

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 236.116 du 12 octobre 2016

217.332/XV-3191

En cause : **la s.p.r.l. MIELMONT**  
ayant élu domicile chez  
Mes E. et A. GRÉGOIRE, avocats,  
avenue Blonden 21  
4000 Liège,

contre :

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

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 20 octobre 2015, par laquelle la s.p.r.l. MIELMONT demande l'annulation de «la décision de la Région wallonne - Direction des Surfaces agricoles - du 20 août 2015 considérant, sur recours, que diverses parcelles, déclarées par elle dans son formulaire de déclaration de superficie et demande d'aides pour la campagne 2014 en vue d'obtenir l'octroi d'une "prime unique", sont inéligibles»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 11 octobre 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me P. LEJEUNE, *loco* Mes E. et A. GRÉGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

En tant qu'exploitante agricole, la partie requérante adresse chaque année à la Région wallonne un formulaire de déclaration de superficie et demande d'aides, en vue d'obtenir des paiements directs sur la base du Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003.

Entre les 7 et 21 octobre 2014, les services de la partie adverse contrôlent la conformité de la déclaration de la requérante pour la campagne 2014 au regard des surfaces déclarées en vue d'obtenir les droits au paiement direct. À l'issue de ce contrôle, un rapport portant le n° 37703 est établi. Selon ce rapport, plusieurs parcelles déclarées par la requérante sont éligibles au motif qu'elles ne présentent pas une vocation agricole.

Le 28 novembre, la requérante introduit un formulaire standardisé de contestation des données de contrôle. Le 15 avril 2015, le directeur du Département des aides - direction des surfaces agricoles rejette ce recours.

Le 29 avril 2015, elle introduit un nouveau recours auprès du même fonctionnaire pour contester le même rapport de contrôle n° 37703 du 21 octobre 2014.

Le 20 août, l'inspecteur général a.i. du Département de l'Agriculture de la Région wallonne - Direction des Surfaces agricoles rejette ce recours pour les motifs suivants :

« En réponse à votre courrier repris sous objet, les explications et arguments que vous nous avez communiqués ne permettent pas de revoir les conclusions du rapport de contrôle 37703 du 21/10/2014.

En effet, les parcelles concernées ont été exclues non pas uniquement à cause de leur couverture de sol mais bien en raison de leur usage principal : pelouse et parc d'agrément, jardin-potager didactique, bord d'allée ou de chemin privé.

Il ne s'agit en aucun cas de parcelles à destination agricole, même si le faible produit de la fauche est utilisé à l'alimentation du bétail et que ces superficies sont reprises comme agricoles au plan de secteur.

Nous vous invitons à tenir compte de cette décision pour une éventuelle modification de votre déclaration PAC 2015 via le formulaire 1.».

Il s'agit de la décision attaquée. Elle mentionne, en note de bas de page, ce qui suit : «vous pouvez contester la présente décision auprès [du] Directeur de l'O.P.W.<sup>1</sup> [...]. Sous peine d'irrecevabilité, votre recours doit être introduit dans les 45 jours de la date du dépôt de la présente décision ou d'un avis des services postaux ayant signalé cet envoi, conformément à l'article 31, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret du 27 juin 2013 prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture, soit par recommandé de la Poste, soit par courriel daté et signé, soit par le dépôt de l'acte contre accusé de réception, soit par envoi par des sociétés privées contre accusé de réception».

Le 5 octobre 2015, la partie requérante introduit un recours contre cette décision auprès du directeur de l'Organisme Payeur de Wallonie. Ce courrier n'a apparemment reçu aucune suite, si ce n'est un accusé de réception daté du 12 octobre 2015. La partie adverse considère que c'est sa décision du 20 août 2015, soit l'acte attaqué, qui est bien l'acte susceptible de recours;

Considérant, d'office, que les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige; que le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative, partie adverse; 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 des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction

---

<sup>1</sup> Organisme Payeur de Wallonie.

compétente pour en connaître; que les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande 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; 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 et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs;

Considérant que le règlement (CE) n° 73/2009<sup>2</sup> du Conseil du 19 janvier 2009, précité, dont la violation est alléguée par la partie requérante, est rédigé notamment comme suit :

« Article 19 - Demandes d'aide

1. Chaque année, l'agriculteur introduit une demande pour les paiements directs, indiquant, le cas échéant :

a) toutes les parcelles agricoles de l'exploitation et, lorsque l'État membre applique l'article 15, paragraphe 3, le nombre d'oliviers et leur localisation à l'intérieur de la parcelle;

b) les droits au paiement déclarés en vue de leur activation;

c) toute autre information prévue par le présent règlement ou par l'État membre concerné.

[...]

Article 20 - Vérification des conditions d'admissibilité au bénéfice de l'aide

1. Les États membres procèdent au contrôle administratif des demandes d'aide, afin de vérifier le respect des conditions d'admissibilité au bénéfice de l'aide.

2. Les contrôles administratifs sont complétés par un système de vérifications sur place visant à vérifier l'admissibilité au bénéfice de l'aide. À cet effet, les États membres établissent un plan d'échantillonnage des exploitations agricoles.

Les États membres peuvent utiliser des techniques de télédétection ou un système global de navigation par satellite (GNSS) pour réaliser les vérifications sur place des parcelles agricoles.

3. Chaque État membre désigne une autorité chargée d'assurer la coordination des contrôles et des vérifications prévus au présent chapitre.

Lorsqu'un État membre confie certaines parties des tâches à effectuer en application du présent chapitre à des agences ou à des entreprises spécialisées, l'autorité désignée doit en garder la maîtrise et la responsabilité.

Article 29 - Paiement

1. Sauf disposition contraire du présent règlement, les paiements au titre des régimes de soutien énumérés à l'annexe I sont effectués intégralement aux bénéficiaires.

2. Les paiements sont effectués en une ou deux tranches par an au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> décembre au 30 juin de l'année civile suivante.

<sup>2</sup> Abrogé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 par le Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

3. Les paiements au titre des régimes de soutien énumérés à l'annexe I ne sont pas effectués avant l'achèvement de la vérification des conditions d'admissibilité, à réaliser par les États membres conformément à l'article 20.

[...]

### TITRE III - RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE

#### CHAPITRE 1 - Dispositions générales

##### Article 33 - Droits au paiement

1. Peuvent bénéficier de l'aide au titre du régime de paiement unique les agriculteurs qui :

a) détiennent des droits au paiement attribués conformément au règlement (CE) n° 1782/2003;

b) reçoivent des droits au paiement en application du présent règlement :

i) par transfert;

ii) au titre de la réserve nationale;

iii) en vertu de l'annexe IX;

iv) en vertu de l'article 47, paragraphe 2, des articles 57*bis* et 59, de l'article 64, paragraphe 2, troisième alinéa, de l'article 65 et de l'article 68, paragraphe 4, point c).

[...]

Article 34 - Activation des droits au paiement par hectare admissible

1. L'aide au titre du régime de paiement unique est octroyée aux agriculteurs après activation d'un droit au paiement par hectare admissible. Les droits au paiement activés donnent droit au paiement des montants qu'ils fixent.

2. Aux fins du présent règlement, on entend par «hectare admissible»:

a) toute surface agricole de l'exploitation et les surfaces plantées de taillis à courte rotation (code NC ex 0602 90 41) utilisées aux fins d'une activité agricole ou, en cas d'utilisation également pour des activités autres qu'agricoles, essentiellement utilisées à des fins agricoles,

b) [...]

La Commission définit, conformément à la procédure visée à l'article 141, paragraphe 2, les modalités relatives à l'utilisation d'hectares admissibles pour des activités non agricoles.

Sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, les hectares admissibles remplissent les conditions d'admissibilité tout au long de l'année civile.

##### Article 35 - Déclaration des hectares admissibles

1. 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 à une date fixée par l'État membre, laquelle n'est pas postérieure à celle fixée dans cet État membre pour la modification de la demande d'aide.

2. Les États 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 l'octroi du paiement unique pour la superficie concernée.

##### Article 36 - Modification des droits au paiement

Sauf disposition contraire du présent règlement, les droits au paiement par hectare ne sont pas modifiés.

La Commission établit, conformément à la procédure visée à l'article 141, paragraphe 2, les modalités régissant la modification des droits au paiement à partir de 2010, notamment en ce qui concerne les fractions de droits.»;

Considérant que, par ailleurs, 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<sup>3</sup>, également invoqué dans la requête, vise sans conteste un droit au paiement unique;

Considérant que l'argumentation soutenue par la partie requérante tend à établir que les parcelles 2, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 24, 26 et 27 devaient être considérées comme des surfaces agricoles lui ouvrant le droit au paiement unique au sens des textes précités, dont l'applicabilité *ratione temporis* n'est pas développée dans les écrits de procédure;

Considérant que ces dispositions ne laissent aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité chargée d'examiner la demande introduite par un agriculteur quant à l'octroi de l'aide; qu'il faut, mais il suffit, que l'agriculteur remplisse les conditions énoncées par les règlements communautaires et par les réglementations nationales pour qu'il ait le droit de percevoir cette aide; que les autorités sont dépourvues de pouvoir d'appréciation sur ce point, et que la divergence qui oppose les parties quant à la qualification des parcelles concernées ne modifie pas ce constat; que, dès lors, le recours a pour objet véritable de faire valoir un droit au paiement unique au sens de la réglementation précitée; qu'une telle contestation doit être portée devant les cours et tribunaux;

qu'il résulte de ces éléments que le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours;

Considérant que la requérante demande que les dépens soient mis à charge de la partie adverse; qu'elle fait valoir que la mention des voies de recours dans le courrier qui lui a notifié l'acte attaqué était erronée; qu'elle relève que ce courrier indiquait la possibilité d'un recours auprès du directeur de l'Organisme Payeur de Wallonie, alors que «cette indication n'est pas conforme aux enseignements que l'on peut tirer de l'arrêt du Conseil d'État du 26 juin 2012 n° 219.983» et que «suivant cet enseignement, le recours auprès de la section du contentieux administratif était le plus logique, la voie de recours organisée étant épuisée»;

---

<sup>3</sup> Modifié à plusieurs reprises et abrogé par l'article 63 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs, publié au *Moniteur belge* du 10 mars 2015.

Considérant, quant aux dépens, que la lettre portant notification de la décision attaquée ne mentionne pas la possibilité d'un recours devant le Conseil d'État et n'a donc pas induit la requérante en erreur sur ce point; que l'arrêt n° 219.683 du 26 juin 2012 concerne des sanctions, et non le droit au paiement unique lui-même; qu'il y a cependant lieu de constater que la partie adverse a mentionné dans la lettre de notification une voie de recours auprès de l'O.P.W., voie de recours non organisée, à laquelle elle s'est ensuite abstenue de donner suite dans des délais raisonnables; que, dès lors, les circonstances de la cause justifient que les dépens soient mis à charge de la partie adverse;

Considérant qu'en raison de l'incompétence du Conseil d'État pour connaître de la cause, aucune partie n'a obtenu gain de cause, de sorte qu'aucune indemnité de procédure ne doit être accordée,

### **D É C I D E :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

#### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le douze octobre deux mille seize par :

|     |                |                       |
|-----|----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,      | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY, | conseiller d'État,    |
| Mme | D. DÉOM,       | conseiller d'État,    |
| M.  | Fr. QUINTIN,   | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY