

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.276 du 19 décembre 2018

A. 222.504/XV-3453

En cause : **GUILLAUME** Pierre,
ayant élu domicile chez
M^{es} Etienne et Antoine GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 26 juin 2017, Pierre GUILLAUME sollicite l'annulation de "la décision prise par le Directeur du Service public de Wallonie – Département des Aides – Direction des Structures agricoles du 26 avril 2017 prise sur recours et ayant pour objet le refus de l'octroi d'une aide à l'investissement pour la construction d'un silo couloir".

II. Procédure

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

M. Éric THIBAUT, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 20 novembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 décembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marie VANDERHEYDEN, *loco* M^{es} Etienne et Antoine GREGOIRE, avocats, comparaissant pour la partie requérante et M^e Aurélie VANDENBERGHE, *loco* M^e Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

Éric THIBAUT, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

1. Le 4 décembre 2009, les services de la partie adverse accusent réception de la demande d'aides aux investissements et à l'installation dans le secteur agricole introduite par le requérant. Cette demande porte sur divers types d'investissements, dont un silo couloir.

2. Le 7 juillet 2010, cette demande fait l'objet d'une décision favorable de l'administration, à l'exception de la construction du silo couloir "car règle d'antériorité non-respectée (AGW du 19 décembre 2008, art. 7, § 2bis)".

3. Le 25 août 2010, le requérant introduit un recours auprès du ministre en vue d'obtenir la révision de la décision en ce qui concerne le silo couloir.

4. Le 7 septembre 2011, le ministre de l'Agriculture prend une décision dans laquelle il refuse d'octroyer une aide pour la construction du silo couloir. Cette décision est motivée comme suit :

" À la lecture des différents documents fournis, notamment en date du 18 mai 2011 par Mme Jaumotte de la FWA, il apparaît que le silo dont il est question a été construit en 2009 sur une dalle de béton existante et installée comme béton de cours et non fond de silo.

De plus, en date du 26 novembre 2009, l'intéressé signale qu'il va réaliser en 2010 la construction du silo couloir alors que l'investissement est déjà largement entamé, voire réalisé. Il s'agit donc d'une fausse déclaration. Non seulement le début des travaux est antérieur à la décision mais qui plus est à la demande...

En l'occurrence, le cas de force majeure ne peut être invoqué puisqu'il s'agit d'une utilisation des bétons de 2006 à usage non prévu comme en atteste le courrier du constructeur, la société Sobedal daté du 17/08/2010.

L'avis défavorable est donc maintenu."

5. Le 14 novembre 2011, le requérant introduit un recours auprès du Conseil d'État contre la décision du 7 septembre 2011.

6. Le 26 avril 2013, le ministre compétent décide de retirer la décision du 7 septembre 2011. Par son arrêt n° 223.581 du 24 mai 2013, le Conseil d'État considère qu'il n'y a plus lieu à statuer suite à la décision de retrait.

7. Convoqué par un courrier du 4 octobre le requérant est entendu par les services de la partie adverse le 9 novembre 2016.

8. Le 4 avril 2017, la partie adverse refuse à nouveau l'octroi de l'aide sollicitée pour le silo couloir.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

" Remarque générale du dossier
Vu le Règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 14 décembre 2006 portant modalités d'application du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (en abrégé R. n°1974/2006), notamment l'article 47;
Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole (en abrégé AGW du 19-12-2008), notamment les articles 5, § 5; 7, § 2*bis* et 96;
Vu le rapport de l'auditeur Denis Delvax du Conseil d'État du 7 juin 2012 sur votre recours en annulation de ma décision du 7 septembre 2011 refusant d'octroyer une aide pour la construction d'un silo couloir;
Vu l'arrêt n° 223.581 du Conseil d'État du 24 mai 2013;
Vu votre audition du 9 novembre 2016 par des membres de mon Cabinet;
Vu le procès-verbal de votre audition;
[...]
Vu les pièces du dossier;
Considérant que vous avez introduit le 4 décembre 2009 une demande d'aides aux investissements et à l'installation dans le secteur agricole portant entre autre sur un silo couloir;
Considérant qu'à cette date la situation apparaît confuse; qu'un silo couloir ancien existerait, selon une déclaration de votre part; que dès 2008 vous auriez manifesté l'intention d'en construire un ultérieurement, selon une autre déclaration; que sa construction aurait débuté mais que les travaux n'étaient pas totalement réalisés avant l'introduction de la demande puisque les factures ont été émises au début de l'année 2010, selon le rapport de l'auditeur du Conseil d'État; qu'à une date indéterminée mais antérieure à la fin 2009, vous avez été informé par l'entrepreneur des dalles en béton de votre cour, qu'il est susceptible de se dégager de sa responsabilité; que lors d'une visite sur place le 18 mai 2010, vous n'avez pas produit de document concernant le silo couloir; que lors d'une conversation téléphonique du 25 mai 2010, vous avez reconnu un souci avec le silo couloir mais que vous ne vouliez pas en dire plus au téléphone;
Considérant que nonobstant les nombreux contacts entre vous et mon administration depuis le 4 décembre 2009, ce n'est finalement que lors de votre audition du 1^{er} janvier 2010 que vous avez admis que le silo couloir était construit fin 2009, mais encore inachevé; que nonobstant les nombreux contacts, entre le

4 décembre 2009 et le 25 août 2010, date de votre recours, vous n'avez pas invoqué de circonstance exceptionnelle pour vos travaux de silo couloir;
Considérant qu'il a finalement été établi qu'à tout le moins les travaux de silo couloir ont précédé ma décision du 7 juillet 2010;
Considérant que les travaux de silo couloir ont dès lors été réalisés ou entamés avant la date d'acceptation par l'autorité compétente;
Considérant que des circonstances exceptionnelles couvertes par l'art. 96 de l'AGW du 19 décembre 2008, et pour autant que l'investissement soit nécessaire à la continuité de l'exploitation, permettent de déroger à l'obligation d'obtenir l'acceptation de l'autorité compétente préalablement à la réalisation ou à l'entame d'un investissement;
Considérant que dans votre recours du 25 août 2010, vous invoquez l'application de l'art. 96, 5°, de l'AGW du 19 décembre 2008, à savoir la destruction accidentelle de bâtiments de l'exploitation destinés à l'élevage;
Considérant qu'ayant entreposé en 2008 du maïs d'ensilage sous la forme d'un silo taupinière sur le béton de votre cour, vous-même et l'entrepreneur des travaux de la cour avez constaté en 2009 une dégradation des bétons due à l'acidité du jus de maïs, de nature en outre à dégager l'entrepreneur de sa responsabilité quant à la pérennité des dalles en béton; que cette circonstance constitue la circonstance exceptionnelle que vous invoquez;
Considérant que pour y remédier vous avez construit un silo couloir spécifique pour y entreposer le maïs d'ensilage, entre la fin de l'année 2009 et le premier semestre 2010;
Considérant que la circonstance exceptionnelle invoquée n'en est pas une en ce qu'elle ne concerne pas un bâtiment de l'exploitation destiné à l'élevage; qu'il s'agit d'une couverture de sol, sans élévation ou construction au-dessus du sol; qu'il ne s'agit pas non plus de destruction accidentelle, c'est-à-dire due à un élément soudain, extérieur et imprévu, mais d'une dégradation lente, du fait de l'ensilage lui-même et sur une surface à un autre usage;
Considérant que s'il fallait néanmoins admettre qu'il s'agit d'une circonstance répondant à la condition de consister en une destruction accidentelle d'un bâtiment de l'exploitation destinée à l'élevage, *quod non*, la réalisation de silo couloir devait en outre être nécessaire à la continuité de l'exploitation, ce qui n'est pas le cas; que ce qui était nécessaire était de mettre fin au silo taupinière aménagé sur le béton de la cour; que rien n'empêchait de le déplacer sur un sol adapté existant, comme une prairie ou terre à proximité par exemple;
Considérant que s'il fallait admettre, et qu'il s'agissait d'une destruction accidentelle d'un bâtiment destiné à l'élevage, *quod non*, et qu'il était nécessaire à la continuité de l'exploitation de construire un silo couloir, *quod non*, vous deviez notifier par écrit à l'autorité compétente la circonstance exceptionnelle que vous rencontriez, dans un délai de dix jours ouvrables à compter du jour où vous étiez en mesure de le faire, et en y joignant, à la satisfaction de l'autorité compétente, les justificatifs correspondant (art. 47, al. 2, du R. n° 1974/2006), ce que vous n'avez pas fait; que vous étiez en mesure de le faire à une date indéterminée, mais antérieure à la fin 2009, date indéterminée à laquelle vous étiez averti du risque de perdre la garantie attachée à la pérennité du béton de votre cour et à la voir continuer à se dégrader; qu'invité à plusieurs reprises, sur place, au téléphone et dans les locaux de l'administration à fournir des explications et produire des documents, vous vous êtes abstenu d'invoquer la circonstance exceptionnelle, que vous n'avez fait valoir que dans votre recours du 25 août 2010;
Considérant enfin que les opérations de déplacement de votre exploitation, que vous avez détaillées lors de votre audition du 9 novembre 2016, permettent certes d'inscrire la construction du silo couloir dans un ensemble de travaux et contraintes particulières, mais ne permettent pas de conclure pour autant que l'une ou l'autre opération aurait été dictée par la force majeure ou des circonstances exceptionnelles;
Votre recours du 25 août 2010 est recevable, mais non fondé."

Le 26 avril 2017, Y.B., directeur, signe la décision attaquée "au nom du ministre pour notification".

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'excès de pouvoir, de la violation du principe général de droit du délai raisonnable, de la violation des principes généraux de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation. Il expose que l'acte attaqué, adopté le 26 avril 2017, se prononce sur un recours administratif introduit le 25 août 2010, de sorte qu'il est intervenu dans un délai déraisonnable.

Il développe son moyen en affirmant que le principe du délai raisonnable constitue un principe général de droit applicable en toute matière, que la compétence des autorités administratives touche à l'ordre public et que le délai raisonnable et son dépassement s'apprécient en fonction de la nature, de la complexité de l'affaire et du comportement tant de l'agent que de l'autorité. Il précise qu'en l'espèce, l'acte attaqué a été adopté dans le cadre d'un recours administratif organisé qu'il a introduit le 25 août 2010 et rappelle qu'après plusieurs années, la partie adverse a retiré sa décision adoptée sur ce recours et que la nouvelle décision est intervenue environ six ans après l'introduction du recours administratif. Il indique qu'il s'est toujours inquiété de l'état d'avancement du dossier et qu'il a relancé à plusieurs reprises l'administration, que la matière ne présente pas de complexité particulière et que l'acte attaqué ne contient aucun élément réellement neuf de sorte qu'il aurait donc pu être adopté bien plus tôt et intervenir dans un délai raisonnable.

Il soutient que l'obligation pour l'autorité administrative de statuer dans un délai raisonnable touche à la compétence et relève donc de l'ordre public, de sorte qu'il a nécessairement intérêt au moyen. Subsidiairement, il ajoute qu'il a bien intérêt au moyen dans la mesure où la question centrale de ce dossier concerne l'appréciation de ce qu'il y a lieu d'entendre par "circonstances exceptionnelles" dans la réglementation concernée. Or, plus le temps s'écoule et plus il aura des difficultés à réunir d'éventuels moyens de preuve pour justifier sa démarche de commencement des travaux. Selon lui, le temps qu'a mis l'administration pour statuer porte atteinte à ses intérêts notamment parce que l'écoulement du temps accroît les difficultés probatoires si un débat doit avoir lieu devant le juge judiciaire.

En réplique, pour rencontrer l'objection de la partie adverse quant à son intérêt au moyen, le requérant expose que sa situation ne peut pas être comparée aux cas dans lesquels l'administration est seule compétente pour accorder un avantage. Il effectue un lien entre la possible compétence des juridictions judiciaires pour contrôler l'application de la réglementation existante et la question de l'intérêt au moyen, soulignant que la question centrale du litige concerne l'appréciation de ce qu'il y a lieu d'entendre par "circonstances exceptionnelles" dans la réglementation concernée. Il estime que la partie adverse refuse de rencontrer les arguments qu'il invoque pour justifier de l'existence de circonstances exceptionnelles lui permettant d'obtenir l'aide demandée. Il fait valoir que le principe général du délai raisonnable est d'ordre public, qu'il est donc en droit d'exiger de la part de l'administration une certaine diligence dans le traitement de son dossier et que, disposant de la possibilité d'obtenir l'avantage autrement que par une nouvelle décision de la partie adverse, il a bien intérêt au moyen.

Dans son dernier mémoire, il explique qu'il ne faut pas partir du postulat que l'aide qu'il a sollicitée ne peut être accordée que par une décision de l'administration. Il rappelle les délais d'examen de sa demande, introduite en 2009, et la teneur de l'article 96 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole qui prévoit qu'en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, l'investissement peut être réalisé ou entamé avant l'adoption de la décision administrative. Il considère que même si l'administration dispose d'une certaine marge d'appréciation pour interpréter et appliquer cette réglementation, c'est aux juridictions judiciaires qu'il appartiendra de se prononcer sur l'existence, en l'espèce, d'une force majeure ou de circonstances exceptionnelles et donc sur son droit subjectif à obtenir l'aide sollicitée. Selon lui, ce constat n'empêche pas le Conseil d'État d'exercer les compétences qui lui sont attribuées par la loi puisqu'en introduisant son recours, il ne demande pas que la partie adverse soit condamnée à lui accorder l'aide, mais soumet l'acte attaqué à un contrôle objectif de légalité. Il fait état de la théorie de l'objet véritable du recours et affirme que le délai raisonnable ayant été dépassé, l'acte doit être annulé et que de ce fait, l'autorité administrative aura perdu toute compétence pour se prononcer de sorte qu'il pourra alors s'adresser au juge compétent pour décider s'il a droit à l'aide litigieuse. Il invoque l'arrêt n° 236.116, du 12 octobre 2016, par lequel le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître du recours contre une décision adoptée sur la base de l'article D.17 du Code wallon de l'agriculture, ainsi que d'autres arrêts relatifs aux aides à l'investissement agricole.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Le requérant soutient que le Conseil d'État est compétent pour annuler l'acte attaqué, tout en plaissant qu'après une telle annulation, il disposerait d'un recours devant les juridictions judiciaires pour faire reconnaître qu'il a droit à l'aide à l'investissement agricole dont il a demandé le bénéfice.

Pareille thèse est entachée de contradiction. Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation si l'enjeu véritable de ce dernier est la reconnaissance d'un droit subjectif. Or, à suivre le requérant, l'objet de la contestation serait, *in fine*, la reconnaissance d'un droit subjectif que la décision attaquée lui dénierait.

Le requérant ne soutient pas que, de manière générale, la partie adverse ne disposerait d'aucune marge d'appréciation dans l'octroi des aides à l'investissement régies par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008, précité. Il invoque uniquement, pour conclure à l'existence d'un tel droit subjectif, la question de l'existence, en l'espèce, de circonstances de force majeure au sens de l'article 96 de cet arrêté – question qui n'est pas abordée dans les moyens d'annulation. Dans la mesure où aucun élément n'est avancé pour démentir que l'octroi des aides à l'investissement en agriculture comporte bien une marge d'appréciation, le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours, comme l'admet notamment l'arrêt n° 236.631, du 1^{er} décembre 2016.

Le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte en raison du dépassement du délai raisonnable n'est pas d'ordre public. Il ne peut donner dès lors lieu à l'annulation de l'acte attaqué que si le requérant y a intérêt.

Le dépassement du délai raisonnable a pour effet de rendre la décision adoptée illégale et d'empêcher que l'administration reprenne ultérieurement une nouvelle décision.

En l'espèce, si l'acte attaqué devait être annulé pour le motif qu'il a été adopté au-delà du délai raisonnable, il en résulterait que, toute nouvelle décision étant nécessairement encore plus tardive, la partie adverse ne pourrait plus statuer sur la demande d'aide à l'investissement introduite par le requérant, qui se trouverait donc privé de l'avantage dont il demande le bénéfice. Une telle annulation n'est pas davantage nécessaire pour permettre au requérant de faire valoir devant les cours et tribunaux tout droit subjectif dont il s'estime titulaire.

Il en résulte que le moyen ne peut conduire à l'annulation de l'acte attaqué, étant sans intérêt pour le requérant.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation des articles 33, alinéa 2, 37, 105 et 108 de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès ou du détournement de pouvoir, de la violation de l'article 5, § 5, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008, précité, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation. Le requérant expose que l'acte attaqué est signé par le directeur "au nom du ministre" alors qu'aucun élément ne permet de vérifier si le directeur a statué dans le cadre d'une délégation de pouvoir ou d'une délégation de signature.

Il explique que l'article 5, § 5, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008, précité, organise un recours administratif et que l'autorité désignée pour statuer sur le recours est le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions alors que l'autorité appelée à statuer en premier degré est le directeur général de la direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement. Il considère qu'en l'espèce, le directeur général de la direction générale opérationnelle Agriculture a statué à deux reprises, tant au premier degré que sur recours, alors que le recours administratif doit être porté devant une autorité différente de celle ayant statué au premier degré.

En réplique et dans son dernier mémoire, il s'en remet à l'appréciation du Conseil d'État.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Il ressort du dossier administratif qu'une proposition de révision globale a été adressée au ministre, qui a signé pour accord le 4 avril 2017. C'est uniquement la notification de cette décision qui a été signée, le 26 avril 2017, par le directeur au nom du ministre.

Le deuxième moyen manque en fait.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-neuf décembre deux mille dix-huit, par :

Diane DÉOM,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Caroline HUGÉ.

Diane DÉOM.