CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.458 du 9 mai 2018

214.240/XV-3217

En cause : **DOUTRELOUX** Francis,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

214.283/XV-3218

En cause : **l'a.s.b.l AVALA**,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

217.684/XV-2950

En cause : **l'a.s.b.l AVALA**,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet des recours

Par une requête introduite le 14 novembre 2014, Francis Doutreloux demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2014 fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole (*Moniteur belge* du 16 septembre 2014) (214.240/XV-3217).

Par requête introduite le 17 novembre 2014, l'a.s.b.l. Association du Val d'Amblève, Lienne et affluents (AVALA) demande l'annulation du même arrêté (214.283/XV-3218).

Par une requête introduite le 27 novembre 2015, l'a.s.b.l. Association du Val d'Amblève, Lienne et affluents (AVALA) demande l'annulation partielle de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 août 2015 fixant les règles relatives à la conditionnalité en matière agricole, abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2014 fixant les exigences et les normes de conditionnalité en matière agricole et modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs (*Moniteur belge* du 1er octobre 2015) (217.684/XV-2950).

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section, a rédigé deux rapports sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par ordonnances du 23 février 2018, les affaires ont été fixées à l'audience publique du 27 mars 2018.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

Me Natacha DIERCKX, *loco* Me Pierre MOËRYNCK et Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit:

Le 13 mars 2014, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet d'arrêté fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole; l'accord du ministre du Budget a été donné en séance. Selon la note au Gouvernement, l'avant-projet reprend l'ensemble des normes de conditionnalité en vigueur, en apportant des clarifications ou des améliorations. La section de législation du Conseil d'État a donné son avis le 24 avril (L. 55886/4). Le Gouvernement a décidé le 15 mai 2014 d'insérer un nouvel article 18 dans le projet et de solliciter l'avis de la section de législation sur cet ajout; ce avis a été donné le 21 mai (L. 56.373/4).

Le 13 juin, le Gouvernement a adopté l'arrêté fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole. Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* du 16 septembre. Il s'agit de l'acte attaqué par les deux premiers recours.

Le 2 avril 2015, l'avocat des parties requérantes a saisi la Commission européenne d'une plainte dirigée contre l'arrêté du 13 juin 2014 auquel il reprochait:

– de ne pas prévoir d'interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de reproduction et de nidification des oiseaux,

– d'obliger l'agriculteur à empêcher l'embroussaillement et l'envahissement de ses parcelles par des ligneux et de couper la végétation ligneuse entre le 1er août et le 30 septembre sur toutes les parcelles agricoles (article 36 de l'arrêté).

Cet arrêté a été abrogé par l'article 47 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 août 2015, attaqué par le troisième recours (217.684/XV-2950).

Le 23 novembre 2015, la Commission européenne a décidé de classer la plainte en raison de l'abrogation de l'arrêté du 13 juin 2014 faisant l'objet de celle-ci.

IV. Jonction

Considérant que les trois recours sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

V. Recevabilité

A. Quant aux recours 214.240/XV-3217 et 214.283/XV-3218

Considérant que l'arrêté attaqué par les recours 214.240/XV-3217 et 214.283/XV-3218 a été abrogé par l'article 47 de l'arrêté attaqué par le recours 217.648/XV-2950; que, dans ce dernier recours, la requérante demande, dans la requête, «d'annuler sans effet rétroactif l'article 22 de l'acte attaqué et d'annuler purement et simplement l'article 47 de l'acte attaqué en ce qu'il abroge l'article 28 de l'AGW du 13 juin 2014 fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole»; que dans le dernier mémoire, elle déclare qu'elle «entend désormais requérir l'annulation rétroactive de l'article 22 de l'arrêté attaqué et se désiste de son premier moyen»;

Considérant que le second moyen du troisième recours est dirigé exclusivement contre l'article 22 de l'arrêté attaqué et ne contient aucune critique dirigée contre l'article 47; qu'il s'ensuit que l'abrogation, par cet article 47, de l'arrêté attaqué par les deux premiers recours est devenue définitive;

Considérant que le premier requérant justifie son intérêt au recours par le fait qu'en sa qualité de cultivateur et d'éleveur, il fait partie des destinataires principaux de l'acte attaqué; qu'il convient toutefois d'observer que les arrêtés attaqués n'interdisent pas ou ne rendent pas obligatoires certaines actions, mais érigent l'accomplissement ou l'omission de ces actions en conditions qui déterminent l'obtention d'aides agricoles; que le requérant n'allègue pas qu'il aurait été privé de tout ou partie de ces aides pour ne pas avoir respecté les dispositions qu'il critique du premier arrêté attaqué, ni qu'il aurait, entre le 13 juin 2014 et le 1er octobre 2015 adopté, pour ne pas perdre des aides, un comportement qu'il aurait voulu éviter;

Considérant que la seconde requérante qui justifie son intérêt par son objet social qui est de défendre l'environnement dans une portion du territoire, n'allègue pas que, pendant la période où il a été en vigueur, l'arrêté attaqué aurait reçu une application qui porterait atteinte aux intérêts qu'elle défend; que l'annulation du premier arrêté attaqué ne présente plus d'intérêt pour les requérants; que les deux premiers recours sont irrecevables;

B. Quant recours 217.648/XV-2950

1. Demandes de la requérante

Considérant que dans la requête, la requérante déclare demander au Conseil d'État d'annuler sans effet rétroactif l'article 22 de l'acte attaqué et d'annuler «purement et simplement» l'article 47 de l'arrêté attaqué en ce qu'il abroge l'article 28 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2014 fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole;

que, dans cette requête, deux moyens sont pris, dont le premier est dirigé contre l'article 47 de l'arrêté attaqué et le second contre son article 22; que, dans le dernier mémoire, la requérante se désiste du premier moyen et «entend désormais requérir l'annulation rétroactive de l'article 22 de l'arrêté attaqué»;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 14*ter* des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne permet qu'aux parties adverses et intervenantes de demander que certains effets des règlements annulés soient considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement; qu'il n'est pas au pouvoir des requérants de formuler une demande semblable; que le recours doit être compris – ainsi que la requérante l'indique dans le dernier mémoire – comme dirigé contre l'article 22 de l'arrêté attaqué;

VI. Fond: second moyen du recours 217.684/XV-2950

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante dénonce une violation du règlement 1306/2013 qui, en son annexe II, mesure BCAE7[1], interdit de tailler les haies et les arbres durant la période de reproduction et de nidification des oiseaux; qu'elle expose que l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2014 avait omis de transposer cette règle, mais qu'à la suite d'une plainte à la Commission européenne, l'acte attaqué la transpose, mais de façon insuffisante étant donné que selon l'article 22 de l'arrêté attaqué la période ainsi considérée comme étant celle de «la période de reproduction et de nidification des oiseaux» est en effet fantaisiste et indigne d'une autorité comme la Région wallonne; qu'elle expose que chacun sait que la nidification ne se termine pas au 30 juin et qu'elle commence par l'appariement ou la construction du nid avant le 15 avril, et ce pour un grand nombre d'espèces d'oiseaux nichant dans les arbres et dans les haies; qu'elle produit des extraits de l'ouvrage de référence *Les passereaux de Belgique*, Première partie, 2e édition, Bruxelles, 1957, de R. Verheyen, publié par l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique qui illustrent la période de reproduction et de nidification de quelques espèces de nos oiseaux;

1 Abréviation de «Normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres».

Considérant que dans le mémoire en réplique, elle relève que:

- le moyen n'évoque pas expressément l'erreur manifeste d'appréciation, mais c'est ce qu'il sous-entend;
- la partie adverse affirme sans preuve que «la nidification des passereaux qui sont présents dans le milieu agricole se concentre entre le 15 avril et le 30 juin»;
- le règlement 1306/2013 ne protège pas que les oiseaux passériformes mais tous les oiseaux;
- le mémoire en réponse se braque sur le fait que les haies n'offrent pas d'abri suffisant avant le 15 avril parce que pas encore assez feuillues, ce qui est seulement exact pour les haies d'essences caducifoliées et pour autant qu'elles ne soient pas étoffées de lierre, mais ce ne sont pas seulement les haies, en tant que lieu de nidification, qui sont visées, mais également les arbres, et notamment les espèces cavernicoles qui n'ont pas besoin d'un feuillage épais pour nicher dans les cavités des arbres ou celles qui nichent dans des espèces sempervirentes comme l'épicéa, le buis, l'if, le genévrier, le houx;
- il est faux de dire que le 30 juin la très grande majorité des nichées est terminée et il n'est pas décent de prétendre que si les nids sont détruits, les espèces peuvent encore construire des nids de remplacement: cela ne correspond en aucune façon à la philosophie du Règlement 1306/2013;
- la charge de la preuve des affirmations de la partie adverse qui a pris l'acte attaqué doit résulter du dossier administratif, lequel est vide;
- le moyen doit être lu en fonction de cette vacuité et pris conséquemment, d'une erreur manifeste d'appréciation ou à tout le moins d'une insuffisance quant aux motifs;
- ce n'est pas à la partie requérante à démontrer que toutes les espèces d'oiseaux nichent en dehors des périodes fixées limitativement par l'acte attaqué, mais elle a quand même montré que toute une série d'espèces nichaient très souvent en dehors de cette période, ce qui illustre bien l'erreur manifeste mais surtout l'insuffisance quant aux motifs que le mémoire en réponse révèle;
- on se référera notamment au site www.aspas-nature.org, la mairie de mon village va élaguer les arbres... où il est clairement affirmé qu'en France la nidification dans les arbres a lieu jusqu'au mois d'août;
- quant à l'incertitude juridique et l'incertitude scientifique, Marcel Bayle énonce: «Jusqu'à fin août, nombre de jeunes oiseaux restent dépendants de leurs parents. Ces principes naturels sont connus» et ce dans un texte intitulé «Les incertitudes suscitées par le nouveau droit de la chasse» (page 1160; accessible sur internet);
- le Règlement 1306/2013 évoque la nidification des oiseaux et non la nidification des principales espèces d'oiseaux ou de la majorité des oiseaux; le débat sur l'existence de certaines espèces qui nichent entre le 15 avril et le 30 juin est donc hors de propos à partir du moment où il est avéré que d'autres nichent à des périodes postérieures au 30 juin;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'en son annexe II, le règlement 1306/2013 énonce dans la norme relative aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres n° 7 l'exigence de «Maintien des particularités topographiques, y compris, le cas échéant, les haies, les mares et étangs, les fossés, les arbres en lignes, en groupes ou isolés, les bordures de champs et les terrasses, y compris l'interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de reproduction et de nidification des oiseaux ainsi que, à titre facultatif, des mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes»; que «la période de reproduction et de nidification des oiseaux» à laquelle il fait référence n'est pas déterminée par ce règlement;

Considérant que l'article 22 de l'arrêté attaqué porte que «L'agriculteur ne taille pas les haies et les arbres durant la période s'étendant du 15 avril au 30 juin»; que le dossier administratif contient notamment une note au Gouvernement wallon qui indique, que cette disposition a été ajoutée «afin de tenir compte de l'obligation contenue dans le règlement où cette norme est explicitement mentionnée dans la BCAE7 de l'interdiction de tailler des arbres et haies durant la période de reproduction et de nidification»;

Considérant que le texte très succinct du règlement 1306/2013 laisse aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation pour déterminer la période de reproduction et de nidification; que s'il est vraisemblable que, comme le soutient la requérante, les dates retenues ne couvrent pas entièrement la période de nidification et de reproduction de tous les oiseaux, on peut raisonnablement considérer, avec la partie adverse, qu'une majorité d'oiseaux nidifient et se reproduisent à cette époque; que la documentation produite par la requérante concerne un débat d'ordre ornithologique qu'il ne revient pas au Conseil d'État de trancher; que le moyen n'est pas fondé;

VII. Dépens et indemnité de procédure

Considérant que la partie adverse n'a sollicité d'indemnité de procédure que dans le dossier 217.684/XV-2950; qu'il y a lieu de la lui accorder,

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les affaires portant les numéros de rôle 217.684/XV-2950, 214.240/XV-3217 et 214.283/XV-3218 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse dans l'affaire 217.684/XV-2950, à charge de l'a.s.b.l. AVALA.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge des parties requérantes à concurrence de 200 euros chacune.

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
Mme	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Yves HOUYET,	conseiller d'État,
Mme	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Nathalie ROBA Michel LEROY