

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.743 du 9 juin 2023

A. 230.158/XV-4353

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 6 février 2020, 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 5 décembre 2019 – 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 2020, publié au *Moniteur belge* le 13 décembre 2019, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2020 ».

II. Procédure

Un avis prescrit par l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié au *Moniteur belge* du 13 mai 2020.

L'arrêt n° 254.940 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 troisième 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 du recours, 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° 254.940, 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, §§ 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 Gouvernement wallon du 24 [novembre] 2016 portant exécution du décret du 20 [octobre] 2016 limitant les fermages, 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, précité, qui prévoit 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, qui renvoie à la pièce n° 9 de leur dossier, 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 ; 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, 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

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 mémoire en réplique, les parties requérantes soulèvent deux arguments nouveaux.

Elles font, tout d'abord, valoir que « lorsque le ministre de l'Agriculture [a pris] sa décision début décembre 2019, il existait déjà un rapport publié sur le portail de l'agriculture wallonne » et que « ce rapport retenait un revenu du travail à l'hectare de 718 €/ha, fort proche de celui observé en 2013 ». Elles observent que le nouveau rapport produit par la partie adverse retient un revenu à l'hectare de 571 €/ha, soit une diminution de près de 20 pourcents. Elles exposent que la partie adverse n'explique pas les raisons pour lesquelles elle favorise un rapport plutôt qu'un autre, ni comment les différences de calculs ont pu être réalisées entre ces deux rapports.

Elles relèvent, ensuite, que le rapport sur lequel s'est fondée la partie adverse ne prend en considération, sur les 397 exploitations observées, que 6 exploitations horticoles, alors qu'il y a un nombre d'exploitations horticoles beaucoup plus important, susceptible de faire varier le revenu en Wallonie. Elles indiquent que l'horticulture a procuré un produit brut standard en 2018 de plus de

186 millions d'euros, soit 20 pourcents de la production agricole wallonne, hors élevage, ou plus de 10 pourcents de la production agricole en incluant l'élevage. Elles s'interrogent dès lors sur la pertinence du calcul réalisé par la partie adverse.

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

V.2. Appréciation

Sur le premier grief, les raisons pour lesquelles le document intitulé « Premiers résultats économiques des exploitations wallonnes en 2018 », daté de juillet 2019, ne pourrait pas servir de base au calcul des coefficients, sont expliquées dans ce document lui-même :

« Le travail a été réalisé à partir d'un fichier de base arrêté au 16 juillet 2019. Il s'agit d'un échantillon brut constitué de façon chronologique au fur et à mesure du dépôt des dossiers et des caractéristiques qu'ils contiennent dans la base de données. Il n'est dès lors pas surprenant que cette base de données primitive ne soit pas le reflet fidèle du plan de sélection d'exploitations transmis au réseau d'information comptable agricole européen (RICA). En l'occurrence, la base de données comprend une proportion trop élevée de fermes spécialisées en élevage bovin par rapport aux autres. Lorsque l'ensemble des comptabilités du réseau de la DAEA auront été versées dans cette base de données, l'échantillon mis en œuvre pour l'établissement du rapport annuel sur l'évolution de l'économie agricole et horticole en Wallonie sera en phase avec le plan de sélection cité plus haut » (Premiers résultats économiques des exploitations agricoles wallonnes en 2018, service public de Wallonie agriculture, ressources naturelles, environnement, juillet 2019, p. 2).

Sur le second grief, le rapport 2020 sur l'évolution de l'économie agricole et horticole de la Wallonie indique que « 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.

Il résulte de ce qui précède que le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Les dépens sont à mettre à la charge des parties requérantes.

Ces dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le

Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues.

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

Article 1^{er}.

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 700 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

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

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht