjean, tiers à la procédure, à transférer aux requérants des droits, du reste protégés par le juge judiciaire; qu'il s'ensuit que la requête par laquelle les requérants entendent obtenir le transfert du droit au paiement unique sans accord de l'exploitant sortant a pour objet véritable la mise en oeuvre d'un droit subjectif qui échappe à la compétence du Conseil d'Etat, les requérants pouvant le cas échéant citer le sieur GROSJEAN devant une juridiction de l'ordre judiciaire, s'ils s'estiment en droit de se voir transférer avec les terres qu'ils vont exploiter le droit au paiement unique;

Considérant par ailleurs, en ce qui concerne la question préjudicielle que les requérants demandent de poser à la Cour de Justice des Communautés européennes, que le règlement (CE) n° 1782/2003 est directement applicable en Belgique, qu'aucun grief n'est articulé contre l'acte attaqué en ce qu'il aurait violé le droit communautaire, et qu'en tout état de cause ce règlement européen ne paraît pas critiquable dans la mesure où il prévoit la possibilité de transfert de droits définitifs sans transfert de terre même si aucun accord n'a pu intervenir entre ancien et nouvel exploitant; qu'il ressort *a contrario* de l'article 234 du Traité CE qu'une question préjudicielle posée à la Cour de Justice doit être limitée à l'interprétation ou à la validité d'une règle communautaire et que l'interprétation du droit interne ou l'application du droit européen à des mesures ou à des situations nationales relèvent de la compétence exclusive de la juridiction nationale; qu'il s'ensuit que la question de la recevabilité du recours peut ici être tranchée sans qu'il soit besoin de poser une telle question préjudicielle;

Considérant qu'il résulte de ces différents éléments que l'exception d'irrecevabilité soulevée d'office par le premier auditeur doit être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le dix-huit septembre deux mille huit par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K. T. GAYIBOR.

M. LEROY.