CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.439 du 11 avril 2024

A. 236.842/XV-5694

En cause : **l'association sans but lucratif**
LIGUE ROYALE BELGE
POUR LA PROTECTION DES OISEAUX,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté, 6
4030 Grivegnée,

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 le 18 juillet 2022, l'association sans but lucratif Ligue royale belge pour la protection des oiseaux demande l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2022 prévoyant des dérogations à certaines conditions relatives à la mise en œuvre des jachères pour l'année 2022 (*Moniteur belge* du 19 mai 2022, p. 43.644) ».

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 a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 mars 2024.

Par un courriel du 8 mars 2024, les parties ont été averties que l'affaire était remise *sine die*.

Par un avis du 11 mars 2024, l'affaire a été remise à l'audience du 26 mars 2024.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Adrien Pironet, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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. La section de législation du Conseil d'État a donné, le 28 avril 2022, l'avis 71.392/4, en application de l'article 84, § 1^er^, alinéa 1^er^, 3°, des lois sur le Conseil d'État, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon prévoyant des dérogations à certaines conditions relatives à la mise en œuvre des jachères pour l'année 2022.

L'avis contient notamment ce qui suit :

« Le projet examiné vise à mettre en œuvre les possibilités de dérogation offertes par la décision d'exécution (UE) 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022 'prévoyant des dérogations au règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil et au règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de certaines conditions relatives au paiement en faveur du verdissement pour l'année de demande 2022', dont l'article 1^er^ dispose :

"Décisions dérogeant à certaines conditions relatives au paiement en faveur du verdissement pour l'année de demande 2022

1. Par dérogation à l'article 44, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1307/2013, pour l'année de demande 2022, les États membres peuvent décider que les terres en jachère sont considérées comme une culture distincte même si ces terres ont été pâturées ou moissonnées à des fins de production ou ont été cultivées.

2. Par dérogation à l'article 45, § 2, du règlement délégué (UE) n° 639/2014, pour l'année de demande 2022, les États membres peuvent décider que les terres en jachère sont considérées comme des surfaces d'intérêt écologique conformément à l'article 46, § 2, premier alinéa, point a), du règlement (UE) n° 1307/2013 même si ces terres ont été pâturées ou moissonnées à des fins de production ou ont été cultivées. Le coefficient de pondération fixé pour les terres en jachère à l'annexe X du règlement (UE) n° 1307/2013 s'applique.

Par dérogation à l'article 45, paragraphe 10*ter*, du règlement délégué (UE) n° 639/2014, lorsque les États membres ont recours à la dérogation visée au premier alinéa du présent paragraphe, ils peuvent également décider d'autoriser l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur les surfaces pâturées ou moissonnées à des fins de production ou cultivées".

Contrairement à ce qu'indique la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis et reprise dans le préambule de l'arrêté en projet, ce dernier ne prévoit aucune mise en œuvre de la possibilité d'autoriser l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, que permet l'article 1er, § 2, alinéa 2, de la décision d'exécution (UE) 2022/484.

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a confirmé que le Gouvernement a bien décidé de ne pas mettre en œuvre cette possibilité de dérogation ».

2. L'acte attaqué est l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2022 prévoyant des dérogations à certaines conditions relatives à la mise en œuvre des jachères pour l'année 2022 (*Moniteur belge*, 19 mai 2022, p. 43.644), qui est rédigé comme suit :

« Vu le Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le Règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ;

Vu le Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit Règlement ;

Vu la décision d'exécution (UE) n° 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022 prévoyant des dérogations au Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil et au Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de certaines conditions relatives au paiement en faveur du verdissement pour l'année de demande 2022 ;

Vu le Code wallon de l'Agriculture, les articles D.4, D.241, D.242 et D.251 ;

[…]

Vu l'urgence motivée par le fait que l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 févier 2022 a aggravé la hausse des prix des produits alimentaires de base et

provoqué des effets sur l'offre et la demande de produits agricoles au niveau mondial ;

Que pour remédier à cette situation, il convient d'accroître le potentiel de production agricole de la Région wallonne, tant pour l'alimentation humaine que l'alimentation animale, afin de s'inscrire dans l'effort européen ;

Qu'à cette fin, certaines dérogations à l'interdiction d'utiliser les terres en jachères à des fins de production agricole devraient être décrétées pour l'année 2022 ;

Qu'afin de garantir l'efficacité des dispositions prévues par le présent arrêté au regard des objectifs poursuivis, les agriculteurs doivent pouvoir se prévaloir des dérogations envisagées dans les plus brefs délais, notamment en vue de procéder à l'ensemencement des cultures de printemps ;

Vu l'avis 71.392/4 du Conseil d'État, donné le 28 avril 2022, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;

[…]

Arrête :

Article 1er. Pour l'application du présent arrêté, l'on entend par :
1° décision de la Commission : la décision d'exécution (UE) n° 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022 prévoyant des dérogations au Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil et au Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de certaines conditions relatives au paiement en faveur du verdissement pour l'année de demande 2022 ;
2° Règlement (UE) n° 1307/2013 : le Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ;
3° Règlement (UE) n° 639/2014 : le Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement.

Art. 2. § 1er. En application de l'article 1er de la décision de la Commission, les dispositions suivantes sont adoptées pour l'année 2022 :
1° par dérogation à l'article 44, § 4, du Règlement (UE) n° 1307/2013, les terres en jachère pâturées, moissonnées à des fins de production ou cultivées sont considérées comme des cultures distinctes ;
2° par dérogation à l'article 45, § 2, du Règlement (UE) n° 639/2014, les terres en jachère pâturées, moissonnées à des fins de production ou cultivées sont considérées comme des surfaces d'intérêt écologique.

§ 2. Pour l'application du paragraphe 1er, la mise en culture des terres en jachère est autorisée pour les cultures suivantes :
1° le maïs grain (code 202) ;
2° le maïs ensilage (code 201) ;
3° les trèfles (code 72) ;
4° la luzerne (code 73) ;
5° la luzerne lupuline (code 56) ;
6° le lotier corniculé (code 57) ;
7° le sainfoin (code 58) ;

8° le soja (code 43) ;
9° les fèves et féveroles d'hiver (code 521) ;
10° les fèves et féveroles de printemps (code 522) ;
11° le lupin doux (code 53) ;
12° les mélanges d'hiver de légumineuses et de céréales ou autres espèces (code 541) ;
13° les mélanges de printemps de légumineuses et de céréales ou autres espèces (code 542) ;
14° les pois protéagineux d'hiver (code 511) ;
15° les pois protéagineux de printemps (code 512).

Art. 3. Le présent arrêté cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2022.

Art. 4. Le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité du recours.

Elle estime, tout d'abord, que la partie requérante ne peut se prévaloir d'un intérêt en qualité d'association de protection de l'environnement. Selon elle, « il est loin d'être évident que l'acte attaqué entre dans le champ d'action d'une association de protection de l'environnement », l'acte attaqué semblant plutôt entrer dans le champ des compétences de la partie adverse au titre de l'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 en ce qui concerne l'agriculture, plutôt qu'au titre du numéro II en ce qui concerne la protection de l'environnement.

Elle considère ensuite que la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt personnel, direct et certain à l'annulation de l'arrêté attaqué, lequel « dispose en matière de possibles subventions à l'agriculture », dès lors qu'elle n'en est pas la destinataire. Selon elle, les effets de l'arrêté attaqué sont incertains voire aléatoires sur les intérêts que la partie requérante entend défendre « sans cependant les détailler *in concreto* ».

Elle soutient également que l'arrêté attaqué ne fait pas grief à la partie requérante. Selon elle, l'impact de l'acte attaqué est marginal, étant donné que seulement 164,28 ha de jachères ont fait l'objet d'une exploitation agricole sur un total de 1.072,63 ha. Elle ajoute que la partie requérante elle-même fait l'aveu que l'acte attaqué ne lui cause pas grief dans la mesure où elle écrit ce qui suit dans sa requête (quatrième moyen) :

« D'autre part, la consultation de la base de données google avec la mention "date semis" montre que les périodes d'ensemencement pour le maïs vont de la mi-avril à la-mi-mai ; pour la luzerne sont fixées au printemps ou à la fin de l'été ; pour le

lotier corniculé, après l'été ; pour le sainfoin, d'avril à début septembre ; pour le soja, à partir du 15 mai ; pour les fèves et féveroles d'hiver, de février à avril ; pour les fèves et féveroles de printemps, jusqu'à la mi-mars dans le nord de la France et donc en Belgique ; pour le lupin doux, de septembre à octobre où de février à mars ; pour les mélanges d'hiver de légumineuses et de céréales, à partir du 25 octobre ; pour les mélanges de printemps de légumineuses et de céréales, entre le 10 et le 30 mars ; pour les pois protéagineux d'hiver, entre la fin octobre et la mi-décembre ; pour les pois protéagineux de printemps, en janvier-février. On voit donc que pour la plupart des cultures citées la période de semis était déjà dépassée ou était encore loin d'advenir. Seule la luzerne (code 73), le sainfoin (code S8) ou le soja (code 43) étaient concernés par une certaine urgence mais ces trois plantes ne sont certainement pas des produits de base qui ont justifié la décision de la Commission européenne ».

2. La partie requérante réplique dans les termes suivants :

« a. Les règles d'écoconditionnalité sont par essence liées à la protection de l'environnement et ouvrent l'intérêt à agir aux associations dont le but est la protection de l'environnement et singulièrement des oiseaux. La jurisprudence restrictive en matière d'écotaxes ne peut être suivie (voir votre arrêt n° 59.817 du 29 mai 1996 ; Amén. 1997/3, pp. 201 et s. avec des extraits de l'avis contraire de […], auditeur, et la note d'observations critique d'A. Lebrun, "Moments de recueillement sur la tombe du requérant inconnu"). D'ailleurs, cette jurisprudence a évolué avec la question de l'écoconditionnalité. L'ASBL Avala a été déclarée recevable à agir en la matière (C.E., 9 mai 2018, n° 241.458, Amén. 2018/5, p. 310, obs. (…)).

b. L'éditorial du magazine Natagora de juin 2022 prouve dans le chef d'une association tierce que c'est bien ainsi qu'est perçue la réalité de l'acte attaqué (pièce MR1).

c. L'article 4, alinéa 2, des statuts de la requérante vise notamment à réduire les causes de diminution et/ou de disparition des espèces sauvages [d'oiseaux] (pièce n° 2.a.). Or, l'acte attaqué va à contre-sens de cet intérêt collectif.

d. En page 10 du plan triennal de gestion de la perdrix grise au sein du conseil cynégétique du Pays Vert pour les saisons cynégétiques 2022/2023 à 2024/2025, on peut lire que :

> "Le territoire 56 sort du lot avec un ratio très élevé mais est expliqué par le fait qu'il s'agit de friches non cultivées à futur industriel (zoning de Ghislenghien)".

Cela démontre que sans culture intensive, une espèce en danger en Région wallonne peut reconstituer ses populations. Le ratio dont question était celui relatif à la reproductivité de la perdrix grise sur ce territoire, qui était trois ou quatre fois supérieur à celui des autres territoires...

e. L'intérêt ne peut dépendre du degré de mise en œuvre de la norme dont la requérante redoute les effets sur son intérêt collectif. Que cette norme ait eu en définitive un effet ne touchant que 150 hectares n'enlève pas l'intérêt initial à attaquer cette norme, surtout que la perte de 150 hectares de jachères s'avère loin d'être anodine pour l'avifaune ».

3. Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient ses exceptions d'irrecevabilité et conteste que la disparition de jachères aurait le moindre impact sur l'avifaune.

4. Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait grief à la partie adverse de ne pas étayer par une étude son affirmation selon laquelle l'impact sur l'avifaune des mesures prises dans l'acte attaqué serait marginal. Elle soutient qu'au contraire, toutes les études soulignent que certaines espèces des plaines agricoles sont en réel danger et que toutes sont en diminution.

IV.2. Examen

Sont recevables les recours introduits par des personnes morales qui se prévalent pour agir d'une atteinte, portée par l'acte qu'elles contestent, aux intérêts légitimes et collectifs qu'elles poursuivent en raison de leur objet social, pour autant que ces intérêts soient spécifiques ou, en d'autres termes, suffisamment distincts de l'intérêt général.

Les associations de défense de l'environnement peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise. Elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres. Pour apprécier l'étendue du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique. Sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct de l'intérêt général. Sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé. Par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association. Cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques.

En l'espèce, l'article 4 des statuts de la partie requérante, qu'elle produit en annexe à sa requête, dispose comme suit :

« L'association a comme but l'exercice et le développement de toute activité visant à améliorer et à renforcer l'étude, la protection, et la conservation et le bien-être de toutes espèces animales et d'oiseaux en particulier et de leurs habitats compte

tenu de l'interdépendance écologique des espèces entre elles, ainsi que des espèces et des habitats, que ces espèces fassent partie de l'avifaune sauvage européenne et mondiale.
L'association pourra, entre autres et de façon non limitative, accomplir tout acte se rapportant, soit directement soit indirectement, à ce but et poursuivre par tout moyen légal, certains objectifs prioritaires en faveur tant de toute espèce d'oiseau sauvage que de la faune et leur milieu et notamment :

1. réduire les causes de diminution et/ou de disparition des espèces sauvages tant sédentaires que migratrices ;
2. exiger l'application stricte de toute disposition légale, de quelque nature que ce soit dont la finalité ou l'effet est la protection et/ou la conservation des espèces, tant animale que végétale ;
3. préserver et restaurer les milieux spécifiques menacés ;
4. réclamer la rédaction et l'application de dispositions régionales, nationales, et supranationales visant à protéger les espèces concernées ;
5. lutter pour l'abolition complète de toute forme de tenderie, de capture, de détention, de chasse, de destruction, de commercialisation des espèces visées par le présent but, et, d'une manière générale, combattre toute forme de cruauté envers les individus de ces espèces ;

[…]

8. entreprendre toutes démarches jugées utiles auprès des autorités compétentes et des agents de contrôle en vue d'obtenir l'application stricte des dispositions concernant la protection des espèces visées ci-dessus ;

[…]

Les membres donnent expressément mandat à l'association pour défendre, au besoin en justice, leurs intérêts communs en vue de la promotion de la défense des intérêts pour lesquels ils se sont associés. Ce mandat ne les prive toutefois pas de la faculté d'exercer individuellement les mêmes droits.

La liste qui précède est purement énonciative et non exhaustive. […]

Le but social est principalement poursuivi sur le territoire belge, en ce compris les eaux maritimes qui sont sous sa juridiction.

Le but peut également être poursuivi en quelque lieu où l'avifaune nicheuse de l'Union européenne se déplace ou réside lors de ses déplacements, migrations et hivernages. Il faut en effet avoir égard au quatrième considérant de la Directive [2009/147] concernant la conservation des oiseaux sauvages énonçant :

> "Les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres sont en grande partie des espèces migratrices. De telles espèces constituent un patrimoine commun et la protection efficace des oiseaux est un problème d'environnement typiquement transfrontalier qui implique des responsabilités communes".

En outre, compte tenu du rôle de la Belgique dans la naissance du Traité sur l'Antarctique, le but social peut aussi être poursuivi sur le continent Antarctique et sa banquise. Le but social peut être poursuivi également dans les eaux internationales ».

L'acte attaqué a pour effet d'encourager la mise en culture de terres en jachères, ce qui implique une diminution de celles-ci. La partie requérante, dont l'objet social est la préservation des espèces d'avifaune en Région wallonne, affirme, études à l'appui, que les espèces des plaines sont en diminution, voire en danger, notamment en raison de l'exploitation intensive des terres agricoles.

L'acte attaqué, en ce qu'il encourage une plus grande exploitation de terres agricoles en jachères, est de nature à entraver la réalisation de l'objet social de la partie requérante et à porter atteinte à l'intérêt collectif qu'elle défend, lequel se distingue par ailleurs de l'intérêt général. Il est également de nature à avoir une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de l'association. Celle-ci a intérêt à en contester la légalité, même si l'impact de l'acte attaqué est marginal comme le soutient la partie adverse.

Dans ces circonstances, l'intérêt et la qualité à agir de la partie requérante peuvent être considérés comme établis.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation du Règlement européen 1307/2013 auquel cette décision d'exécution déroge et de l'article 45, § 2 et § 10*ter*, du Règlement 639/2014 et, subsidiairement, [de] l'absence de fondement de l'acte attaqué ».

Elle le développe comme suit :

« Selon l'article 45, § 2, du Règlement 639/2014, les terres mises en jachère ne peuvent être utilisées pour la production agricole et l'article 45, § 10*ter*, dudit Règlement interdit l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur les terres mises en jachère pouvant être qualifiées de surfaces d'intérêt écologique (Considérant 3 de la décision d'exécution 2022/484).

La décision d'exécution 2022/484 a été prise sur base de l'article 69 du Règlement 1307/2013. Celui-ci spécifie notamment en son point 2 :

> "Lorsque des raisons d'urgence impérieuse dûment justifiées le requièrent et afin de résoudre des problèmes spécifiques et d'assurer la continuité du système de payement direct dans des situations extraordinaires, la Commission adopte des actes d'exécution immédiatement applicables".

L'urgence impérieuse dûment justifiée invoquée par la décision d'exécution 2022/484 se trouve résumée pour l'essentiel au Considérant 4 de ladite décision :

> "L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a provoqué une forte hausse des prix des produits de base et a une incidence sur l'offre et la demande de produits agricoles".

On notera qu'à l'époque on ne parlait pas encore de risque de pénurie alimentaire mais simplement de hausse des prix qu'il convenait de réduire par l'accroissement de la production. Toutefois, la justification de l'urgence s'avère

fort elliptique puisque les fameux “produits de base” ne sont en rien définis et que la “forte hausse” n’est nullement chiffrée ni détaillée. Or, en vertu du principe de proportionnalité et de la règle prévue à l’article 69, point 1, du Règlement 1307/2013 selon laquelle la dérogation n’est possible que “dans la mesure et pour la durée où cela est strictement nécessaire”, il convenait de justifier l’urgence de façon plus convaincante, détaillée et objective et, d’autre part, de stipuler quels étaient ces fameux produits de base dont l’augmentation était constatée et donc de limiter la portée du Règlement à la production de ces produits de base.

Dans sa note au Gouvernement wallon, erronément datée du 13 juin 2019, et préalable à l’adoption définitive de l’acte attaqué, on lit que

> “La Commission a précisé que les États membres disposent d’une importante marge de manœuvre en ce qui concerne la mise en œuvre des dérogations proposées.
>
> Ils sont ainsi libres de déterminer le champ d’application géographique des dérogations, les méthodes d’exploitation qu’ils entendent autoriser sur les jachères (pâturage, moisson ou mise en culture), la liste des cultures autorisées”.

Nous ignorons d’où la Région wallonne tire cette information mais elle semble confirmée par les faits et il n’est pas admissible qu’une dérogation soit à ce point large et floue. On considérera donc à titre principal que l’article 69, point 1 et point 2, du Règlement 1307/2013 de l’Union européenne ont été violés. Par ailleurs, dans la mesure où l’acte attaqué a pour fondement principal (troisième point du Préambule de l’acte attaqué) la décision d’exécution 2022/484, le Conseil d’État posera la question préjudicielle à la Cour de justice de l’Union européenne de savoir si cette décision d’exécution est conforme aux normes ici citées (voir dispositif) ».

La question préjudicielle que la partie requérante propose de poser à la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) est la suivante :

« La décision d’exécution de la Commission européenne 2022/484 est-elle conforme à l’article 69 du Règlement 1307/2013, combiné à l’article 45 du Règlement 639/2014 ? ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient d’abord que le moyen est irrecevable, la partie requérante n’ayant pas agi devant la CJUE directement en annulation de la décision d’exécution (UE) 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022 prévoyant des dérogations au règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil et au règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de certaines conditions relatives au paiement en faveur du verdissement pour l’année de demande 2022 (ci-après : « la décision d’exécution (UE) 2022/484 »). Par ailleurs, elle considère qu’« il paraît douteux que la CJUE puisse être saisie d’une question préjudicielle alors que le recours en annulation, à le supposer possible, a été négligé » et se réfère à l’arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 9 mars 1994 (ECLI:.EU:C:1994:90).

Elle affirme ensuite que le moyen n'est pas fondé. Elle est d'avis, tout d'abord, que la partie requérante commet une erreur lorsqu'elle invoque une violation des §§ 1er et 2 de l'article 69 du règlement n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil', la décision d'exécution contestée de la Commission se fondant précisément sur ledit article 69, § 1er. Elle estime ensuite que la partie requérante « ne consacre aucun développement à son moyen, si ce n'est que, à lire la requête, on comprend seulement que la justification de la décision en cause ne lui plaît pas et qu'à la place de la Commission, la partie requérante aurait fait autrement ». Elle conclut ainsi au caractère irrecevable du moyen.

S'agissant d'un défaut de motivation de la décision d'exécution (UE) n° 2022/484, elle expose que la CJUE n'annule un acte juridique en raison de la violation de l'obligation de motiver que dans certains cas seulement : la Cour vérifie, « en remettant l'acte dans son contexte, si sa motivation est suffisamment claire, non équivoque, et permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'acte a été adopté ». En l'espèce, elle affirme que « la décision contestée exprime à plusieurs reprises les raisons de son adoption », à savoir que « l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a provoqué une forte hausse des prix des produits de base et a une incidence sur l'offre et la demande de produits agricoles », de sorte qu'il convient, « pour remédier à cette situation, […] d'accroitre le potentiel de production agricole de l'Union, tant pour l'alimentation humaine que pour l'alimentation animale ». Selon elle, on retrouve dans ce considérant les deux conditions reprises dans la jurisprudence de la CJUE (notamment dans l'arrêt ECLI:EU:C/2018:938 du 22 novembre 2018) c'est-à-dire : « d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption, à savoir l'invasion de l'Ukraine par la Russie et ses conséquences et, d'autre part, les objectifs à atteindre, à savoir accroitre le potentiel de production agricole de l'Union ». Elle rappelle, en outre, le considérant n° 6 pour affirmer que sont identifiés la situation générale et ses objectifs.

V.2. Examen

L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose comme suit :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :
a) sur l'interprétation des traités,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais ».

Le Conseil d'État étant la juridiction administrative suprême de Belgique, il statue en dernier ressort et est donc, en principe, tenu d'interroger la CJUE lorsque la réponse attendue est nécessaire à la solution du litige.

La CJUE a précisé la portée de cette obligation dans les termes suivants :

« S'agissant de la portée de ladite obligation, il résulte d'une jurisprudence consolidée depuis le prononcé de l'arrêt Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335) qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue, lorsqu'une question du droit de l'Union se pose devant elle, de déférer à son obligation de saisine, à moins qu'elle n'ait constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union concernée a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.

La Cour a en outre précisé que l'existence d'une telle éventualité doit être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente l'interprétation de ce dernier et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union (arrêt Intermodal Transports, C□495/03, EU:C:2005:552, point 33) » (voir, notamment, arrêt du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a., C□160/14, EU:C:2015:565, point 37).

En l'espèce, la décision d'exécution (UE) n° 2022/484 se fonde sur l'article 69, point 1, du règlement 1307/2013, précité, lequel dispose comme suit :

« En vue de résoudre des problèmes spécifiques, la Commission adopte les actes d'exécution qui sont à la fois nécessaires et justifiés en cas d'urgence. Ces actes d'exécution peuvent déroger à certaines dispositions du présent règlement, dans la mesure et pour la durée où cela est strictement nécessaire. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 71, § 2 ».

L'argumentation de la partie requérante repose dès lors sur une prémisse erronée en ce qu'elle indique que la décision d'exécution (UE) n° 2022/484 se fonde sur le point 2 de l'article 69 du règlement précité, lequel exige des « raisons

d'urgence impérieuse dûment justifiées », tandis que le point 1 précité n'exige pas le même degré d'urgence.

Toutefois, la question préjudicielle sollicitée revient à interroger la CJUE sur la validité d'un acte de l'Union et le Conseil d'État ne peut statuer lui-même sur la validité d'une norme communautaire.

Ainsi, il appartiendra à cette Cour – et à elle seule – de répondre à la question de savoir si la question préjudicielle suggérée par la partie requérante est recevable, malgré le fait qu'elle s'est abstenue de solliciter directement devant celle-ci l'annulation de la décision d'exécution (UE) 2022/484.

De même appartiendra-t-il à la CJUE – et à elle seule – de dire pour droit si les motifs de la décision d'exécution (UE) 2022/484 sont juridiquement admissibles. À cet égard, il a été jugé que l'obligation de motivation doit s'appliquer à tout acte produisant des effets juridiques susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, c'est-à-dire à toutes dispositions adoptées par les institutions, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires. La Cour a précisé par ailleurs que cette obligation de motivation impose que tous les actes concernés contiennent un exposé des raisons qui ont amené l'institution à les arrêter, de manière à ce qu'elle puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les tiers intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité (CJCE, n° C-370/07 du 1er octobre 2009, Commission c/ Conseil).

Enfin, si la question préjudicielle proposée par la partie requérante est rédigée dans des termes généraux, la lecture de la requête en annulation permet de connaître à suffisance les motifs d'invalidité de la décision d'exécution (UE) 2022/484 qui y sont développés. Il y a toutefois lieu d'observer que la critique formulée à propos de la proportionnalité de la mesure, ou plus exactement de la motivation de celle-ci, ne tient compte que du considérant 4 de la décision précitée, sans prendre en considération les considérants suivants :

« (5) Les terres mises en jachère restent des terres arables adaptées à la production de cultures qui, bien qu'à des degrés divers en fonction de leurs conditions, telles que la qualité du sol, pourraient être utilisées immédiatement pour produire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Par conséquent, afin de permettre aux agriculteurs d'utiliser autant que possible leurs surfaces disponibles aux fins de la production alimentaire et de l'alimentation des animaux, il convient d'autoriser les États membres à déroger aux conditions relatives au paiement en faveur du verdissement, y compris l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, pour l'année de demande 2022 en ce qui concerne les terres mises en jachère qui ont été déclarées conformes aux exigences relatives à la diversification des cultures ou aux surfaces d'intérêt écologique conformément

à l'article 44, paragraphe 4, et à l'article 46, paragraphe 2, premier alinéa, point a), du règlement (UE) n° 1307/2013, respectivement.

(6) La présente décision ne devrait prévoir de dérogations aux obligations relatives à la diversification des cultures et aux surfaces d'intérêt écologique que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires. Les dérogations devraient se limiter à l'année de demande 2022 et viser à remédier à l'incidence sur l'offre et la demande de produits agricoles en permettant une augmentation de la superficie totale des terres arables disponibles pour la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux.

(7) Lorsqu'ils décident de l'application des dérogations, ces États membres devraient dûment tenir compte des objectifs des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement et, en particulier, de la nécessité d'assurer une protection suffisante de la qualité des sols, de la qualité des ressources naturelles et de la biodiversité, en particulier pendant les périodes les plus sensibles pour la floraison et les oiseaux nicheurs.

(8) Afin de garantir l'efficacité des dérogations autorisées par la présente décision au regard des objectifs poursuivis, à savoir une atténuation de la hausse des prix des matières premières et de l'incidence sur l'offre et la demande, les États membres devraient prendre leurs décisions sur l'application des dérogations dans un délai de 21 jours à compter de la date de notification de la présente décision et notifier leurs décisions à la Commission dans un délai de 7 jours à compter de la date à laquelle les décisions ont été prises ».

Il y a en conséquence lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suggérée par la partie requérante en la complétant de la manière suivante :

« La décision d'exécution (UE) 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022 'prévoyant des dérogations au règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil et au règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de certaines conditions relatives au paiement en faveur du verdissement pour l'année de demande 2022' est-elle conforme à l'article 69 du Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil', combiné à l'article 45 du règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 'complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement' ? ».

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

« La décision d'exécution (UE) 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022 'prévoyant des dérogations au règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil et au règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de certaines conditions relatives au paiement en faveur du verdissement pour l'année de demande 2022' est-elle conforme à l'article 69 du Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil', combiné à l'article 45 du règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 'complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement' ? ».

Article 3.

Sur le vu des réponses données à cette question préjudicielle par la Cour de justice de l'Union européenne, le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 11 avril 2024, par la XV[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly