

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.941 du 28 octobre 2022

A. 232.842/XV-4666

En cause : 1. **l'association sans but lucratif SNPC**
 - Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires,
 2. **l'association sans but lucratif NTF**
 - Propriétaires ruraux de Wallonie Nature, Terres et Forêts,
 ayant toutes deux élu domicile chez
 M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
 boulevard d'Avroy, 270
 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 4 février 2021, les associations sans but lucratif Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires (SNPC) et Propriétaires ruraux de Wallonie Nature, Terres et Forêts (NTF) demandent « l'annulation de l'arrêté pris par la partie adverse, soit la décision du ministre de l'Agriculture [...] du 26 novembre 2020, publication faite en exécution de l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2016 portant exécution du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages, applicable à partir du 1^{er} janvier 2021, publié au *Moniteur belge* le 15 décembre 2020, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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, concluant à l'annulation, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mars 2022 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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. Le cadre législatif et l'acte attaqué

1. Le décret wallon du 20 octobre 2016 limitant les fermages (ci-après : « le décret du 20 octobre 2016 »), dans la version en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2020, dispose comme il suit :

« Article 1^{er}. § 1^{er}. Le fermage maximal d'une terre donnée en location est son revenu cadastral non indexé multiplié par un coefficient.

Le fermage maximal d'un bâtiment donné en location est son revenu cadastral non indexé multiplié par un coefficient.

§ 2. L'augmentation du revenu cadastral résultant de la construction de bâtiments ou de l'exécution de travaux par le preneur sur le bien loué n'est pas prise en compte pour la fixation du fermage maximal.

Art. 2. § 1^{er}. Dans l'année d'entrée en vigueur du présent décret, le Gouvernement fixe, pour chaque région agricole, les coefficients visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, suivant une méthode qu'il détermine sur base de la moyenne des coefficients des fermages pour chaque région agricole.

Le Gouvernement détermine par ailleurs les régions agricoles visées à l'alinéa 1^{er} en tenant compte de zones d'agriculture homogènes.

§ 2. Chaque année, le Gouvernement actualise les coefficients visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, suivant une méthode qu'il détermine, afin de tenir compte de l'évolution :
1° pour cinquante pourcents du revenu du travail agricole par hectare pour chaque région agricole ;

2° pour cinquante pourcents d'un index basé sur l'indice des prix à la consommation.

Le revenu du travail agricole par hectare visé à l'alinéa 1^{er} est le revenu annuel moyen des exploitations évalué selon une méthode déterminée par le Gouvernement en tenant compte du rapport du Réseau d'Information comptable agricole.

Le Gouvernement peut prévoir un pourcentage au-dessus ou en-dessous duquel le coefficient n'est pas modifié.

Art. 3. Le Gouvernement détermine la date à laquelle les coefficients visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, sont publiés au Moniteur belge.

Le Gouvernement peut prévoir un mode de publicité complémentaire.

Ces coefficients s'appliquent aux fermages venant à échéance au cours de l'année civile qui suit leur publication au Moniteur belge.

Art. 3/1. § 1^{er}. Le fermage maximal peut être augmenté dans les cas et les proportions suivantes :

1° lorsque le contrat de bail intervenu par acte authentique fixe une première période d'occupation de dix-huit ans, le fermage établi conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, peut être augmenté de trente-six pourcents et le fermage établi conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, peut être augmenté de dix-huit pourcents ;

2° lorsque le contrat de bail intervenu par acte authentique fixe une première période d'occupation de vingt et un ans, le fermage établi conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, peut être augmenté de quarante-deux pourcents et le fermage établi conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, peut être augmenté de vingt et un pourcents ;

3° lorsque le contrat de bail intervenu par acte authentique fixe une première période d'occupation de vingt-quatre ans, le fermage établi conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er} peut être augmenté de quarante-huit pourcents et le fermage établi conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, peut être augmenté de vingt-quatre pourcents ;

4° lorsque le contrat de bail intervenu par acte authentique fixe une première période d'occupation de vingt-cinq ans ou plus, le fermage établi conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, peut être augmenté de cinquante pourcents et le fermage établi conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, peut être augmenté de vingt-cinq pourcents. Lorsque le contrat de bail se poursuit au-delà de la première période de 27 ans, les majorations restent d'application pour les reconductions ultérieures prévues à l'article 8, § 2, de la section 3 ("Des règles particulières aux baux à ferme") du Livre III, Titre VIII, Chapitre II, du Code civil, ci-après dénommée loi sur le bail à ferme.

Au-delà de la première période d'occupation stipulée à l'alinéa 1^{er}, le fermage maximal revient au niveau fixé sur la base de l'article 1^{er}, § 1^{er}. Toutefois, s'il est conclu à la suite d'une première période d'occupation dont la durée est reprise à l'alinéa 1^{er} et sans interruption entre les mêmes parties un bail de fin de carrière au sens de l'article 8, § 5, de la loi sur le bail à ferme, le fermage maximal peut être augmenté dans la même proportion qu'antérieurement.

§ 2. En dehors des cas visés au paragraphe 1^{er}, le fermage maximal peut être augmenté dans les cas et les proportions suivantes :

1° vingt pourcents tant pour les terres que pour les bâtiments lorsque le contrat de bail entre dans une troisième période de neuf ans ;

2° trente-cinq pourcents tant pour les terres que pour les bâtiments lorsque le contrat de bail entre dans une quatrième période de neuf ans.

§ 3. Le fermage maximal peut être augmenté de cinquante pourcents pour les terres et vingt-cinq pourcents pour les bâtiments si le contrat de bail est un contrat de bail de carrière conformément à l'article 8, § 3, de la section 3 ("Des règles particulières aux baux à ferme") du Livre III, Titre VIII, Chapitre II, du Code civil.

Art. 4. Le bailleur ou le preneur peut demander la révision du fermage d'un bail en cours sur la base fixée aux articles 1^{er} et 3/1.

Lorsque le preneur demande la révision du fermage d'un bail en cours dont le montant dépasse le maximum autorisé, le bail n'est pas nul, mais le fermage est ramené au montant établi conformément aux articles 1^{er} et 3/1.

La demande du bailleur en révision du fermage produit ses effets uniquement pour les fermages venant à échéance après la date de notification par envoi recommandé de l'adaptation du fermage.

Dans la mesure où ils dépassent le taux légal, les fermages sont restitués au preneur à sa demande. Toutefois, cette restitution s'applique uniquement aux fermages échus et payés des cinq dernières années qui précèdent la demande. L'action du preneur en restitution de ces sommes se prescrit après un an à compter du jour où il quitte le bien loué.

Art. 4/1. Les dispositions du présent décret s'appliquent :

1° aux redevances dues du chef de concessions consenties par les pouvoirs publics et ayant pour objet la jouissance ou l'exploitation d'un bien rural ;

2° aux redevances perçues pour la mise à disposition des biens communaux tels que repris à l'article 542 du Code civil en ce compris les sarts communaux s'ils ont pour objet la jouissance ou l'exploitation d'un bien rural.

[...] ».

2. L'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2016 portant exécution du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages (ci-après : « l'arrêté du 24 novembre 2016 ») dispose comme il suit :

« Article 1^{er}. Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par :

1° l'Administration : la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie ;

2° le décret du 20 octobre 2016 : le décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages ;

3° la demande unique : la demande unique au sens de l'article D.3., 13°, du Code wallon de l'Agriculture ;

4° le Ministre : le ministre de l'Agriculture ;

5° la surface agricole utile : le territoire consacré à la production agricole dans l'ensemble de ses composantes. Elle comprend par ordre décroissant les prairies permanentes, les cultures céréalières, les cultures fourragères et industrielles, les prairies temporaires ainsi que les jachères.

Art. 2. Pour l'application de l'article 2, § 1^{er}, du décret du 20 octobre 2016, le Ministre calcule la moyenne des coefficients des fermages des provinces pour chaque région agricole, en vigueur au 1^{er} janvier 2016, pondérée en fonction des surfaces agricoles utiles de chacune de ces provinces.

Les surfaces agricoles utiles visées à l'alinéa 1^{er} sont établies sur base des demandes uniques de l'année précédant l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 3. § 1^{er}. Le Ministre fixe avant le 1^{er} décembre de chaque année, pour chaque région agricole, les coefficients mentionnés à l'article 2, § 2, du décret 20 octobre 2016.

§ 2. L'évolution du revenu du travail agricole par hectare pour chaque région agricole est calculée sur la base d'un indice exprimant le rapport entre, d'une part, la moyenne du revenu du travail agricole par hectare des cinq dernières années précédant l'année au cours de laquelle les coefficients sont actualisés et, d'autre part, la moyenne du revenu du travail agricole par hectare des cinq dernières années précédant l'année qui précède celle au cours de laquelle les coefficients sont actualisés.

Le revenu du travail agricole par hectare visé à l'alinéa 1^{er} est fixé sur base du rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole établi en application de la loi du 29 mars 1963 tendant à promouvoir la rentabilité de l'agriculture et son équivalence avec les autres secteurs de l'économie.

§ 3. L'index visé au paragraphe 1^{er} est le rapport entre l'indice des prix à la consommation de décembre de l'année précédant l'année de fixation ou d'actualisation des fermages et l'indice des prix à la consommation de décembre de l'année précédant cette dernière.

L'indice des prix à la consommation visé à l'alinéa 1^{er} est celui émis mensuellement par le Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, sur base de l'année 2013.

§ 4. En application de l'article 2, § 2, alinéa 3, du décret du 20 octobre 2016, le coefficient n'est pas modifié de plus de cinq pourcents tant à la hausse qu'à la baisse.

Art. 4. Le Ministre publie les coefficients au Moniteur belge avant le 15 décembre de l'année qui précède l'année pour laquelle ils ont été fixés ou actualisés.

L'Administration publie par ailleurs ces coefficients sur le portail internet de la Région wallonne.

[...] ».

3. Un autre arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2016 définit les régions agricoles présentes sur le territoire de la Région wallonne.

4. Le 13 décembre 2019, le *Moniteur belge* publie l'arrêté du ministre wallon de l'Agriculture du 5 décembre 2019 fixant les coefficients de fermage des terres agricoles et des bâtiments agricoles pour l'année 2020 (p. 113.359).

Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le numéro 230.158/XV-4353.

5. Le 15 décembre 2020, le *Moniteur belge* publie l'arrêté du ministre wallon de l'Agriculture du 26 novembre 2020 fixant les coefficients de fermage des terres agricoles et des bâtiments agricoles pour l'année 2021 (p. 88.409).

Il s'agit de l'acte attaqué, qui se lit comme suit :

« Les coefficients de fermage des terres agricoles pour l'année 2021 sont fixés, comme suit, pour :

Région agricole	Province	Coefficient
L'Ardenne	Hainaut	3,05
	Luxembourg	3,23
	Namur	3,20
La Campine Hennuyère	Hainaut	2,89
Le Condroz	Hainaut	3,44
	Liège	3,52
	Namur	3,44
La Fagne	Hainaut	2,94
	Namur	2,94
La Famenne	Hainaut	2,89
	Liège	3,19
	Luxembourg	3,05
	Namur	2,89
La Haute Ardenne	Liège	3,75
La Région Herbagère	Liège	3,72
	Luxembourg	3,72
La Région Jurassique	Luxembourg	3,00
La Région Limoneuse	Brabant wallon	3,34
	Hainaut	3,34
	Liège	3,44
	Namur	3,53
La Région Sablo-Limoneuse	Brabant wallon	3,15
	Hainaut	3,15

Les coefficients de fermage des bâtiments agricoles pour l'année 2021 sont fixés, comme suit, pour :

Région agricole	Province	Coefficient
L'Ardenne	Hainaut	6,55
	Luxembourg	4,80
	Namur	5,97
La Campine Hennuyère	Hainaut	6,40
Le Condroz	Hainaut	6,71
	Liège	8,40
	Namur	6,60
La Fagne	Hainaut	6,98
	Namur	6,95
La Famenne	Hainaut	6,63
	Liège	8,49
	Luxembourg	5,17

	Namur	6,04
La Haute Ardenne	Liège	9,21
La Région Herbagère	Liège	8,95
	Luxembourg	5,45
La Région Jurassique	Luxembourg	4,55
La Région Limoneuse	Brabant wallon	6,51
	Hainaut	6,51
	Liège	7,98
	Namur	6,28
La Région Sablo-Limoneuse	Brabant wallon	6,25
	Hainaut	6,36

Art. 2. La présente publication entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris « de la violation de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages, des articles 3, § 2, alinéas 1^{er} et 2, et 3, § 4, de l'arrêté du 24 novembre 2016, du règlement (CE) n° [1217]/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans [la Communauté] européenne et de son règlement d'exécution n° 2015/220 de la Commission du 3 février 2015, de l'illégalité de l'article 3, § 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016, de l'erreur de fait, de l'erreur de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration, du devoir de minutie ».

Il est divisé en trois branches.

Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016 est illégal parce qu'il viole l'article 2 du décret du 20 octobre 2016.

Elles exposent que, selon cet article, la notion de « revenu du travail agricole par hectare » qui intervient pour le calcul du coefficient visé à l'article 1^{er} du décret du 20 octobre 2016, doit « tenir compte du rapport du réseau d'information comptable agricole » (en abrégé « rapport RICA »), alors que l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016 ne prend pas en compte ce rapport pour calculer le coefficient en question, mais le « rapport du Gouvernement au

Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole établi en application de la loi du 29 mars 1963 tendant à promouvoir la rentabilité de l'agriculture et son équivalence avec les autres secteurs de l'économie [ci-après : "la loi du 29 mars 1963"] ».

Elles font valoir que le rapport RICA et le rapport du Gouvernement au Parlement établi sur la base de la loi du 29 mars 1963 ont des objectifs différents. Elles relèvent que le but du premier est d'établir les revenus des agriculteurs pour les besoins de la politique agricole commune, tandis que le but du second est de collecter les données nécessaires à la meilleure répartition possible des investissements à réaliser dans le secteur en vue de sa promotion. Selon elles, « les méthodes de calculs et les données sont différentes » dans l'un et l'autre cas.

Elles en déduisent que l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016 est illégal, que l'acte attaqué pris en exécution de cet arrêté est, par voie de conséquence, également illégal, puisqu'il applique une méthode de calcul qui utilise des coefficients non conformes aux dispositions décrétales.

En réaction au mémoire en réponse déposé dans le cadre de la procédure enrôlée sous le numéro A. 230.158/XV-4353, elles justifient leur intérêt au moyen en affirmant qu'il « est [...] clair que le rapport sur l'évolution de l'économie agricole est plus défavorable pour les adhérents des parties requérantes puisque leurs revenus vont baisser » et que « [l']application du RICA, au contraire, est plus complète ». Elles ajoutent qu'« à supposer que les chiffres du RICA aboutiraient aux mêmes résultats que le rapport sur l'évolution de l'économie agricole, [elles] ont intérêt au moyen dans la mesure où il y aurait alors une justification légale à la diminution de leurs revenus » et que « si, au contraire, l'application du RICA démontrait un maintien ou une augmentation des revenus agricoles, [elles] auraient évidemment intérêt au moyen ».

Elles considèrent que l'extrait de l'avis de la section de législation cité par la partie adverse dans le mémoire en réponse déposé dans le cadre de cette autre procédure « démontre bien que c'est le RICA qu'il y a lieu d'appliquer », de sorte que « soit l'arrêté du 24 novembre 2016 applique le règlement européen 1217/2009 succédant à la directive 72/159/CEE [du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles] et, dès lors, c'est l'acte administratif qui est illégal en faisant référence au rapport sur l'évolution de l'économie agricole », « soit l'arrêté lui-même est illégal, tout comme l'acte attaqué, au regard du décret et du règlement ».

Elles répètent que les objectifs poursuivis par le rapport RICA et par le rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole sont fondamentalement différents. Selon elles, « [le fait] que la Direction de l'Analyse Économique Agricole du SPW [DAEA] fasse partie du RICA, fournisse des données selon un plan d'échantillonnage défini et validé par le RICA est inopérant pour démontrer que les objectifs seraient les mêmes ». Elles observent que la partie adverse « ne démontre pas davantage que les données fournies par le rapport RICA et celles fournies par le rapport sur l'évolution de l'économie agricole sont identiques ». Elles relèvent, pour leur part, les différences suivantes entre ces deux rapports :

- En ce qui concerne l'échantillon des exploitations agricoles, il serait réalisé sur une base « volontaire » et non sur une base « systématique », ce qui aurait pour conséquences que les entreprises sélectionnées sont modifiées d'année en année, que les agriculteurs travaillant au forfait sont admis dans la base de données et les informations communiquées sur une base volontaire, sans véritable possibilité de contrôle de l'administration. Elles analysent, ensuite, deux tableaux émanant du RICA dont il résulte, selon elles, que « l'agriculture ne se porte pas aussi mal que ne le disent les rapports émanant de l'administration du ministre de l'Agriculture » et que, « manifestement, les deux rapports ne parlent pas de la même chose ».
- En ce qui concerne le seuil, le RICA impose un seuil minimal de 25.000 euros de dimension économique (respecté par le rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole en Wallonie) mais pas de seuil maximal, tandis que le rapport sur lequel la partie adverse s'est basée introduit un seuil maximal de 2.000.000 euros de production brute standard. Selon elles, « cette différence peut, bien entendu, avoir un impact sur le calcul ».
- En ce qui concerne le nombre d'exploitations examinées, le RICA impose l'examen d'un nombre de 480 exploitations comptables pour la Wallonie tandis que les rapports évoqués par la partie adverse pour les années antérieures (le rapport pour les revenus de 2019 n'étant pas encore publié au moment de la rédaction de la requête) se limitent à l'examen d'un nombre moins important d'exploitations agricoles en Wallonie.
- En ce qui concerne les grandes entreprises, le RICA ne prévoit pas leur exclusion et impose un système de pondération alors qu'au contraire, le rapport invoqué par la partie adverse exclut, « par convention », les grandes entreprises agricoles. Elles font valoir que les grandes entreprises ont des moyens de faire des économies d'échelle importantes pour augmenter la rentabilité de leurs terres

agricoles à l'hectare, ce qui est de nature à fausser le calcul et démontre les différences d'objectifs entre le RICA et le rapport invoqué par la partie adverse.

Elles concluent que les différences d'objectifs et les différences de mises en œuvre entre le RICA et le rapport invoqué par la partie adverse font apparaître qu'il est essentiel de se baser sur le RICA pour permettre de calculer la base du revenu agricole. Elles relèvent enfin que la partie adverse ne démontre pas, par elle-même, que le revenu agricole calculé sur base du RICA serait inférieur au revenu agricole calculé sur la base de son propre rapport.

Dans son mémoire en réponse, à titre principal, la partie adverse soulève plusieurs motifs d'irrecevabilité de la première branche du moyen.

Elle estime, tout d'abord, que le moyen est imprécis, en ce que les parties requérantes ne visent la violation d'aucune disposition spécifique des textes européens créant le RICA et ne démontrent aucune illégalité. Elle ajoute que le rapport RICA est, dans les faits, constitué de plusieurs rapports rédigés ponctuellement par le RICA sur la base des données fournies par les États membres et que la DAEA « fournit, chaque année, un ensemble précis et clairement déterminé de données, selon un plan d'échantillonnage défini et validé par le RICA ».

Elle avance, ensuite, que les parties requérantes n'ont pas intérêt au moyen, parce qu'elles ne démontrent pas leur intérêt à se voir appliquer le rapport RICA plutôt que le rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole. Selon elle, « le seul fait que leurs revenus baisseraient lorsqu'il est fait application du rapport sur l'évolution de l'économie agricole ne suffit pas à démontrer que son application serait plus défavorable que celle du RICA » et l'argumentation des parties requérantes, sur ce point, serait purement spéculative.

Elle estime, encore, que l'application de l'arrêté du 24 novembre 2016 n'est pas ni ne peut être, remise en cause. Elle relève, d'une part, que les parties requérantes ne sollicitent pas que cet arrêté soit écarté et n'invoquent pas l'article 159 de la Constitution à l'appui de leur moyen et renvoie à l'arrêt n° 219.316 du 10 mai 2012. Elle souligne que, même lorsque l'application de l'article 159 de la Constitution est sollicitée, le Conseil d'État impose aux requérants de démontrer quel serait leur intérêt et cite l'arrêt n° 70.091 du 8 décembre 1997. Elle ajoute qu'il ne suffit pas de se prévaloir de l'application de cet article, mais qu'il faut que l'illégalité invoquée touche à l'ordre public, se référant à l'arrêt n° 245.866 du 23 octobre 2019.

À titre subsidiaire, sur le fond, elle estime que l'arrêté du 24 novembre 2016 est conforme au décret du 20 octobre 2016.

Elle constate que « le décret du 20 octobre 2016 fait référence au rapport [RICA] pour établir les coefficients de fermage » et que l'arrêté du 24 novembre 2016 « fait référence au rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole en Wallonie pour établir ces mêmes coefficients ».

Elle considère, toutefois, qu'en écrivant, dans son avis n° 60.292/2 du 22 novembre 2016, qu'il est inutile de reproduire, dans le projet d'arrêté du 24 novembre 2016, le contenu du décret du 20 octobre 2016 relatif au rapport RICA, la section de législation du Conseil d'État « démontre à suffisance que l'arrêté du 24 novembre 2016 ne s'écarte pas du prescrit du décret du 20 octobre 2016 et que l'intention du législateur est bien de tenir compte des informations du rapport RICA ». Elle souligne, en outre, que « [l']avis précité rappelle encore que le rapport sur l'évolution de l'économie agricole utilise les données qui sont également reprises par le RICA ».

Elle affirme que les deux rapports – le rapport RICA, visé par le règlement n° 1217/2009, précité, et le rapport sur l'évolution de l'économie agricole, régi par la loi du 29 mars 1963 – ont l'un et l'autre pour objet l'évaluation de la situation économique au niveau agricole et se fondent sur les mêmes données pour le territoire wallon. Elle répète que la DAEA « fournit, chaque année, un ensemble précis et clairement déterminé de données, selon un plan d'échantillonnage défini et validé par le RICA » et que « les données fournies au RICA sont également celles utilisées par la DAEA pour la rédaction du rapport sur l'évolution de l'économie agricole au niveau wallon ».

À l'argumentation des parties requérantes selon laquelle les deux rapports poursuivent des objectifs différents, elle répond que « le revenu du travail est toujours calculé à partir de la base de données de la [DAEA] du DEMNA-SPW ARNE, dont les données sont récoltées dans le cadre du réseau comptable de la DAEA et ensuite analysées et traitées selon les modalités imposées par le [RICA] ». Elle ajoute que le revenu du travail agricole « est établi selon la méthodologie de calcul déterminée par l'ensemble des États membres européens dans le cadre de ce même RICA (même si celui-ci ne calcule plus systématiquement cette valeur depuis 1984) ». Elle affirme encore que « le calcul du revenu du travail dans le cadre d'un ou l'autre rapport n'a donc pas d'influence sur sa valeur » et que « la méthodologie de calcul est unique pour cet indicateur quel que soit le contexte de sa publication ».

- En ce qui concerne l'échantillon des entreprises agricoles, elle répond, en substance, que la base volontaire est une condition imposée par le RICA, que l'échantillon des exploitations demeure très stable dans le temps, que le mode de taxation (au forfait ou non) n'a aucune incidence sur la récolte et l'analyse des données, que les données sont récoltées sur la base d'éléments probants, que la comptabilité de gestion fait l'objet de contrôles qu'elle décrit. Elle souligne que les données du RICA comparées par les parties requérantes portent sur l'ensemble du territoire belge et non sur la seule Région wallonne et ne portent pas sur la période de référence (2014-2019) utilisée pour les coefficients de fermage pour l'année 2021.
- En ce qui concerne les seuils, elle indique que la limite inférieure de 25.000 euros est applicable dans les deux cas. Quant à la limite supérieure, elle explique qu'aucune n'est prévue au niveau du RICA, mais que, « par convention, les exploitations ayant un potentiel de production supérieur (PBS) à 2.000.000 [d'euros] ont été exclues de l'échantillon des exploitations ». Elle précise que « ces exploitations de grande dimension représentent 0,1 % des exploitations wallonnes en 2019 ». Elle en déduit que « ce type d'exploitation est donc exceptionnel et non représentatif du secteur agricole wallon et n'est dès lors, pour ces raisons, pas pris en compte ».
- En ce qui concerne le nombre d'exploitations, elle expose que le RICA sollicite un nombre défini de données mais qu'il ne s'agit que d'un nombre minimal, avec une marge de 20 % sanctionnée par une pénalité financière, et non d'une obligation de résultat. Elle précise que la Région wallonne a toujours rempli ses obligations et que, « pour l'exercice 2019, les données comptables de 392 exploitations ont été transmises au RICA » et « ont été utilisées pour établir le revenu du travail par hectare sur lequel se basent les coefficients de fermage 2021 ».
- En ce qui concerne les « grandes entreprises », elle renvoie à ce qu'elle a exposé au sujet des seuils.

Elle déduit de ces éléments que « le revenu du travail publié dans le rapport visé par [l'arrêté du 24 novembre 2016] est donc parfaitement conforme à l'indicateur établi dans le rapport RICA visé par le décret du 20 octobre 2016 ».

Enfin, elle cite un rapport de la Commission européenne, au sujet de la mise en œuvre du règlement 79/65/CEE du Conseil du 15 juin 1965 portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des

exploitation agricoles dans la Communauté économique européenne, qui a été remplacé par le règlement n° 1217/2009, précité. Selon ce rapport, « la Belgique calcule un large éventail d'indicateurs, en ce compris celui appelé "revenu du travail", lequel comprend la production brute (moins les aides d'État) moins les charges et salaires. Ceci paraît conforme à l'ancien concept de "Labour Income" utilisé par le RICA ».

Elle cite également le rapport « Évolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie 2020 » selon lequel, « pour apprécier l'évolution du revenu du travail en agriculture, la [DAEA] fait usage des informations relevant de son réseau comptable qui constitue l'échantillon de référence » et selon lequel « la représentativité de l'échantillon DAEA répond aux obligations européennes dans le cadre du RICA ».

Elle conclut que l'arrêté du 24 novembre 2016 n'est entaché d'aucune illégalité.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes s'en réfèrent à leurs écrits et au rapport.

Dans une deuxième branche, elles dénoncent des erreurs de fait dans le calcul des coefficients de fermage. Elles se fondent, d'une part, sur la circonstance que la méthode de calcul du décret du 20 octobre 2016 n'aurait pas été appliquée et, d'autre part, sur celle que le rapport sur la base duquel les revenus agricoles sont calculés n'a pas été publié pour 2019, alors que l'arrêté du Gouvernement wallon impose de tenir compte des cinq dernières années précédant l'année en cours, au cours de laquelle les coefficients sont actualisés de sorte qu'il « est impossible de pouvoir vérifier si les coefficients présentent ou non une erreur de fait ». Selon elles, le calcul ne correspond en tous cas pas aux « standards européens obligatoires en vertu du décret ».

Selon elles, pour établir qu'il n'y a pas d'erreur de fait, la partie adverse devrait publier son rapport et démontrer, d'une part, « que ce rapport n'a pas été calculé sur [la] base de la loi de 1963 » et , d'autre part, « qu'il y a des différences de revenus entre l'année 2014 et l'année 2019, contredisant en cela les résultats de sa propre administration ».

Elles concluent que « l'examen de ces différents éléments objectifs démontre que, non seulement l'autorité viole la législation (voir première branche) mais également, commet des erreurs de fait ainsi qu'une erreur manifeste

d'appréciation », qu'elle « n'a manifestement pas exercé un devoir de minutie suffisant pour le calcul des coefficients » et qu'elle « n'a pas non plus exécuté le principe de bonne administration en appliquant la législation, en ne publiant pas les chiffres pour l'année 2019 ».

À titre subsidiaire, elles relèvent des erreurs de calcul pour la région limoneuse de la Province de Liège. Selon elles, le calcul des fermages pour 2017 devrait aboutir à une baisse de 5,07 au lieu de 4,24. Elles estiment que, subsidiairement, l'acte attaqué devrait être annulé partiellement en tant qu'il concerne le coefficient de la région limoneuse de la Province de Liège.

Se référant au mémoire en réponse déposé dans l'affaire A. 230.158/XV-4353, elles font valoir que la partie adverse admet que les coefficients ont été basés sur des chiffres provisoires. Elles estiment que « la publication, après l'introduction de la requête, et donc en dehors du délai du Conseil d'État, fait que la publication du rapport est à écarter des débats ». Selon elles, la décision attaquée ne pouvait se baser sur une pièce inexistante et la justification, *a posteriori* et hors délai de contestation devant le Conseil d'État, est bien la démonstration que l'acte attaqué est illégal. Elles relèvent que « la partie adverse arrive à des régions agricoles qui subissent pour la cinquième fois une réduction des coefficients de fermage et cela sans discontinuer depuis l'entrée en vigueur du décret wallon du 20 octobre 2016 ». Elles considèrent que la partie adverse n'établit pas la réalité de son calcul « alors que, durant la même période, les propriétaires de terres agricoles voient leurs impôts (précompte immobilier et impôt des personnes physiques) augmenter chaque année, ce qui aboutit à une réduction de plus de 50 % du revenu net des fermages dans la plupart des régions agricoles de la Région wallonne ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le calcul des coefficients est conforme à la législation applicable et renvoie à ce qu'elle a écrit à propos de la première branche.

Quant au rapport 2019 relatif à l'évolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie, elle indique qu'il « fait actuellement l'objet d'une refonte complète tant au niveau du contenu que du support » et que, « dans sa nouvelle version, et donc [celle relative] à l'année 2019, il sera disponible début du second semestre 2021 ». Elle précise qu'« afin de permettre aux parties requérantes de procéder à la vérification des chiffres publiés, l'ensemble des chiffres a fait l'objet spécifiquement d'une notice explicative publiée sur le portail de l'Agriculture wallonne dès la publication au *Moniteur belge* des coefficients de fermages 2021,

c'est-à-dire le 15 décembre 2020 ». Elle en déduit que le moyen manque en fait sur ce point.

Elle répond, ensuite, à l'argumentation développée par les parties requérantes en réaction aux écrits déposés dans le cadre de l'affaire enrôlée sous le numéro A. 230.158/XV-4353 en estimant que celle-ci est irrecevable dans le cadre de la présente procédure. Elle répète que, pour permettre aux parties requérantes de procéder à la vérification des chiffres publiés, ceux-ci ont fait l'objet d'une notice explicative publiée sur le portail de l'Agriculture wallonne le 15 décembre 2021. Elle affirme que « les données utilisées pour fixer le revenu du travail ont été valablement récoltées et analysées et la méthodologie de fixation de ce facteur rigoureusement suivie ». Elle précise que « l'ensemble des résultats ayant servi à la fixation des coefficients de fermage ont toujours été des chiffres définitifs et identiques à ceux transmis au RICA ». Elle expose que « l'absence de rapport publié sur l'évolution de l'économie agricole en Wallonie, au moment de la publication des coefficients de fermage, n'implique en rien un caractère provisoire des données utilisées », précisant que « les comptabilités sont clôturées définitivement au 1^{er} novembre et les données y afférentes sont injectées dans la base de données le jour même ». Elle ajoute que « toutes les données récoltées par le réseau comptable de la DAEA sont utilisées dans le cadre de la fixation des coefficients de fermage ».

Elle fait ensuite valoir que le point de vue des parties requérantes, selon lequel certains coefficients auraient baissé de plus de 5 %, est erroné, en ce compris quant à la région limoneuse en Province de Liège et renvoie, à ce sujet, au dossier administratif. Après avoir rappelé les termes de l'article 3, § 4, de l'arrêté du 24 novembre 2016, elle indique que « lors de l'établissement des coefficients 2020, le coefficient multiplicateur calculé pour chacune des sous-régions agricoles n'a pas évolué de plus de 5 % » et que, « plus particulièrement, pour la région agricole visée par les parties requérantes, le coefficient de fermage pour l'année 2019 était de 3,55, pour l'année 2020, il est de 3,38 ». Elle en déduit que « le coefficient de l'année 2020 présente donc une diminution de 4,82 % par rapport au coefficient de l'année 2019, pour la région précitée », si bien que la différence est inférieure à 5 %.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes rappellent que les coefficients précédents influencent les coefficients futurs. Elles relèvent que « la partie adverse ne conteste pas que, pour les revenus 2019, qui est la dernière année de référence pour la fixation des coefficients de fermage de 2021, le rapport n'était pas disponible et qu'il ne l'est toujours pas au moment de déposer le mémoire en réponse le 7 mai 2021, soit 6 mois plus tard ». Elles considèrent que la notice explicative de deux pages ne comporte aucune explication ni justification sur les

choix des entreprises, les choix technico-économiques, la récolte de données, *etc.* Elles se demandent pourquoi la partie adverse ne publie pas les chiffres s'ils sont définitifs.

En ce qui concerne l'erreur relative au coefficient de la région limoneuse de la Province de Liège, elles s'en réfèrent à leur requête.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse revient sur les notions de « fermage », de « coefficient », de « moyenne du revenu du travail agricole par hectare » et « revenu du travail agricole par hectare ». En particulier, elle indique que les années à prendre en compte dans le calcul de la moyenne du revenu du travail agricole (lissée sur cinq années) sont les périodes 2014-2018 et 2013-2017.

Elle observe que les parties requérantes ne démontrent pas qu'il y aurait une différence entre les chiffres ayant servi à l'adoption de l'acte attaqué et les chiffres publiés dans le rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole. Elle fait valoir, pièces à l'appui, que « bien au contraire, les chiffres sur lesquels se fonde l'acte attaqué [...] et ceux publiés dans le rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole [...] sont identiques ». Elle en déduit que les parties requérantes n'ont pas intérêt au moyen puisque, si l'acte attaqué devait être jugé illégal et annulé, l'adoption d'un nouvel arrêté serait basée sur les mêmes chiffres.

Elle précise que la « refonte complète tant au niveau du contenu que du support » signifie, en termes de support, le passage d'un rapport en version papier à un site web accessible sous le lien <https://etat-agriculture.wallonie.be/home.html> et, en termes de contenu, le passage d'un rapport descriptif à un recueil de fiches thématiques. Elle ajoute, toutefois, que les données contenues dans l'ancienne version sont intégralement reprises dans les différentes fiches.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes invoquent l'hypothèse « où les chiffres officiels ne correspondraient pas aux chiffres officiels ». Elles se demandent si l'acte serait retiré, alors qu'il aurait déjà été exécuté.

Dans une troisième branche, elles soutiennent que l'acte attaqué viole l'article 3, § 4, de l'arrêté du 24 novembre 2016, qui dispose que « le coefficient n'est pas modifié de plus cinq pourcents tant à la hausse qu'à la baisse ». Selon elles, certains coefficients dépassent ce montant de 5 % (par exemple, la région limoneuse en Province de Liège : 5,07 %).

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse renvoie à ce qu'elle a écrit à propos de la deuxième branche.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes renvoient à leur requête en annulation.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Recevabilité du moyen

Un moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, s'entend de l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle est violée. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, le requérant devant indiquer au juge administratif l'illégalité qu'a, selon lui, commise l'auteur de l'acte administratif et la manière dont elle a eu lieu. Il y va aussi du respect des droits de la défense, en vue de permettre à la partie adverse comme à d'éventuels intervenants de défendre la légalité de l'acte administratif attaqué. Il n'y a toutefois pas lieu de faire preuve d'un formalisme excessif, s'agissant d'apprécier, avant tout, si la partie adverse et, après elle, le Conseil d'État sont effectivement en mesure de cerner concrètement les griefs dont se plaint la partie requérante à l'encontre de l'acte attaqué.

En tant qu'il est pris de la violation du règlement (CE) n° 1217/2009, précité, et de son règlement d'exécution n° 2015/220, précité, le moyen est irrecevable. Les parties requérantes n'expliquent pas, dans le développement de leur moyen, en quoi l'acte attaqué violerait les dispositions visées.

La première exception soulevée par la partie adverse est rejetée pour le surplus, les parties requérantes exposant les arguments qui, selon elles, sont de nature à démontrer en quoi l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016 viole l'article 2 du décret du 20 octobre 2016 et pourquoi il en résulte, selon elles, l'illégalité de l'acte attaqué. La prétendue imprécision du moyen n'a d'ailleurs pas empêché la partie adverse de répondre sur le fond à l'argumentation développée par les parties requérantes.

L'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Par définition, le moyen qui invoque cette disposition n'allègue pas la violation de

l'article 159 de la Constitution lui-même, mais bien l'illégalité de l'acte attaqué découlant de celle du règlement dont il est demandé d'écarter l'application. Tel est bien le cas en l'espèce, puisque le moyen est pris « de l'illégalité de l'article 3, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 [novembre] 2016 portant exécution du décret du 20 [octobre] 2016 limitant les fermages ».

L'illégalité invoquée dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 159 de la Constitution doit être d'ordre public lorsqu'elle est soulevée pour la première fois dans le mémoire en réplique ou si elle n'a pas été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, n'a pas privé les intéressés d'une garantie ou eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. En l'occurrence, l'illégalité de l'article 3, § 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016 est invoquée dans la requête. La question de l'influence de cette illégalité sur le sens de la décision prise ou, en d'autres termes, de l'intérêt des parties requérantes à se voir appliquer le rapport RICA visé par le décret, plutôt que le rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole visé par l'arrêté, est liée à l'examen au fond du moyen.

IV.2.2. Quant au fond

IV.2.2.1. Quant à la première branche

Le projet de décret du 20 octobre 2016, approuvé en deuxième lecture, le 26 mai 2016 et soumis à la section de législation du Conseil d'État, disposait que « le revenu du travail agricole par hectare visé à l'alinéa 1^{er} est le revenu annuel moyen des exploitations évalué selon une méthode déterminée par le Gouvernement ».

Dans l'avis donné le 27 juin 2016, la section de législation du Conseil d'État a considéré ce qui suit :

« L'avant-projet de décret ne fixe aucun critère devant guider le Gouvernement lorsque, restreignant les libertés contractuelles, il fixera les coefficients qui, affectant le revenu cadastral non indexé des biens loués, détermineront les fermages. Une fois ces coefficients fixés, l'avant-projet prévoit que le Gouvernement devra les actualiser en fonction, notamment, d'un "index", sans définir cet "index" et sans préciser dans quelle proportion il interviendra dans l'actualisation des coefficients. L'absence de tout critère sur ces points revient à attribuer un pouvoir discrétionnaire illimité au Gouvernement pour déterminer les fermages, pouvoir qui n'est pas conforme aux principes qui régissent normalement les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif. L'avant-projet sera complété sur ces points ».

À la suite de cet avis, l'habilitation contenue à l'article 2, § 2, du décret du 20 octobre 2016 a été modifiée comme suit :

« Le revenu du travail agricole par hectare visé à l'alinéa 1^{er} est le revenu annuel moyen des exploitations évalué selon une méthode déterminée par le Gouvernement en tenant compte du rapport du Réseau d'Information comptable agricole ».

La note au gouvernement justifie cette référence au « rapport du Réseau d'Information comptable agricole », dans les termes qui suivent :

« Le gouvernement est ainsi habilité à définir le “revenus du travail agricole par hectare”. Toutefois, afin de tenir compte de la demande du Conseil d'État dans son avis n° 59.503/2 du 27 juin 2016, il est précisé ce que l'on entend par revenu du travail par hectare. En effet, actuellement dans une optique de gestion des exploitations agricoles mais aussi de comparaison avec les autres secteurs de l'économie, le calcul du revenu du travail est mis en œuvre dans le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole dans le cadre du réseau (européen) d'Informations comptables agricoles (RICA) en application de la directive 72/159/CEE du Conseil des ministres (17 avril 1972) sur la modernisation des exploitations agricoles [...] ».

L'habilitation décrétalement fait donc uniquement référence au « rapport du Réseau d'Information comptable agricole ». Il résulte toutefois du commentaire apporté par la note au Gouvernement, qu'il s'agissait bien de se référer au calcul du revenu du travail mis en œuvre dans le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole dans le cadre du réseau (européen) d'Informations comptables agricoles (RICA).

L'article 2, § 2, du décret du 20 octobre 2016 a été mis en œuvre par l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016.

Dans la version soumise en deuxième lecture au gouvernement, la disposition en projet, reproduisant la formule du commentaire de l'article 2, § 2, de ce décret, se lisait comme il suit :

« Le revenu du travail agricole par hectare visé à l'alinéa 1^{er} est fixé sur base du rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole, dans le cadre du Réseau d'Information comptable agricole et en application de la directive 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles ».

Le texte de l'arrêté en projet faisait donc expressément référence au rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole, sans préciser son fondement législatif, tout en citant le RICA et les textes européens alors en vigueur.

Dans son avis n° 60.292/2 du 22 novembre 2016, la section de législation du Conseil d'État a invité le gouvernement à insérer la base légale du Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole et à supprimer celle au RICA et aux textes européens.

L'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016 dispose finalement comme suit :

« Le revenu du travail agricole par hectare visé à l'alinéa 1^{er} est fixé sur base du rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole établi en application de la loi du 29 mars 1963 tendant à promouvoir la rentabilité de l'agriculture et son équivalence avec les autres secteurs de l'économie ».

Il apparaît ainsi que le décret habilite le gouvernement à déterminer une méthode pour fixer le revenu du travail agricole « en tenant compte du rapport du Réseau d'Information comptable agricole », tandis que l'arrêté du gouvernement indique que ce revenu est fixé « sur base du rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole ».

Dans ses écrits de procédure, la partie adverse indique qu'il s'agit de deux rapports distincts, l'un établi sur la base du règlement européen n° 1217/2009, précité, l'autre sur la base de la loi du 29 mars 1963 précitée et du Code wallon de l'agriculture. Elle explique toutefois, par ailleurs, que « le rapport RICA auquel se réfère le décret est, dans les faits, constitué de plusieurs rapports rédigés par le RICA sur base des données fournies par les États membres ». Elle fait encore valoir que le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole est conforme aux directives du RICA et qu'il se fonde sur les données transmises à celui-ci.

L'article 1^{er} du règlement (CE) n° 1217/2009, précité, dispose comme il suit :

- « 1. Pour les besoins de la politique agricole commune, un réseau communautaire d'information comptable agricole est créé (ci-après dénommé "réseau d'information").
2. Le réseau d'information a pour but de recueillir les données comptables nécessaires notamment à :
- a) la constatation annuelle des revenus dans les exploitations agricoles qui relèvent du champ d'observation défini à l'article 5, et
 - b) l'analyse du fonctionnement économique d'exploitations agricoles.
3. Les éléments obtenus au titre du présent règlement servent notamment de base à l'établissement par la Commission des rapports sur la situation de l'agriculture et des marchés agricoles ainsi que sur les revenus agricoles dans la Communauté.

Les rapports sont présentés annuellement au Parlement européen et au Conseil en vue notamment de la fixation annuelle des prix des produits agricoles ».

Le chapitre II de ce règlement « s'applique à la collecte des données comptables en vue de la constatation annuelle des revenus dans les exploitations agricoles ». Il apparaît ainsi que le RICA recueille notamment des données comptables permettant d'établir annuellement les revenus des exploitations agricoles, sur la base d'une méthodologie commune. Il ressort également des écrits de procédure que le réseau comptable de la DAEA est membre du RICA et qu'il fournit chaque année des données selon le plan d'échantillonnage défini par celui-ci. Le rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole qu'elle établit à l'attention du Parlement wallon « utilise, entre autres, les données du réseau d'information comptable agricole ».

Ainsi, le rapport 2020 sur l'évolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie (p. X), énonce que « [p]our apprécier l'évolution du revenu du travail en agriculture, la [DAEA] fait usage des informations relevant de son réseau comptable qui constitue l'échantillon de référence. La représentativité de l'échantillon DAEA répond aux obligations européennes dans le cadre du RICA [...]. Ce sont ces données-là qui sont transmises à l'Europe afin d'établir les statistiques wallonnes et belges pour le secteur agricole ».

Il se déduit de ce qui précède que si l'habilitation donnée par l'article 2, §2, du décret du 20 octobre 2016, de définir le revenu agricole « en tenant compte du rapport du Réseau d'Information comptable agricole », n'est pas très précise, elle peut toutefois être interprétée de manière utile, à la lumière de ses travaux préparatoire, comme imposant de tenir compte des données comptables du RICA, telle qu'elles sont notamment mises en œuvre dans le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie agricole et horticole.

En conséquence, l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du 24 novembre 2016 s'inscrit dans le cadre de l'habilitation donnée par l'article 2, § 2, du décret du 20 octobre 2016.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

IV.2.2.2. Quant à la deuxième branche

Il n'est pas contesté que le rapport 2019 relatif à l'évolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie a été publié postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué (et postérieurement à l'introduction de la requête).

La partie adverse démontre toutefois, en déposant une pièce complémentaire juxtaposant les chiffres sur lesquels se fonde l'acte attaqué et les chiffres du rapport sur l'économie agricole et horticole, que ces données sont identiques, ce que les parties requérantes ne contestent pas dans leur dernier mémoire, déposé après celui de la partie adverse.

Il résulte de ce qui précède que, si le rapport n'était pas encore publié au jour de l'adoption de l'acte attaqué, les chiffres contenus dans ce rapport étaient connus et ont servi de fondement au calcul des coefficients de fermage des terres agricoles pour l'année 2021.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dispose comme il suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} 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 ».

La section de législation du Conseil d'État a synthétisé l'objectif poursuivi, s'agissant d'« évit[er] que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement de la violation d'une formalité considérée comme substantielle alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant ».

Dans son arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle a relevé ce qui suit :

« B.44.1. Dans les travaux préparatoires, la portée de cette disposition a été précisée comme suit : “S’inspirant de l’arrêt Danthony rendu en décembre 2011 par l’assemblée générale du Conseil d’État de France, le projet de loi rappelle la nécessité d’un intérêt au moyen. Il s’agit d’éviter que l’annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d’une irrégularité alors que son accomplissement n’aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant.

[...]

Cette nouvelle disposition tend à rappeler la nécessité d'un intérêt au moyen en évitant que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d'une irrégularité qui n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant, l'aurait privé d'une garantie ou aurait pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Cette mesure n'affecte, cependant, pas la jurisprudence relative aux dispositions qui sont d'ordre public, ni ne modifie la notion d'intérêt au recours telle qu'interprétée par le Conseil d'État. Elle est étrangère aussi à la compétence de l'auteur de l'acte ou même aux formalités substantielles susceptibles de l'affecter□.

B.44.2. La disposition attaquée consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts ».

En l'espèce, l'absence de publication du rapport sur l'évolution de l'économie agricole et horticole pour l'année 2019 n'a pas eu d'influence sur le sens de la décision prise, n'a pas privé les parties requérantes d'une garantie et n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

En conséquence, le moyen, en sa deuxième branche, est inopérant.

IV.2.2.3. Quant à la troisième branche

La troisième branche du moyen n'a, à ce stade, pas été examinée par l'auditeur rapporteur.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

Le second moyen est pris de la violation des principes généraux de droit de bonne administration, de transparence, de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'article 3 du décret du 20 octobre 2016 et de l'article 4 de l'arrêté du 24 novembre 2016.

Dans leur requête, les parties requérantes soutiennent que « l'auteur de l'acte attaqué aurait dû publier, non seulement les coefficients mais également la méthode permettant d'aboutir à ces coefficients quitte à ce que cette publication soit annexée à l'arrêté ». Elles regrettent qu'il soit impossible, en l'absence de publication de la méthode de calcul, de vérifier si les textes légaux ont été bien appliqués, de savoir si la méthode retenue est correcte et de connaître les bases de calcul prises en compte. Elles estiment que, « dans ces conditions, l'acte attaqué est incomplet ».

Se référant au mémoire en réponse déposé dans l'affaire A. 230.158/XV-4353, elles font valoir que, sans publication de la méthode de calcul « l'appareil législatif est parfaitement inutile pour permettre au destinataire de vérifier précisément l'application des dispositions légales ». Elles relèvent que, lorsque la partie adverse a adopté l'acte attaqué, il n'existait pas de « rapport intermédiaire » comme les années précédentes. Elles soulignent que le dernier rapport connu ne

prend en compte que 6 exploitations horticoles sur les 397 exploitations observées, alors qu'il y a beaucoup plus d'exploitations horticoles en Wallonie. Elles ajoutent que « pas mal » d'exploitations horticoles ont leur siège social en Flandre et leur production sur le sol wallon et que l'horticulture a procuré, en 2018, un produit brut standard de plus de 186 millions d'euros, soit 20 % de la production agricole hors élevage et 10 % de la production agricole élevage inclus. Elles s'interrogent sur la pertinence du calcul de la partie adverse et en déduisent que « sur [la] base des éléments démontrés à partir du rapport même de la partie adverse, les éléments de calcul qui figurent dans ce rapport aboutissent donc à un calcul inexact et faux ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse reproduit les dispositions décrétales et réglementaires applicables et en déduit que « la méthode de calcul est donc parfaitement précisée par [ces] dispositions ». Elle estime, en outre, avoir démontré que le rapport sur lequel se fonde l'arrêté du 24 novembre 2016 est conforme à la législation européenne. Elle relève que « ni les dispositions applicables ni aucune des dispositions invoquées par les parties requérantes n'impose que le détail du calcul soit lui aussi publié ». Elle considère qu'il n'est pas permis aux parties requérantes, dans le cadre d'un contentieux objectif, de tenter de modifier le contenu de la législation applicable selon leurs préférences personnelles. Elle ajoute que, même s'il n'y a pas d'obligation en ce sens, elle a procédé à la publication d'une notice explicative comprenant la méthode de fixation de ces coefficients, sur sa page internet accessible au public et dédiée spécifiquement aux coefficients de fermage, le jour où les coefficients de fermage 2021 ont été publiés au *Moniteur belge*.

En ce qui concerne la représentativité de l'échantillon pour la production horticole, elle précise d'emblée que seules les exploitations dont le siège social est situé en Wallonie sont prises en compte dans l'échantillon des exploitations. Elle expose que « le plan de sélection comprend un objectif en termes de nombre d'exploitations à suivre pour cette orientation technico-économique », qu'« il est fixé à 8 » et que « l'échantillon en comprend 6 ». Selon elle, « ce nombre est fixé en appliquant le principe de l'allocation proportionnelle (méthode statistique), utilisée pour les orientations technico-économiques peu représentées ». Elle ajoute que « les deux exploitations horticoles nécessaires pour compléter le plan de sélection devraient être de petite dimension économique (entre 25.000 et 50.000 euros) » et qu'« il est dès lors peu probable que le suivi de ces 2 exploitations supplémentaires impacterait de façon significative vers le haut les résultats obtenus ». Elle explique que l'horticulture engendre une production macro-économique de 11 % de la valeur de la production agricole totale, mais qu'elle ne représente que 2 % des exploitations en Wallonie et 0,8 % de la superficie agricole utilisée. Elle souligne que « le plan de

sélection des exploitations est établi de manière à assurer la même représentativité dans l'échantillon des orientations technico-économiques et des dimensions économiques rencontrées qu'au niveau du champ d'observation (population agricole professionnelle totale) ». En conséquence, « l'observation d'un nombre important d'exploitations horticoles n'engendrerait qu'un déséquilibre de l'échantillon, rendant impossible la mise en place d'un état des lieux juste du secteur agricole ».

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes se disent surprises par cette dernière argumentation de la partie adverse. Elles font valoir que « [celle-ci] conclut donc que l'élargissement des échantillons rendrait moins observable la situation économique de l'ensemble du secteur alors qu'au contraire la limitation des échantillons est susceptible de faire varier les chiffres, particulièrement dans le sens de la baisse, au détriment des propriétaires de terres agricoles ».

Les parties ne reviennent pas sur ce moyen dans leurs derniers mémoires.

V.2. Appréciation

En ce qui concerne la critique, formulée dans la requête, relative à l'absence de publication de la méthode de calcul, l'article 4 de l'arrêté du 24 novembre 2016 dispose comme suit :

« Le Ministre publie les coefficients au Moniteur belge avant le 15 décembre de l'année qui précède l'année pour laquelle ils ont été fixés ou actualisés.

L'Administration publie par ailleurs ces coefficients sur le portail internet de la Région wallonne ».

Cette disposition, dont la légalité n'est pas contestée par les parties requérantes, impose la publication des coefficients et non de leur méthode de calcul. Aucun des principes et dispositions invoqués dans le moyen n'impose la publication de cette méthode.

Ce grief n'est pas fondé.

Le rapport n'examine pas le grief relatif à la sous-représentation des exploitations horticoles.

VI. Réouverture des débats

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur qui sera désigné par l'Auditeur général adjoint d'examiner la troisième branche du premier moyen et les deuxième et troisièmes griefs (ou branches) du second moyen, soulevés dans le mémoire en réplique.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 28 octobre 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente du Conseil d'État,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht