CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.431 du 2 octobre 2020

A. 227.029/XV-3958

En cause : **DUMONT DE CHASSART** Ghislain,
ayant élu domicile chez
M^es Antoine GREGOIRE et
Etienne GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre BAUDINET, avocat,
rue de l'Aéroport 58
4460 Grâce-Hollogne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 décembre 2018, Ghislain DUMONT DE CHASSART, demande l'annulation de « la décision de la Région wallonne – Organisme payeur de Wallonie – Département de l'Agriculture – Direction des Surfaces agricoles - du 22 octobre 2018 déclarant le recours introduit par Monsieur Ghislain DUMONT de CHASSART non fondé et en conséquence confirmant la décision d'instance de notification du calcul des aides à l'agriculture biologique pour la campagne 2017 datée du 23 mai 2018 ».

II. Procédure

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

M. Constantin Nikis, premier auditeur 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.

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 septembre 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Guillaume Poulain, *loco* M^es^ Antoine Grégoire et Etienne Grégoire, avocat, comparaissant pour la partie requérante a été entendu en ses observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, 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 recours s'inscrit dans le contexte des aides publiques de soutien à l'exploitation agricole susceptibles d'être obtenues en vertu des règles de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union européenne dont le fondement juridique est établi par les articles 38 à 44 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'un des volets de la PAC est défini par le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, qui est applicable depuis le 1^er^ janvier 2015. Le recours concerne l'aide pour l'agriculture biologique (article 29).

2. Le requérant est exploitant agricole. Il exerce son activité de production biologique sur le territoire de la Région wallonne. Souhaitant bénéficier d'aides versées dans le cadre de l'application de la PAC, il complète, le 27 avril 2017, le « formulaire de déclaration de superficie et demande d'aides 2017 ». Il déclare notamment sur les parcelles n^os^ 54 et 55, dont la superficie totale déclarée en 2017 est de 0,25 hectare, avoir planté de la luzerne biologique. Il leur attribue le code 73 et les classe dans le groupe 3, intitulé « autres cultures ».

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡

3. Le 23 mai 2018, la partie adverse notifie au requérant les aides auxquelles il a droit pour la campagne 2017. Elle refuse de prendre en considération la luzerne en tant que culture.

4. Le 15 juin 2018, le requérant introduit un recours auprès de l'Organisme payeur de Wallonie, réceptionné le 3 juillet 2018. Dans son recours, il explique que :

« Sur certaines parcelles de mon exploitation, j'ai implanté fin 2016 une luzerne biologique code 73 dans ma DS2017 et DS2018. Cette culture, d'un point de vue agronomique, permet au sol de se reposer et par la même occasion de l'empêcher de se salir, elle amène une bonne structure et un bon reliquat pour la culture suivante.

Selon la notice explicative de la déclaration de superficie et demande d'aide 2016 1er volet page 34, la luzerne code 73 est à considérer en groupe 2 (arboriculture maraîchage).

Selon la notice explicative de la déclaration de superficie et demande d'aide 2017 1er volet page 35, la luzerne code 73 est à considérer en groupe 3 (autres cultures + verger haute tige).

Pour la DS2018, on ne retrouve plus les codes cultures et leurs groupes correspondants sur format papier mais sur Paconweb et est à considérer en groupe 3.

Pour parfaire l'information qui me semblait contradictoire entre deux informations différentes, un mail de Mme A.D. DG03 Ciney, en date du 5 octobre 2017, nous confirme que la luzerne est bien reprise dans le groupe 3 (mail joint à la présente).

Suite à ce mail, je me voyais confiant par rapport à ce groupe et code culture. C'est en connaissance de tous les éléments que l'on effectue l'assolement de ses parcelles et chaque point a des conséquences financières sur mon exploitation d'autant plus que je n'ai pas les 0.6 UGB requis pour le groupe 1.

En date du 12 juin 2018, suite à ma notification de calcul, j'ai demandé des explications à Mme B. (direction des surfaces agricoles de Namur) qui m'a répondu indirectement que c'était une erreur dans la notice et que seul faisait loi l'arrêté gouvernemental.

Sauf erreur, aucun communiqué ne mentionne cette erreur ni ne la rectifie depuis 2016.

Pour ma part, j'estime qu'en 2016, il y a eu une erreur d'impression en la mettant dans le groupe 2 (horticulture), cette erreur a été corrigée dès 2017 en la mettant en groupe 3 (culture) et qu'il ne peut plus être question d'une nouvelle erreur d'impression.

Je vous saurais gré de bien vouloir intervenir auprès de votre administration pour qu'elle assume alors ses erreurs tant pour le passé que pour cette année. Le fait est qu'il ne nous est plus permis de modifier ni la déclaration ni l'assolement pour 2018.

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡

Les erreurs sont possibles, je n'en disconviens pas, mais, dans mon cas, les erreurs me sont sanctionnées et ont un impact financier direct sur ma ferme. En est-il de même de votre côté ?

Je vous prie de croire en mon désarroi face à cette situation involontaire et vous prie de croire en ma considération sincère. »

5. Le 22 octobre 2018, le directeur de l'Organisme payeur de Wallonie rejette le recours du 15 juin 2018 pour les motifs suivants :

« Le recours introduit pour votre compte le 15/06/2018 […] est refusé.
Pour quelle raison ?

Les notices explicatives des DS2016 et 2017 mentionnent, conformément à l'article D32 du Code wallon de l'agriculture, qu'elles ont une valeur indicative et que seuls font foi les textes officiels publiés, entre autres, au Moniteur belge, ce qui est le cas de l'arrêté ministériel wallon du 3 septembre 2015 relatif aux aides à l'agriculture biologique.

Nous nous excusons pour l'erreur contenue dans les notices et informations concernant les DS des campagnes 2016 et 2017 à propos du groupe de cultures auquel appartient le code 73 – Luzerne : les corrections/modifications ont été apportées lors de l'obligation d'utilisation de l'outil informatique "PAC on WEB" pour le remplissage de la DS2018.

En outre, il convient de remarquer qu'en Wallonie, la luzerne n'est utilisée que pour la production fourragère au contraire, par exemple, des grandes cultures des plaines de Champagne en France où elle est destinée à des usines de déshydratation. »

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

Le requérant observe que la partie adverse a expressément indiqué, dans l'acte attaqué, que le Conseil d'État était compétent pour connaître du recours. Il estime, dès lors, que la partie adverse considère que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours. Il indique que l'objet véritable du recours consiste à faire contrôler la légalité d'un acte administratif de portée individuelle, contrôle qui relève de la compétence du Conseil d'État. Il ajoute que le Conseil d'État s'est déjà considéré comme compétent dans des circonstances similaires au cas d'espèce. Dans son mémoire en réplique, il n'aborde plus la question et, dans son dernier mémoire, il s'en réfère à l'appréciation du Conseil d'État.

La partie adverse s'en réfère également à l'appréciation du Conseil d'État.

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡

IV.2. Appréciation

La compétence *ratione materiae* du Conseil d'État est définie par l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le paragraphe 1er de cette disposition est libellé comme il suit :

« Art. 14, § 1er. Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :
1° des diverses autorités administratives ;
2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.
Les irrégularités visées à l'alinéa 1er ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.
L'article 159 de la Constitution s'applique également aux actes et règlements visés à l'alinéa 1er, 2° ».

Les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. 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. 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 compétente pour en connaître. 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. 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.

L'article 29 du règlement (UE) n° 1305/2013, précité, dispose ce qui suit :

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡

« Agriculture biologique

1. L'aide au titre de cette mesure est accordée, par hectare de surface agricole, aux agriculteurs ou groupements d'agriculteurs qui s'engagent, sur la base du volontariat, à maintenir des pratiques et méthodes de l'agriculture biologique telles qu'elles sont définies dans le règlement (CE) n° 834/2007 ou à adopter de telles pratiques et méthodes et qui sont des agriculteurs actifs au sens de l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013, tel qu'il s'applique dans l'État membre concerné.

2. Le soutien n'est accordé que pour les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires établies en application du titre VI, chapitre I, du règlement (UE) n° 1306/2013, des critères pertinents et des activités minimales établies en application de l'article 4, paragraphe 1, point c) ii) et iii), du règlement (UE) n° 1307/2013, des exigences minimales applicables à l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires, ainsi que des autres exigences obligatoires pertinentes établies par le droit national. Toutes ces exigences sont recensées dans le programme.

3. Les engagements au titre du présent article sont pris pour une période de cinq à sept ans. Lorsqu'une aide est accordée pour la conversion à l'agriculture biologique, les États membres peuvent fixer une période initiale plus courte correspondant à la période de conversion. Lorsque le soutien est accordé pour le maintien de l'agriculture biologique, les États membres peuvent prévoir dans leurs programmes de développement rural une prolongation annuelle après la fin de la période initiale. Pour les nouveaux engagements concernant le maintien de l'agriculture biologique qui succèdent directement à l'engagement exécuté pendant la période initiale, les États membres peuvent fixer une période plus courte dans leurs programmes de développement rural.

4. Les paiements sont accordés annuellement et indemnisent les bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris. Le cas échéant, ils peuvent également couvrir les coûts de transaction à concurrence d'une valeur maximale de 20 % de la prime versée pour les engagements. Lorsque les engagements sont pris par des groupements d'agriculteurs, le niveau maximal est de 30 %.
Lors du calcul des paiements visés au premier alinéa, les États membres déduisent le montant nécessaire afin d'exclure le double financement des pratiques visées à l'article 43 du règlement (UE) n° 1307/2013. Les États membres peuvent calculer cette déduction sous la forme d'un montant moyen forfaitaire appliqué à tous les bénéficiaires concernés mettant en œuvre le type de sous-mesure concerné.

5. L'aide est limitée aux montants maximaux fixés à l'annexe II.

6. Afin de veiller à exclure le double financement visé au paragraphe 4, deuxième alinéa, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 83, afin de définir la méthode de calcul à utiliser ».

Conformément à l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre.

L'article D.249, alinéa 2, 4°, du Code wallon de l'Agriculture est libellé comme suit :

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡

« Le Gouvernement est habilité à prendre des mesures en faveur des :
4° aides à l'agriculture biologique ».

L'article 8, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 relatif à l'octroi des aides à l'agriculture biologique et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 relatif à l'octroi d'aides à l'agriculture biologique dispose ce qui suit :

« Seuls les groupes de cultures définis par le Ministre en conformité avec le programme wallon de développement rural font l'objet d'un engagement en vue de l'obtention d'une aide à la production biologique ».

L'article 5, § 1er, de l'arrêté ministériel du 3 septembre 2015 relatif aux aides à l'agriculture biologique indique ce qui suit :

« Les groupes de cultures mentionnés à l'article 8, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 sont établis comme suit :
1° le groupe de cultures 1, intitulé " prairies et cultures fourragères " est composé des cultures suivantes :
a. prairies permanentes ;
b. prairies temporaires ;
c. maïs ensilage ;
d. trèfles ;
e. luzerne ;
f. autres fourrages ;
g. […]
h. parcours volailles ;
i. parcours porcins ; […] ».

L'article 8 de l'arrêté ministériel du 3 septembre 2015, précité, dispose notamment ce qui suit :

« Conformément à l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015, pour les trois groupes de cultures déterminés à l'article 5, § 1er, le montant de l'aide au maintien est établi par tranche de superficie.
Pour le groupe de cultures 1, le montant de l'aide est fixé en fonction de l'étendue de la superficie totale de l'ensemble des parcelles considérées :
1°200 euros/ha pour les 60 premiers hectares ;
2°120 euros/ha au-delà du 60e hectare. […] ».

Les arrêtés du 3 septembre 2015, adoptés dans le cadre de l'article 29 du règlement (UE) n° 1305/2013, précité, ne laissent aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité chargée d'examiner la demande introduite par un agriculteur quant à l'octroi d'une aide à l'agriculture biologique. Il faut, mais il suffit, que l'agriculteur remplisse les conditions énoncées par cette règlementation pour qu'il ait le droit de percevoir cette aide. Une contestation portant sur le droit de percevoir cette aide doit être portée devant les cours et tribunaux.

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡

Au vu de ce qui précède, le véritable enjeu du présent recours porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif de sorte que le Conseil d'État est incompétent pour en connaître. L'indication erronée, dans la décision attaquée, qu'un recours au Conseil d'État est ouvert, est sans incidence sur la compétence de ce dernier, l'autorité n'ayant en effet pas le pouvoir de modifier les conditions de recevabilité d'un recours au Conseil d'État.

Il s'ensuit que le recours en annulation ne peut être accueilli.

V. Indemnité de procédure et dépens

Dans ses écrits de procédure, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros.

Dans son dernier mémoire, le requérant indique que la position de la Région wallonne sur la question de la compétence du Conseil d'État est ambigüe, qu'elle n'a pas soulevé de déclinatoire de compétence dans son mémoire en réponse et que dans le cadre d'un contentieux judiciaire, elle « reproche à l'administré de ne pas avoir introduit de recours au Conseil d'État » de sorte qu'il ne peut lui être reproché d'avoir voulu préserver ses droits en introduisant le présent recours.

Le présent arrêt constatant l'incompétence du Conseil d'État, il ne peut être considéré que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et aucune indemnité de procédure ne peut être accordée.

Dès lors que l'acte attaqué fait erronément mention d'une possibilité de recours devant le Conseil d'État, il convient de mettre les autres dépens à charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le 2 octobre 2020, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht

‡ACKUMAADC-BECGCHQ‡