CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.983 du 26 juin 2012

A. 198.011/XIII-5716

En cause : 1. **DELVAUX** Jacques,

2. **la SOCIETE AGRICOLE DELVAUX,**

ayant tous deux élu domicile chez
Mes Etienne GREGOIRE et
Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 octobre 2010 par Jacques DELVAUX et la SOCIETE AGRICOLE DELVAUX qui demandent l'annulation "des décisions prises par la Région wallonne dans le cadre de la conditionnalité d'appliquer le code 120 à titre de sanction, des décisions du 7 novembre 2008 et du 16 novembre 2009 de réduire, à titre de sanction, et d'appliquer une pénalité de 3% sur les aides directes à la campagne 2008 pour un apport de terres sur une parcelle située Commune de Bassenge - 5ème division, cadastrée Section B n° 1133 B située à Bassenge en raison d'une modification sensible du relief du sol sans l'obtention d'un permis d'urbanisme";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse ainsi que le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 14 mai 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 juin 2012 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Antoine GREGOIRE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Xavier 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 de la demande se présentent comme suit :

Le premier requérant est un exploitant agricole installé dans la vallée du Geer. La société agricole DELVAUX, seconde partie requérante, est propriétaire de terres et de pâtures dont la parcelle située "Commune de Bassenge - 5ème division, cadastrée Section B no 1133 B" que le premier requérant exploitait.

Les 17 et 29 septembre 2008, un agent de la division nature et forêts des services de la partie adverse effectue un contrôle des parcelles appartenant à la seconde partie requérante et exploitée par la première partie requérante.

Le 6 octobre 2008, cet agent établit un rapport ayant pour objet la constatation d'une infraction du type 2b sur la parcelle no 68 appartenant à la seconde partie requérante et exploitée par la première partie requérante. Cette parcelle a bénéficié, pour le reste, en 2008 d'aides liées à de "Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales".

L'annexe au rapport relève un apport de terres sur la parcelle no 68, seule "infraction pénalisante" parmi d'autres irrégularités relevées sur les parcelles des requérants, mentionne que des déclarations relatives à la nature des parcelles sont abusives et que la première partie requérante, que l'agent a tenté de joindre par

téléphone, a indiqué son impossibilité de consacrer du temps pour la prise de connaissance du résultat de la codification.

Selon les documents joints au rapport, l'infraction relevée engendre un code de pénalité "120", soit une pénalité de 3% sur les aides.

Le rapport est envoyé à une date inconnue à la première partie requérante et mentionne qu'en cas de désaccord avec son contenu, l'exploitant peut introduire, dans les 15 jours, un recours écrit auprès de l'Inspecteur général de la division de la nature et des forêts.

Le 24 octobre 2008, les services de la partie adverse accusent réception du recours du premier requérant et indiquent qu'ils passeront le 31 octobre 2008 pour traiter le dossier.

Le 7 novembre 2008, l'Inspecteur général du département de la nature et des forêts (D.N.F.) de la partie adverse, après constat de la visite des lieux effectuée avec le requérant le 31 octobre 2008, déplore l'absence de consultation de ses services avant la réalisation du déversement de terres sur 336 m^2 pour un volume moyen de 168 m^3 sans permis d'urbanisme et, ne donnant pas de suite positive au recours, maintient le code "120".

Cette décision ne comporte aucune mention relative à d'éventuels recours. Toutefois, la première partie requérante ne conteste pas l'avoir reçue quelques jours après sa date.

Le 2 avril 2009, le département des aides de la direction des droits et des quotas indique au premier requérant que son exploitation a fait l'objet en 2008 d'un contrôle "dans le cadre" de la conditionnalité, contrôle ayant mis en évidence une ou plusieurs non-conformités, que les constats de non-conformité ont pour conséquence une diminution des aides directes de la campagne 2008 conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003, qu'une copie du rapport de contrôle a dû lui être envoyée et transmet un tableau récapitulatif mentionnant le premier requérant comme producteur, reprenant notamment les coefficients de pénalités (soit 3%) ainsi que les coefficients finaux appliqués sur les aides 2008.

Cette décision comporte la mention relative à un recours susceptible d'être porté devant le Directeur général de la direction générale de l'agriculture.

Le 30 avril 2009, le premier requérant, indiquant dans l'en-tête de la lettre la qualité de la seconde partie requérante, forme un recours contre "le constat de non-conformité" auprès du Directeur général de la direction générale de l'agriculture.

Le 16 novembre 2009, le Directeur général de la direction générale de l'agriculture rejette le recours du requérant et "confirme" le maintien de la pénalité de 3% sur l'ensemble des aides de la campagne 2008. Cette décision ne comporte aucune mention relative à d'éventuels recours. Toutefois, la première partie requérante ne conteste pas l'avoir reçue quelques jours après sa date.

Le 7 avril 2010, les services de la partie adverse, à la suite d'un "recalcul récent" des aides de la campagne 2008 à la suite de "corrections du dossier" après contrôle sur place, adressent à la seconde partie requérante une invitation à payer la somme de 4.734,27 euros. Cette mise en demeure de payer mentionne qu'un recours est possible auprès de l'Inspecteur général de la Direction générale de l'Agriculture concernant la demande de remboursement.

Le 5 mai 2010, la deuxième partie requérante forme un recours auprès de la direction générale de l'agriculture.

Le 28 juillet 2010, le conseil de la seconde partie requérante demande aux services de la partie adverse le retrait de la décision "de retenir 4.784,27 €" sur les aides revenant à la société agricole.

Le 24 août 2010, les services de la partie adverse écrivent, en substance, au conseil de la seconde partie requérante que les décisions de pénalité à la suite du constat du 29 septembre 2008 ont fait l'objet de recours n'ayant pas abouti, que la mise en demeure de payer ne constitue pas une nouvelle décision administrative mais s'inscrit dans le "prolongement naturel du pourcentage de pénalité relative à la campagne 2008, décision sur laquelle un recours a été introduit et rejeté", que les voies de recours internes sont épuisées et qu'un recours est possible au Conseil d'Etat contre la décision du même 24 août;

Considérant que la partie adverse soulève une première fin de non recevoir; qu'elle expose que le dossier administratif indique qu'à certains moments, l'interlocuteur de ses services est le premier requérant, personne physique, tandis que, à d'autres moments, il s'agit de la seconde requérante, personne morale, que ces deux parties interviennent en qualité de parties requérantes, que le dossier administratif révèle que l'activité agricole du premier requérant a été reprise par la

société agricole DELVAUX; qu'elle conclut que le premier requérant n'a pas d'intérêt au recours;

Considérant que la partie adverse soulève une seconde fin de non recevoir; qu'elle expose que la requête vise, dès le premier alinéa, deux décisions, étant celle du 7 novembre 2008 et celle du 16 novembre 2009, et qu'aucune autre décision n'est contestée dans la requête; qu'elle admet que les deux actes visés sont deux actes administratifs, mais soutient que la requête est irrecevable pour tardiveté; qu'elle expose que celle-ci a été adressée au-delà du délai visé à l'article 4 du règlement général de procédure, délai prorogé de quatre mois en application de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'elle précise que la requête a été adressée au Conseil d'Etat le 22 octobre 2010, soit respectivement presque deux ans après la décision du 7 novembre 2008 et plus de onze mois après celle du 16 novembre 2009; qu'elle ajoute qu'aucun argument favorable ne peut être retenu de la notification du 24 août 2010 qui ne constitue pas un acte administratif, même s'il y est précisé que les voies de recours internes sont épuisées et qu'un recours au Conseil d'Etat est ouvert selon certaines modalités;

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les requérantes ne se prononcent pas sur la première exception;

Considérant que les parties requérantes font valoir, dans la requête, qu'il ne leur est pas possible de faire le départ entre les décisions préparatoires, les actes récognitifs ou confirmatifs des actes faisant grief; qu'elles soutiennent que la qualification des recours, organisés ou non, pose également problème; qu'elles ajoutent que la réglementation wallonne de la conditionnalité ne prévoit à aucun moment l'organisation d'un recours contre les décisions de suppression ou de réduction des aides directes; qu'elles justifient ainsi leur choix d'agir contre les trois actes désignés dans la requête; qu'elles précisent encore relativement au délai de recours, que l'application de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et du décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ont pour effet de rendre la requête recevable ratione temporis;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les parties requérantes notent que la partie adverse ne détermine pas la nature juridique des actes attaqués, que les actes attaqués sont des sanctions administratives devant être notifiées à leur destinataire; qu'elles soutiennent aussi ne pas viser seulement les actes attaqués des 7 novembre 2008 et 16 novembre 2009 mais également les décisions prises par la partie adverse dans le cadre de la conditionnalité d'appliquer le code 120 à titre de sanction; qu'elles notent :

- que la partie adverse ne tient pas compte de l'article 3, 3°, du décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,
- que la décision du 7 novembre 2008 ne contient aucune indication quant à l'autorité de recours compétente et au délai de saisine,
- qu'elles ont introduit un recours à la suite de la notification du 2 avril 2009,
- que la décision du 16 novembre 2009 ne contient aucune information à propos de l'autorité de recours,
- que la décision du 7 avril 2010 contient cette fois une mention des voies de recours auprès de l'inspecteur général de la direction générale de l'agriculture,
- que chaque fois qu'elles ont été invitées à exercer un recours, elles l'ont fait,
- qu'en vertu de l'article 3, 3°, du décret précité, "le défaut de mention des voies de recours est de nature à invalider la notification ayant empêché le délai de recours au Conseil d'Etat de courir",
- que la partie adverse se garde d'analyser la nature des recours juridiques mis en place dans ses courriers,
- que, selon qu'il s'agit de recours organisés ou non, cela a des conséquences sur l'interruption des délais,
- que, le 24 août 2010, la partie adverse a indiqué que les voies de recours internes étaient épuisées et qu'un recours au Conseil d'Etat était possible,
- qu'il est donc surprenant de lire dans le mémoire en réponse que la notification du 24 août 2010 ne serait pas un acte administratif alors que le courrier utilise le terme de "décision" et indique l'autorité compétente pour connaître d'un recours,
- qu'elles ont épuisé les voies de recours interne, ce qui a interrompu le délai de recours en annulation et ont introduit une requête en annulation conformément à l'information donnée;

qu'elles concluent que la requête en annulation est recevable ratione temporis eu égard à la nature des actes attaqués et à l'interruption des délais compte tenu des voies de recours internes; qu'elles ajoutent que, à supposer que les arguments de la partie adverse soient retenus, elles ont été induites en erreur par la partie adverse et qu'il serait contraire aux principes généraux de la sécurité juridique et de la légitime confiance de déclarer la requête irrecevable;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les parties requérantes font valoir que les arrêtés wallons qui règlent la conditionnalité n'instituent pas de régime de recours administratif; qu'elles notent, en revanche, qu'une notice explicative de la déclaration de superficie et de demande d'aides prévoit les modalités d'un recours contre la décision d'appliquer la sanction en matière de conditionnalité; qu'elles voient dans cette notice une circulaire réglementaire "puisque l'administration entend lui donner des effets" et qu'elle "contient en outre de véritables obligations

destinées à compléter la réglementation"; qu'elles écrivent avoir scrupuleusement respecté les indications données par la partie adverse relatives aux voies de recours qui figuraient dans les lettres de notification; qu'elles précisent que la confusion dans la rédaction de l'objet de leur requête n'est due qu'au comportement de la partie adverse; qu'elles déplorent le défaut d'organisation législative des voies de recours et dénoncent un manque de clarté et de cohérence contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme; qu'elles soutiennent que si l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat devait s'appliquer, elles seraient privées de tout recours juridictionnel effectif en raison du "flou artistique" entretenu par la partie adverse; qu'elles suggèrent de poser à la Cour constitutionnelle la question de la constitutionnalité d'une privation de recours juridictionnels malgré le respect des indications fournies par l'administration en cours de procédure;

Considérant, sur la seconde fin de non recevoir, que les parties requérantes indiquent demander l'annulation "des décisions prises par la Région wallonne dans le cadre de la conditionnalité d'appliquer le code 120 à titre de sanction, des décisions du 7 novembre 2008 et du 16 novembre 2009, de réduire, à titre de sanction, et d'appliquer une pénalité de 3% sur les aides directes à la campagne 2008"; qu'elles ne contestent nullement avoir reçu ces "décisions" dans un délai proche de leur date; que la requête désigne plusieurs "décisions"; que les deux dernières sont désignées par leur date; que la lecture du dossier administratif permet d'identifier sans difficulté les deux décisions visées dans l'objet de la requête tandis que la première décision non spécialement identifiée par une date est celle par laquelle est rejeté le "recours" contre la "décision" du 7 avril 2010, valant mise en demeure, de reverser la somme équivalent à 3% (code 120) à titre de sanction, soit le contenu de la lettre du 24 août 2010 et la décision du 7 avril 2010 d'inviter à payer;

Considérant que les décisions des 7 novembre 2008 et du 16 novembre 2009 sont des décisions prononcées sur le recours des requérants contre ce qui est qualifié de "constat" de l'infraction sanctionnée d'une pénalité de 3% par application du code 120 à la suite d'un apport de terres non autorisé par un permis d'urbanisme sur une parcelle bénéficiant d'aides liées à la conditionnalité et contre la décision faisant suite à ce constat de faire porter cette sanction sur l'ensemble des aides de la campagne 2008;

que la "décision" prise le 7 novembre 2008 a été envoyée au premier requérant, ce qu'il ne conteste pas; que, à supposer que la "décision" prise sur recours et relative au "constat" soit un acte susceptible de recours, elle n'est pas revêtue de l'indication de la voie de recours au Conseil d'Etat;

que l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est applicable au délai de recours; que l'article 19, précité, dispose qu'à défaut d'indication des voies de recours lors de la notification de l'acte, "les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte ou de la décision à portée individuelle";

que le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration dispose notamment comme suit :

" Article 3. Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives régionales :

[...]

3° tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale et notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours";

que l'incidence sur la recevabilité du recours au Conseil d'Etat de l'absence d'indication dans l'acte attaqué de la voie de recours au Conseil d'Etat relève de la compétence du législateur fédéral; que la sanction de ce défaut de mention est celle qui est réglée à l'article 19, précité, des lois coordonnées;

qu'il s'ensuit que la "décision" statuant sur le recours a été envoyée le 7 novembre 2008 et que le délai de recours a expiré soixante jours et quatre mois après la réception de cet acte; que le recours introduit contre cet acte le 22 octobre 2010 est tardif;

qu'un raisonnement identique détermine la prescription du délai de recours au Conseil d'Etat contre la décision du 16 novembre 2009 prise sur le recours administratif des requérants qui ne contestent pas avoir reçu cette décision; que le recours introduit le 22 octobre 2010 contre cet acte est tardif;

que la lettre du 24 août 2010 n'a pu rouvrir un délai échu contre ces actes;

Considérant que le défaut d'indication des voies de recours est ainsi réglé par le législateur; que l'article 19, al. 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat diffère la prise de cours du délai quand la notification de l'acte individuel n'éclaire pas le destinataire sur le recours qui lui est offert; qu'un premier texte établissait que les délais de recours ne prenaient pas cours à défaut d'indication de ces recours lors de la notification et avait pour effet que, à défaut de cette mention, le recours était jugé recevable sans limitation dans le temps (C.E., 19 juillet 2004, 134.024); que la loi du 15 septembre 2006 "réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du

Contentieux des Etrangers" a entendu réintroduire une condition de délai; que la Cour constitutionnelle a jugé que la distinction ainsi établie était admissible :

" La disposition en cause poursuit dès lors un objectif légitime en ce qu'elle vise à concilier les principes de sécurité juridique et du droit d'accès au juge. La différence de traitement repose par ailleurs sur un critère objectif, à savoir la mention ou non, dans la notification de l'acte administratif individuel, des voies de recours disponibles ainsi que des délais et formes à respecter pour introduire pareils recours" (C. Const., 10 novembre 2011, 172/2011);

Considérant que les requérants contestent des décisions prises sur des recours administratifs qu'ils ont exercés; qu'ils reconnaissent avoir exercé tous les recours administratifs; qu'il ne leur est pas fait grief d'avoir omis d'exercer un recours administratif ou d'avoir exercé des recours inadéquats; que ce n'est pas le défaut d'établissement par le législateur d'un régime de recours administratifs qui détermine l'irrecevabilité du présent recours, mais l'application de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ce n'est pas la décision de respecter les indications de l'administration qui les prive d'un recours juridictionnel, mais l'application de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dont la constitutionnalité a été établie; que les prémisses qu'ils jettent n'étant pas exactes et ne pouvant déterminer la solution du litige, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question qu'ils ont rédigée;

Considérant que l'exception est fondée pour ce qui concerne les décisions des 7 novembre 2008 et 16 novembre 2009;

Considérant que la "décision" du 7 avril 2010 a pour objet la mise en demeure de reverser le montant de la pénalité prononcée sur l'ensemble des aides de la campagne 2008; qu'il s'agit d'une mesure d'exécution matérielle de la décision du 16 novembre 2009; que si cette "décision" mentionne la possibilité d'un recours administratif, ce recours ne pourrait porter que sur les modalités d'exécution de la décision du 16 novembre 2009 et non plus sur cette décision devenue définitive; que cette "décision" du 7 avril 2010 a fait, sur les indications des services de la partie adverse, l'objet d'un recours administratif qui a abouti à la lettre du 24 août 2010 constatant que la "décision" du 7 avril 2010 n'était, en définitive, pas un acte susceptible de recours;

que les requérants n'établissent pas que la décision du 7 avril 2010 contient une manifestation de la volonté de l'administration de produire de nouveaux effets de droit non contenus dans les décisions antérieures; que cette mesure d'application de la décision du 16 novembre 2009 et la lettre du 24 août 2010 ne sont pas des actes

susceptibles de recours au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

que, du reste, les requérants n'articulent aucun grief contre la mesure d'application et la lettre du 24 août 2010 qui soit distinct des griefs dirigés contre les actes des 7 novembre 2008 et 16 novembre 2009;

que ce n'est pas l'erreur dans l'indication des voies de recours ni la décision de suivre cette indication ni l'écoulement du temps qui détermine l'irrecevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre cette décision, mais la nature même de l'acte entrepris qui ne fait pas en lui-même de nouveau grief; qu'il n'y a donc pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question rédigée dans le dernier mémoire;

Considérant que le recours n'est pas recevable en ce qu'il vise les "décisions" du 7 avril 2010 ou du 24 août 2010;

Considérant, sur la première fin de non recevoir, que la lettre du 7 novembre 2008 est adressée au premier requérant et que la décision du 16 novembre 2009 l'est à la deuxième partie requérante, comme l'est également la copie de la réponse adressée au conseil de celle-ci; que la circonstance que le requérant a cessé son activité ne peut lui dénier l'intérêt requis à contester la lettre du 7 novembre 2008, la partie adverse lui imputant l'apport de terres ayant conduit à la sanction ultérieure; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que, eu égard à l'erreur commise par la partie adverse dans l'indication des voies de recours, il y a lieu de délaisser les dépens à cette partie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le vingt-six juin deux mille douze par :

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

Le Greffier, Le Président,

V. WIAME. M. HANOTIAU.