CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 256.742 du 9 juin 2023

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 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

Un avis prescrit par l'article 3*quater* du règlement général de procédure a été publié au *Moniteur belge* du 2 avril 2021.

L’arrêt n° 254.941 du 28 octobre 2022 a rouvert les débats, chargé le membre de l’auditorat désigné par l’Auditeur général adjoint de poursuivre l’instruction du recours en examinant la troisième branche du premier moyen et les deuxième et troisièmes griefs (ou branches) du second moyen, soulevés dans le mémoire en réplique et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d’État, a rédigé un rapport sur la base de l’article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant au rejet, a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 avril 2023 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

Le cadre législatif et l’acte attaqué ont été décrits dans l’arrêt n° 254.941, précité. Il y a lieu de s’y référer.

IV. Premier moyen, troisième branche

IV.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris « de la violation de l’article 2, §§ 1er et 2, du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages, des articles 3, § 2, alinéas 1er 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 ».

Dans une troisième branche, les parties requérantes 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 de cinq pourcents tant à la hausse qu’à la baisse ». Elles se réfèrent à l’exposé de la deuxième branche du moyen et indiquent que « certains coefficients dépassent ce montant de 5 % (région limoneuse en Province de Liège : 5,07 %) ». Il se déduit de la deuxième branche du moyen qu’elles critiquent, en réalité, le calcul des fermages de 2017 pour cette région. Sur ce point, le grief énoncé dans la deuxième branche se lit comme il suit : « Par ailleurs, l'examen des revenus des fermages (pièce 9) démontre des erreurs de calcul pour les 5 années à prendre en compte lors du recours pendant devant le Conseil d'État relatif aux coefficients de l'année 2020, lesquels ont une influence sur les coefficients suivants, et dès lors également sur les coefficients repris dans l'arrêté ministériel attaqué ; On remarquera notamment, pour la Province de Liège, région limoneuse, calcul des fermages pour 2017, un coefficient aboutissant à une baisse de 5,07 au lieu de 4,24 ».

Dans leur mémoire en réplique, elles renvoient à leur requête en annulation.

Dans leur dernier mémoire après rapport complémentaire, elles s’en réfèrent à leurs écrits antérieurs.

IV.2. Appréciation

Pour être recevable, un moyen de droit doit comporter l'indication de la règle de droit qui a été violée ainsi que l'indication claire et sans ambiguïté de la manière dont elle a été enfreinte.

En l’espèce, la règle de droit est invoquée sans ambiguïté.

L’article 2, § 2, alinéa 3, du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages dispose que « [l]e gouvernement peut prévoir un pourcentage au-dessus ou en-dessous duquel le coefficient n’est pas modifié ».

L’article 3, § 4, de l’arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2016 portant exécution du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages prévoit qu’« [e]n 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 ».

En revanche, l’argumentation pour le moins succincte des parties requérantes, qui renvoie à une note dont la source des données factuelles n’est pas identifiée et dont les calculs ne sont pas explicités, est trop imprécise et insuffisamment étayée pour que le Conseil d’État soit en mesure de l’examiner. En raison de l’ambiguïté du développement de la troisième branche, tant la partie adverse que l’auditeur rapporteur se sont mépris sur sa portée, en, puisqu’ils constatent, à juste titre, que le coefficient de 2019 de la région concernée n’est pas modifié de plus de 5 pourcents en 2020. Les parties requérantes n’ayant ni complété ni rectifié l’exposé de leur grief dans leur mémoire en réplique et leur dernier mémoire après le rapport complémentaire, celui-ci doit être considéré comme irrecevable.

La troisième branche du premier moyen, est irrecevable.

V. Second moyen, seconde branche

Comme le souligne l’auditeur rapporteur dans son rapport complémentaire, les parties requérantes ne soulèvent pas de « nouvelle branche » dans leur mémoire en réplique. En revanche, la seconde branche du second moyen avait été considérée comme subsidiaire et n’avait pas été examinée par l’auditeur dans le premier rapport. Cette seconde branche fait l’objet du rapport complémentaire.

V.1. Thèse des parties requérantes

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, précité, et de l’article 4 de l’arrêté du 24 novembre 2016, précité.

Dans leur requête, les parties requérantes 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 pourcents de la production agricole hors élevage et 10 pourcents 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 leur mémoire en réplique, elles se disent surprises par l'argumentation de la partie adverse, selon laquelle : l'horticulture engendre une production macro-économique de 11 pourcents de la valeur de la production agricole totale, mais ne représente que 2 pourcents des exploitations en Wallonie et 0,8 pourcents de la superficie agricole utilisée ; « 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) » ; et 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 ». 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 ». Elles font valoir que la partie adverse « 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 ».

Dans leur dernier mémoire après le rapport complémentaire, elles se réfèrent à leurs écrits antérieurs.

V.2. Appréciation

Selon le rapport 2020 sur l'évolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie, « pour apprécier l'évolution du revenu du travail en agriculture, la direction de l'analyse économique agricole (DAEA) fait usage des informations relevant de son réseau comptable qui constitue l'échantillon de référence » (p. X). Le rapport explique que « [ce] réseau comptable est constitué pour 2018 de près de 397 exploitations (dont 6 exploitations horticoles) pour un champ d'observation de 10.919 exploitations soit un taux d'échantillonnage de 3,7 % » (p. X). Le rapport relève également que « la valeur des productions horticoles est estimée à 186,7 millions d'euros, ce qui représente 10,5 % du total général » (p. 49; voir aussi l'annexe IV du rapport). Le rapport indique enfin qu'en 2016, les cultures horticoles

étaient au nombre de 106, ce qui représentait 0,8 % des exploitations wallonnes (tableau de l'annexe I.15, p. 75).

Ces données sont actualisées dans le mémoire en réponse de la partie adverse, qui indique qu'en 2019 en Région wallonne, les exploitations horticoles représentent 2 pourcents des exploitations agricoles, couvrent 0,8 pourcents de la superficie agricole utilisée et génèrent 11 pourcents de la valeur agricole totale. Elles ne sont pas contestées par les parties requérantes.

Ces dernières reprochent à la partie adverse d'avoir pris en compte, pour le calcul de l'évolution du revenu du travail agricole, un échantillon de 6 exploitations horticoles sur 397 exploitations agricoles (soit 1,5 pourcents), alors que la valeur des productions horticoles représente 10,5 pourcents de la valeur totale des productions agricoles wallonnes.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité, laquelle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'exercice de sa compétence décisionnelle. Seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée par le Conseil d'État, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

Lorsque les parties requérantes opposent à la conception du ministre leurs propres conceptions, le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que le ministre a commis une erreur manifeste d'appréciation dans la méthode retenue pour assurer la représentativité de l'échantillon des exploitations agricoles.

La seconde branche du second moyen n'est pas fondée.

VI. Indemnité de procédure

Dans une note de liquidation des dépens du 22 décembre 2022, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 9 juin 2023, par :

Pascale Vandernacht,	présidente du Conseil d'État,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	La Présidente,
Caroline Hugé	Pascale Vandernacht