

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.631 du 1^{er} décembre 2016

217.489/XV-2932

En cause : **GOBERT** Philippe,
ayant élu domicile chez
Me Th. DELOBEL, avocat,
rue du Palais 58
4800 Verviers,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête, introduite le 3 novembre 2015, par laquelle Philippe GOBERT demande l'annulation de «la décision du 23 juillet 2014 prise par la Région wallonne, Direction des Structures Agricoles [...], de refus d'une aide agricole pour la construction d'une étable bovins viande, rédaction du plan et suivi de la mise en œuvre du plan»;

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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 21 octobre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 22 novembre 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me O. PIRARD, *loco* Me Th. DELOBEL, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me X. DRION, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 :

Le requérant est agriculteur à Mussy-la-Ville. En 2010, il introduit un plan d'investissement portant sur la construction d'une étable pour bovins, ainsi que des prestations minimales connexes. Le projet reçoit différents avis positifs à l'occasion de son instruction.

Le 7 mai 2010, un avis favorable est émis par l'administration quant à l'octroi d'une aide de 97.610 euros pour un investissement d'un montant maximum de 350.000 euros.

Le 12 décembre 2011, le requérant sollicite l'octroi de l'aide pour la construction d'une étable à bovins viandeux.

Le 27 février 2012, lors du contrôle des travaux d'investissement, une facture de travaux émise avant l'acceptation du dossier est détectée. Il s'agit d'une facture de 103.000 euros portant la mention «état d'avancement de votre bâtiment» datée du 21 avril 2010 et payée le 14 mai 2010. Sur la facture figure une mention manuscrite non paraphée ni datée, indiquant que : «le contrat ne sera parfait qu'après paiement de cet acompte».

Le 1^{er} mars 2012, la partie adverse renvoie au requérant les pièces justificatives de son dossier et l'informe que ce dernier est soumis à la signature de l'autorité compétente pour une révision globale suite au dépôt des pièces.

Le 11 avril, le ministre de l'Agriculture de la partie adverse rejette le plan d'investissement. Le motif du refus est le suivant :

« Suite à la vérification et au contrôle des pièces justificatives, l'investissement concernant la construction d'une étable est défavorable sur base de l'article 8, paragraphe 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19

décembre 2008 - Seuls les investissements repris dans le plan accepté dans les conditions prévues par ledit plan ou dans le respect d'adaptations préalablement approuvées par l'autorité compétente, peuvent bénéficier d'une aide.

Date d'acceptation de l'autorité compétente : 4 mai 2010.

Date de réalisation : 21 avril 2010.».

Le 20 août 2012, la Fédération wallonne de Services introduit pour le requérant un recours auprès de la Direction des Structures Agricoles. Ce courrier mentionne que la situation du requérant est maintenant catastrophique, que le paiement n'a été fait que le 14 mai, donc après l'acceptation, et que les travaux n'ont commencé qu'en août 2010. L'administration accuse réception du recours le 21 août 2012.

Le 23 août 2013, l'administration émet une proposition de rejet de la demande de révision. Le motif de la proposition est le suivant :

« Suite à la note ministérielle du 24 octobre 2012 référencée ISA 263729 et celle du 4 décembre 2012 référencée ISA 266769, le dossier a été réexaminé. Selon l'intéressé, la facture 1452 du 21 avril 2010 serait "un simple devis qui précise que rien ne doit être fait tant que l'acompte n'est pas payé".

Vu la mention "facture numéro", le montant du "devis" (103.000 euros), le manque de la description de la désignation "état d'avancement de votre bâtiment..." repris dans ce "contrat", et la mention manuscrite non signée "le contrat ne sera parfait qu'après [paiement] de cet acompte", on ne peut pas suivre cette interprétation du document. Parler d'acompte démontre d'ailleurs que l'intéressé n'avait plus le choix de continuer ou pas l'opération et que celle-ci était bien entamée avant le 4 mai 2010, date d'acceptation de l'autorité compétente. Il y a donc non-respect de l'article 7, paragraphe 2bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008. Puisqu'aucune circonstance exceptionnelle couverte par l'article 96 de ce même arrêté du 19 décembre 2008 ne justifie le non-respect du principe d'antériorité, le maintien de la décision défavorable est soumis à la décision du Ministre.»;

Le 23 octobre, le ministre se rallie à cette proposition et rejette le recours. Cette décision est notifiée au requérant le 30 octobre 2013.

Le 19 juin 2014, le conseil du requérant demande la révision de cette décision.

Le 8 juillet 2014, l'administration propose au ministre de rejeter le recours. Le 16 juillet, le ministre de l'Agriculture rejette le recours introduit par le requérant en signant pour accord la proposition suivante :

« Suite à un recours envoyé par l'intéressé au travers de son conseil en date du 22 juin 2014, le dossier a été réexaminé.

L'intéressé conteste le maintien de la décision défavorable qui lui a été notifiée en date du 30/10/2013 pour non-respect du principe d'antériorité de la décision avant réalisation (article 7, § 2bis, de l'A.G.W. du 19/12/2008). Le dossier a été revu à la lumière de la note ministérielle [...] du 19 mai 2014 qui stipule que : "l'acompte constitue un paiement partiel effectué en règlement de la fraction exécutée d'une fourniture convenue de bien ou de service. En ce sens, dès lors que l'engagement est adopté, l'investissement doit être considéré

comme étant commencé”. La facture d’acompte n° 1452 qui est accompagnée d’une preuve de paiement justifie le début de réalisation pour cet investissement au sens des instructions de la note verte mentionnée ci-dessus. À cet effet, le maintien de la décision défavorable est soumis au ministre».

Il s’agit de la décision attaquée.

Un document reprenant la proposition faite au ministre a été transmis au requérant par télécopie. Ce document porte la mention «Au nom du Ministre pour notification» signée le même 23 juillet par Youri BARTEL, directeur. Le télécopieur du requérant ou de l’auteur du recours initial (la Fédération wallonne de services) a accusé réception de cette lettre le 25 juillet 2014. Le courrier d’accompagnement mentionne ce qui suit :

« Objet : dossier AIDA/ISA : 8-10-0722/2 : Notification.

Modèle A1 : décision n° 4.

Madame, Monsieur,

La décision intervenue concernant votre dossier ADA/ISA dont le numéro est repris ci-dessus figure en annexe. Elle reprend par investissement favorable ou défavorable la forme et le montant de la promesse d’octroi de l’aide. [...]»;

Dans un courrier du 6 août 2014 adressé par le conseil du requérant au ministre, celui-ci écrit : «À ce stade, il n’y a pas de décision définitive et j’attends donc la décision finale de Monsieur le Ministre». Aucune réponse écrite ne lui est adressée.

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours; qu’elle relève que le requérant reconnaît avoir reçu notification de la décision attaquée à l’époque où elle a été signée, soit en juillet 2014, et soutient que le recours adressé au Conseil d’État en novembre 2015 est dès lors tardif en application de l’article 19, alinéa 2, deuxième phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d’État;

que, dans son dernier mémoire, elle fait état du courrier accompagnant la notification et estime qu’il ne laissait subsister aucune ambiguïté quant à l’existence d’une décision, et que le requérant n’a pas pu se méprendre; qu’elle ajoute que si le requérant estimait que la décision qu’il avait reçue n’était pas une décision, il ne devait pas en poursuivre l’annulation, mais bien mettre l’autorité en demeure de statuer conformément à l’article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, ce qu’il n’a pas fait;

Considérant que le requérant fait valoir que ni l’acte attaqué du 23 juillet 2014 ni aucun courrier de l’administration ne précisent qu’il s’agit de la décision prise dans cette affaire; qu’il explique avoir considéré la notification du 25 juillet 2014 comme celle de la proposition de l’administration et n’avoir compris que plus tard, lors d’un entretien téléphonique avec les services de la partie adverse, que ce courrier constituait bien la notification de la décision du ministre; qu’il ajoute que la possibilité d’un recours au Conseil d’État n’a pas été mentionnée et qu’en vertu de l’article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, le délai de recours n’a nullement commencé à courir;

que, dans son mémoire en réplique, il invoque la jurisprudence qui, selon lui, converge pour considérer que lorsqu'un acte administratif doit être notifié, le délai de recours commence à courir à partir de cette notification et non à partir de la date à partir de laquelle le destinataire prend connaissance de l'existence de la décision; qu'il souligne que la notification doit porter sur l'intégralité de l'acte et de son approbation éventuelle, alors qu'en l'espèce, la décision n'est pas signée et précise que le maintien de la décision défavorable «est soumis au ministre»; qu'il relève que le courrier du 23 juillet 2014 d'accompagnement de la décision indique que la décision intervenue est reprise en annexe et reprend par investissement favorable ou défavorable la forme et le montant d'octroi, de sorte qu'il est confronté à une contradiction, ne sachant si la décision est soumise au ministre ou si elle est intervenue; qu'il soutient qu'aucune décision n'a été valablement prise par le ministre et que ce n'est que «bien plus tard» que la partie adverse, à l'occasion d'un entretien téléphonique, précisera que le courrier du 23 juillet 2014 constituait une décision prise sur révision;

Considérant qu'il appartient à la partie adverse qui plaide la tardiveté du recours de prouver que le requérant a reçu notification de l'acte attaqué plus de 60 jours avant l'introduction du recours;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif que le ministre s'est prononcé à trois reprises sur la demande d'aide du requérant, soit le 11 avril 2012, le 23 octobre 2013 et le 16 juillet 2014; que, chaque fois, la décision du ministre a pris la forme d'une signature «pour accord» apposée sous la proposition de l'administration; que la partie adverse ne fournit pas la preuve que ces décisions ont été notifiées de manière explicite au requérant, spécialement la troisième qui constitue l'acte attaqué; qu'à juste titre, le requérant fait état d'une contradiction dès lors que le courrier d'accompagnement de la notification parle d'une «décision intervenue», tandis que le document y annexé reproduit la proposition de l'administration avec la seule mention «au nom du ministre, pour notification», sans mention des voies de recours, le tout étant transmis par fax; qu'un tel mode de notification a pu induire le requérant en erreur quant à son contenu véritable; que les termes du courrier du conseil du requérant en date du 6 août 2014 montrent que celui-ci a effectivement cru qu'aucune décision ministérielle n'était encore adoptée, ce qui n'était pas invraisemblable puisque le ministre ne s'était prononcé que le 23 octobre 2013 sur le premier recours, introduit le 20 août 2012;

Considérant qu'on ne peut reprocher au requérant d'avoir préféré attaquer la décision, lorsqu'il a compris que la partie adverse lui en opposait l'existence, plutôt que de recourir à la procédure prévue par l'article 14, § 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui vise l'absence de décision;

Considérant que faute de précisions quant au moment où le requérant a été informé que le document qui lui avait été transmis était l'acte attaqué, l'exception de tardiveté ne peut être accueillie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il rappelle le contenu de l'obligation de motivation et estime qu'en l'espèce, il n'a été donnée aucune réponse aux arguments qu'il avait présentés dans son recours; qu'il rappelle cette argumentation, développée notamment dans les termes suivants :

« Soutenir que l'émission d'une facture d'acompte constitue un contrat entre les parties et donc la preuve de la réalisation de l'investissement est totalement inexact tant au plan du droit des obligations contractuelles qu'au plan du droit administratif.

En effet, au plan du droit des obligations contractuelles, le principe de l'autonomie de la volonté précise que la volonté des parties est la source et la mesure de toute obligation.

Le contrat est une règle du jeu établie par les seules parties.

Corollaire du principe de l'autonomie de la volonté, le principe du consensualisme veut que la conclusion d'un contrat repose sur le seul échange des consentements des parties.

En l'espèce, il n'a jamais été dans l'intention de Monsieur GOBERT de conclure un contrat avant la date d'acceptation de son dossier par l'autorité compétente.

Il suffit pour s'en convaincre de constater qu'avant l'acceptation de ce dossier, il n'y a pas eu de bon de commande signé par ma cliente, pas de contrat écrit, pas de commencement d'exécution des travaux, pas de paiement.

La facture d'acompte émise par l'entreprise AGRIFER s.c.r.l. ne peut dès lors s'analyser comme la conclusion d'un contrat et l'exécution d'un investissement avant l'acceptation du dossier.

Eu égard à l'absence de bon de commande signé par mon client, de contrat écrit signé par les parties et de commencement d'exécution des travaux, il est bien certain que l'entreprise qui a émis le bon de commande n'aurait jamais pu obtenir la condamnation de mes clients au paiement de la facture d'acompte.

Ceci démontre de manière certaine que l'émission de la facture d'acompte par l'entreprise tierce ne saurait s'analyser comme la conclusion d'un contrat comme l'interprète erronément l'administration.

En l'espèce, la s.c.r.l. AGRIFER écrira le 20.05.2010, soit après l'acceptation du dossier en date du 04.05.2010, à Monsieur GOBERT :

« Nous vous informons que nous avons bien reçu votre versement de 100.000 euros ce 15 mai 2010, votre contrat est donc valable et nous vous informons que nous allons débiter prochainement la construction...».

Au vu des éléments exposés ci-dessus, comme cela est déjà le cas dans les procédures de marchés publics (BALLON et DIRIX, La facture et autres documents équivalents, Kluwer, 2011, pp. 502 et suiv.), la facture d'acompte devrait tout au plus recevoir une interprétation autonome, qui n'est pas celle du droit privé, et être considérée comme une offre de services d'une entreprise sous réserve d'acceptation.»;

Considérant que l'article 7, § 2bis, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole, applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, était rédigé comme suit :

« § 2bis. Aucun investissement ne peut être réalisé ou entamé avant la date d'acceptation par l'autorité compétente, du plan ou de son acceptation sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles couverts par l'article 96 et pour autant que l'investissement soit nécessaire à la continuité de l'exploitation»;

Considérant que l'acte attaqué se fonde sur la proposition de l'administration qui indique notamment ce qui suit :

« Le dossier a été revu à la lumière de la note ministérielle [...] du 19 mai 2014 qui stipule que : "l'acompte constitue un paiement partiel effectué en règlement de la fraction exécutée d'une fourniture convenue de bien ou de service. En ce sens, dès lors que l'engagement est adopté, l'investissement doit être considéré comme étant commencé". La facture d'acompte n° 1452 qui est accompagnée d'une preuve de paiement justifie le début de réalisation pour cet investissement au sens des instructions de la note verte mentionnée ci-dessus. À cet effet, le maintien de la décision défavorable est soumis au ministre»;

Considérant que l'acte attaqué motive le rejet du recours en se référant aux dispositions de la circulaire ministérielle, dont il cite l'extrait pertinent, qui vise les factures d'acompte en général; que cette référence ne témoigne pas que l'argumentation du requérant ait été réellement examinée, dès lors que la facture visée en l'espèce présentait une particularité, soit la mention selon laquelle «le contrat ne sera parfait qu'après le paiement de cet acompte»; que le recours faisait notamment valoir que cette mention manuscrite était corroborée par un courrier de l'entreprise en date du 20 mai 2010, indiquant : «nous avons bien reçu votre versement, votre contrat est donc valable»; qu'un tel courrier, largement antérieur au contrôle de l'administration intervenu en février 2012, est de nature à éclairer la portée que les parties s'accordaient à donner, en l'espèce, à la facture d'acompte, ce qui est déterminant quant à leurs rapports contractuels; que la motivation de l'acte attaqué est erronée en ce qu'elle énonce que la facture d'acompte justifie le début de réalisation de l'investissement sans tenir compte de l'intention commune des parties de subordonner la validité du contrat au paiement effectif de l'acompte, intervenu le 14 mai 2010; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 23 juillet 2014 prise par la Région wallonne, Direction des Structures Agricoles [...], de refuser à Philippe Gobert «une aide agricole pour la construction d'une étable bovins viande, rédaction du plan et suivi de la mise en œuvre du plan».

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^e chambre, le premier décembre 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