

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.164 du 11 décembre 2025

A. 239.275/VI-22.955

En cause :

1. C.V.,
2. A.P.,
3. J.D.,
4. J.D.,
5. Y.D.,

ayant tous élu domicile chez
M^e Stéphane NOPERE, avocat,
avenue des Communautés 110
1200 Bruxelles,

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 5 juin 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'Arrêté du Gouvernement wallon relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité du 23 février 2023 ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et à l'article 70, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, auditeur adjoint 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 des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 20 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2025.

M. Aurélien Vandeburie, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Maxence Poivre, *loco* M^e Stéphane Nopere, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. Le 2 décembre 2021, le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'Union Européenne adoptent le règlement (UE) 2021/2115 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013.

Selon son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, ce règlement a pour objet d'établir des règles concernant, notamment :

- les objectifs généraux et spécifiques à réaliser au moyen des aides de l'Union financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) au titre de la politique agricole commune (PAC) ;

- les types d'intervention et les exigences communes à appliquer par les États membres en vue de la réalisation de ces objectifs ainsi que les dispositions financières y afférentes ;
- les plans stratégiques relevant de la PAC à élaborer par les États membres, et qui fixent les valeurs cibles, précisent les conditions des interventions et affectent les ressources financières, conformément aux objectifs spécifiques et aux besoins recensés.

Le règlement poursuit divers objectifs relatifs à l'érosion des sols en ses annexes I et III. Il instaure une série de « Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales » (ci-après, « BCAE »), dont le volet relatif à l'érosion des sols est désigné « BCAE 5 » à l'annexe III.

L'article 9, alinéa 3, de ce règlement prévoit que « Les États membres établissent le cadre juridique régissant l'octroi des aides de l'Union aux agriculteurs et aux autres bénéficiaires conformément aux plans stratégiques relevant de la PAC approuvés par la Commission conformément aux articles 118 et 119 du présent règlement et aux principes et exigences énoncés dans le présent règlement et dans le règlement (UE) 2021/2116. Ils mettent en œuvre ces plans stratégiques relevant de la PAC tels qu'ils ont été approuvés par la Commission ».

Ce règlement est entré en vigueur le 7 décembre 2021.

Son article 1^{er} dispose, en son paragraphe 2, qu'il « s'applique aux aides de l'Union financées par le FEAGA et le Feader pour les interventions mentionnées dans un plan stratégique relevant de la PAC élaboré par un État membre et approuvé par la Commission, portant sur la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2027 ».

Le 7 décembre 2021, la Commission européenne adopte le règlement délégué (UE) n° 2022/126 complétant le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences supplémentaires pour certains types d'intervention spécifiés par les États membres dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027 au titre dudit règlement ainsi que les règles relatives au ratio concernant la norme 1 relative aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

En son article 12, § 1^{er}, g, il prévoit que les interventions poursuivant des objectifs agroenvironnementaux et climatiques relatifs à divers secteurs doivent poursuivre un objectif parmi plusieurs objectifs listés dont « accroître la résilience de

la production face aux risques liés au changement climatique, tels que l'érosion des sols ».

2. Le 5 décembre 2022, la Commission européenne approuve, par une décision d'exécution, le plan stratégique soumis par la Région wallonne.

3. Le 22 décembre 2022, la section de législation du Conseil d'État est invitée par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 6 février 2023, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité. Le Conseil d'État rend son avis n° 72.808/4 le 6 février 2023.

4. Le 10 février 2023, les trois premiers requérants reçoivent chacun un courrier de l'Organisme payeur de Wallonie (ci-après, l'« OPW ») les informant que la nouvelle programmation de la politique agricole commune pour les années 2023-2027 modifie les normes et exigences de la conditionnalité, dont les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Ce courrier reprend un tableau dans lequel sont identifiées les parcelles de l'exploitation de chaque requérant concernées par la BCAE 5, laquelle vise à limiter l'érosion des sols, via une gestion de la terre respectant les conditions locales spécifiques.

5. Le 23 février 2023, le Gouvernement wallon adopte l'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité.

Cet arrêté été publié au *Moniteur belge* le 5 avril 2023, accompagné d'un rapport au Gouvernement.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui produit ses effets le 1^{er} janvier 2023.

Le rapport au Gouvernement le présente comme ceci :

Le présent arrêté s'inscrit dans le cadre la réforme de la Politique agricole commune.

Par le biais de cet arrêté, la Région wallonne exécute les règlements (UE) n° 2021/2115 et n° 2021/2116 du 2 décembre 2021 ainsi que les règlements délégués et d'exécution qui ont été pris en application de ceux-ci. Ces dispositions européennes laissent aux Etats membres une latitude certaine quant à la mise en œuvre de la Politique agricole commune sur le territoire de la Région wallonne.

Cet arrêté consacre en règles de droit les sections du Plan stratégique wallon relatif à la PAC portant sur les définitions, éléments communs à plusieurs interventions de la politique agricole commune et à la conditionnalité, telles qu'entérinées en deuxième lecture par le Gouvernement wallon le 6 octobre 2022. Ledit Plan est disponible via le lien suivant : <https://agriculture.wallonie.be/plan-strategique-pac-2023-2027>.

Le pouvoir du Gouvernement wallon d'intervenir dans les matières couvertes par l'arrêté découle du Code wallon de l'Agriculture.

S'agissant de l'entrée en vigueur à la date du 1^{er} janvier 2023, le rapport au Gouvernement énonce ceci :

Partie 3. Dispositions finales

Cette partie comporte la délégation de la mise en œuvre de l'arrêté au Ministre de l'Agriculture ainsi que la disposition prévoyant l'entrée en vigueur du texte au 1^{er} janvier 2023. Cette rétroactivité est essentielle pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, l'arrêté comporte les exigences et normes relevant de la conditionnalité. Etant donné que leur respect est exigé tout au long de l'année civile de l'introduction de la demande d'aide ou de paiement pour bénéficier des aides de la Politique agricole commune, la non-rétroactivité vise ici à éviter que des agriculteurs se retrouvent en opposition avec la réglementation européenne (l'article 84, § 1^{er}, du règlement (UE) n° 2021/2116 du 2 décembre 2021).

A cet égard, la rétroactivité de l'entrée en vigueur du texte répond également à un souci d'équité entre les bénéficiaires des aides de la Politique agricole commune. Etant donné que les exigences et normes relevant de la conditionnalité peuvent être contrôlées tout au long de l'année civile, il semble injustifiable qu'un bénéficiaire contrôlé en janvier se trouve dans une situation moins favorable qu'un autre bénéficiaire contrôlé plus tard dans l'année.

Ensuite, comme l'arrêté du Gouvernement wallon comporte des dispositions applicables dans le cadre de plusieurs interventions relevant de la Politique agricole commune, il est essentiel qu'il entre en vigueur au plus tard au moment où les premiers arrêtés relatifs auxdites interventions entreront en vigueur. En l'occurrence, l'entrée en vigueur de plusieurs arrêtés relatifs à des interventions relevant de la Politique agricole commune a été fixée au 1^{er} janvier 2023.

Enfin, étant donné l'abondance et la complexité des dispositions concernées ainsi que l'importance qu'elles représentent sur le plan financier pour un grand nombre d'agriculteurs wallons, les règles consacrées par l'arrêté ont fait l'objet au cours de l'année 2022 d'une intense campagne de communication auprès de ces derniers et des structures et organisations représentatives du secteur. Dans un esprit de prévisibilité des actes de l'administration, il est donc essentiel que les règles présentées soient rigoureusement identiques à celles consacrées dans le présent arrêté et qu'elles s'appliquent dès l'entrée en vigueur du nouveau volet de la Politique agricole commune, soit le 1^{er} janvier 2023.

6. Dans leur version initiale, les articles 54 à 60 de l'acte attaqué composent les sous-sections 1^{ère} et 2 de la section 3 « Sol » du Chapitre I^{er} « Climat et environnement » du titre 2 « Exigences réglementaires en matière de gestion prévues par le droit de l'Union européenne et normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres » de la partie 3 « Conditionnalité » de cet arrêté.

Dans sa version initiale, l'article 54 octroie à l'Organisme payeur de Wallonie la compétence d'attribuer un code informatif pour chaque parcelle présentant une sensibilité élevée, très élevée ou extrême à l'érosion des sols. L'agriculteur peut introduire une demande de requalification de la sensibilité d'une parcelle. Les articles 55 à 60 prescrivent des mesures à respecter sur les parcelles agricoles concernées en fonction de leur classification. Ces mesures peuvent aller jusqu'à l'interdiction de labour et d'implantation de cultures en cas de sensibilité extrême à l'érosion (article 58, § 1^{er}, alinéa 1^{er}).

Ces dispositions se lisent comme il suit :

« Art. 54. § 1. L'organisme payeur attribue un code informatif pour chaque parcelle présentant une sensibilité élevée, très élevée ou extrême à l'érosion. Le code informatif est communiqué aux agriculteurs au moyen du formulaire de la demande unique.

§ 2. L'agriculteur peut introduire une demande de requalification de la sensibilité d'une parcelle à l'érosion auprès de l'organisme payeur dans les situations suivantes :

1° une analyse du sol de la parcelle concernée datant de trois années au maximum et réalisée auprès d'un laboratoire répondant aux critères déterminés par le Ministre est jointe à sa demande ;

2° un découpage de la parcelle en deux ou plusieurs parcelles est effectué.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, 1°, l'analyse contient au minimum la valeur de carbone organique, la date et la localisation précise de l'échantillonnage et le nom du laboratoire.

Dans l'hypothèse visée à l'alinéa 1^{er}, 2°, un nouveau code informatif est attribué aux parcelles créées.

Art. 55. § 1^{er}. Lorsqu'un agriculteur cultive une culture identique sur des parcelles adjacentes qui, réunies, formeraient une parcelle présentant une sensibilité élevée, très élevée ou extrême à l'érosion, il respecte sur l'ensemble des parcelles concernées les exigences prévues aux sous-sections 2 et 3.

§ 2. Pour l'application du paragraphe 1^{er}, deux cultures sont considérées comme étant différentes lorsque :

1° elles appartiennent à des genres botaniques différents ;

2° l'une d'elles est une terre mise en jachère ;

3° l'une d'elles est une terre consacrée à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées.

Pour l'application du présent article, l'épeautre (*Triticum spelta*) et le petit épeautre (*Triticum monococcum*) sont considérés comme des cultures distinctes du froment (*Triticum aestivum*).

Sous-section 2 - Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion (BCAE 5)

Art. 56. § 1^{er}. Sur les parcelles de terres arables présentant une sensibilité élevée à l'érosion et ensemencées d'une culture annuelle avant le 1^{er} janvier, la culture est présente dès le 1^{er} janvier.

§ 2. Pour les parcelles de terres arables présentant une sensibilité élevée à l'érosion et ensemencées d'une culture annuelle après le 1^{er} janvier, l'agriculteur fait le choix entre :

1° assurer du 1^{er} janvier au 30 juin la présence d'une couverture du sol en recourant sur l'ensemble de la parcelle à des techniques d'implantation de cultures dans un couvert existant ;

2° recourir sur l'ensemble de la parcelle à d'autres innovations techniques dont les résultats reconnus permettent de réduire le risque d'érosion ;

3° installer sur les parcelles implantées de cultures annuelles une bande anti-érosion répondant aux caractéristiques prévues par le Ministre ;

4° dans le cas de cultures sur buttes, cloisonner les interbuttes et installer une bande anti-érosion conforme au 3°.

Art. 57. § 1^{er}. Pour les parcelles de terres arables présentant une sensibilité très élevée à l'érosion et ensemencées avant le 1^{er} janvier, l'agriculteur fait le choix entre :

1° assurer du 1^{er} janvier au 30 juin la présence d'une couverture du sol en recourant sur l'ensemble de la parcelle à des techniques d'implantation de cultures dans un couvert existant, sauf si le couvert existant consiste en une culture de céréales d'hiver ;

2° installer sur les parcelles implantées de cultures annuelles une bande anti-érosion conforme à l'article 56, § 2, 3°.

§ 2. Pour les parcelles de terres arables présentant une sensibilité très élevée à l'érosion et ensemencées après le 1^{er} janvier, l'agriculteur fait le choix entre :

1° assurer du 1^{er} janvier au 30 juin la présence d'une couverture du sol en recourant sur l'ensemble de la parcelle à des techniques d'implantation de cultures dans un couvert existant ;

2° recourir sur l'ensemble de la parcelle à d'autres innovations techniques dont les résultats reconnus permettent de réduire le risque d'érosion et y installer une bande anti-érosion conforme à l'article 56, § 2, 3°.

§ 3. Les cultures sur buttes sont interdites sur les parcelles en terres arables présentant une sensibilité très élevée à l'érosion.

Art. 58. § 1^{er}. Le labour et l'implantation de cultures annuelles ou pluriannuelles sont interdits sur les parcelles présentant une sensibilité extrême à l'érosion.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, les cultures annuelles ou pluriannuelles en place le 1^{er} janvier 2023 sont converties en prairies permanentes au plus tard au moment de leur destruction ou de leur dégradation naturelle.

§ 2. Le Ministre ou l'autorité compétente peuvent accorder des dérogations aux interdictions énoncées au paragraphe 1^{er} par voie de décisions individuelles pour les exploitations dont au moins 75 % de la superficie totale de terres arables présentent une sensibilité extrême à l'érosion.

Dans l'hypothèse visée à l'alinéa 1^{er}, l'agriculteur applique les dispositions de l'article 57 sur l'ensemble de ses parcelles de terres arables présentant une sensibilité extrême à l'érosion.

§ 3. La régénération de la prairie est autorisée par un sursemis, un travail superficiel du sol ou un labour peu profond. Lorsque le couvert de la prairie permanente est fortement dégradé, notamment en cas de coulée boueuse ou de dépôt naturel de sédiments sur une épaisseur de plus de dix centimètres, de dépôts ou de dégâts

occasionnés par des travaux temporaires d'utilité publique ou de dégâts causés par la faune sauvage, le Ministre peut également autoriser le labour, par voie de décision individuelle.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, l'on entend par " labour peu profond ", le labour effectué sur une profondeur de moins de quinze centimètres.

Art. 59. Le Ministre détermine :

1° les techniques d'implantation de cultures dans un couvert existant visées aux articles 56, § 2, 1°, et 57, § 1^{er}, 1°, et § 2, 1° ;

2° les autres innovations techniques dont les résultats reconnus permettent de réduire le risque d'érosion visées aux articles 56, § 2, 2°, et 57, § 2, 2°.

Art. 60. § 1^{er}. Pour les parcelles de cultures permanentes présentant une sensibilité élevée à l'érosion, l'agriculteur fait le choix entre :

1° assurer la présence d'au moins huit interlignes végétalisés sur dix ;

2° assurer la présence d'au moins trois interlignes végétalisés sur dix et installer une bande anti-érosion conformément à l'article 56, § 2, 3°.

§ 2. Pour les parcelles de cultures permanentes présentant une sensibilité très élevée à l'érosion, l'agriculteur assure la présence d'au moins huit interlignes végétalisés sur dix et installe une bande anti-érosion conforme à l'article 56, § 2, 3°.

§ 3. Par dérogation aux paragraphes 1^{er}, 2°, et 2, pour les cultures permanentes désignées par le Ministre, une bande anti-érosion conforme à l'article 56, § 2, 3°, est présente au minimum les quatre premières années suivant l'implantation de la culture permanente.

§ 4. Dans les hypothèses visées aux paragraphes 1^{er}, 2 et 3, la bande anti-érosion est présente au moment de l'implantation de la culture permanente.

Dans les hypothèses visées aux paragraphes 1^{er} et 2, la bande anti-érosion est maintenue jusqu'à la destruction de la culture permanente. Si la culture permanente est détruite avant le 1^{er} juillet, la bande anti-érosion est maintenue au moins jusqu'à cette date ».

Le rapport au Gouvernement dispose ce qui suit à propos des sous-sections 1 et 2 précitées :

Section 3. Sol

Sous-section 1^{ère}. Dispositions communes aux sous-sections 2 et 3

Cette sous-section prévoit des dispositions communes aux BCAE 5 et 6 : attribution d'un code informatif pour les parcelles soumises à ces exigences (art. 54) et lutte contre le contournement des règles (art. 55).

Sous-section 2. Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion (BCAE 5)

Cette section traduit en règles de droit la section 3.10.3.1 du Plan stratégique wallon relatif à la PAC.

Cette sous-section prévoit la mise en œuvre de la BCAE 5. Celle-ci s'appuie sur un nouveau référentiel du risque d'érosion des parcelles basé sur la pente, la longueur de pente, les caractéristiques du sol et l'érosivité locale des pluies.

Les parcelles aux risques d'érosion « extrême, très élevé, élevé » sont concernées par cette BCAE 5. L'agriculteur doit choisir une ou plusieurs méthodes proposées selon le risque d'érosion de la parcelle (art. 56 à 60). Dans tous les cas, l'agriculteur peut réduire les longueurs de pente de manière à descendre vers une classe de sensibilité moindre.

7. Le 10 janvier 2024, le Gouvernement de la Région wallonne adopte un arrêté modifiant divers arrêtés en matière d'aides agricoles. Cet arrêté remplace et/ou abroge certains articles de l'acte attaqué, dont les articles 54 à 60. Il remplace l'intitulé de la sous-section 1^{ère}, de la section 3, du chapitre 1^{er}, du titre 2, de la partie 3 de l'acte attaqué, par ce qui suit : « Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion (BCAE 5) ».

Le 28 février 2024, le conseil de la partie adverse informe le Conseil d'État de l'adoption de cet arrêté et transmet le projet d'arrêté. Il indique à cette occasion que le recours en cause paraît avoir perdu son objet ou, à tout le moins, son intérêt pour la partie requérante.

Le 16 avril 2024, cet arrêté est publié au *Moniteur belge*. Il produit ses effets le 1^{er} janvier 2024.

Il n'apparaît pas que cet arrêté du 10 janvier 2024 fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

8. Les requérants affirment, sans que cela soit contesté par la partie adverse, qu'ils pouvaient rentrer leur déclaration PAC du 28 février 2023 au 30 avril 2023.

9. Par un arrêté du 6 février 2025, le Gouvernement wallon modifie l'acte attaqué, tel que modifié par l'arrêté du 10 janvier 2024. Cet arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2025, à l'exception des dispositions prévues aux articles 10 à 13, qui produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2024. Cet arrêté a été publié le 12 mars 2025 au *Moniteur belge*.

Il n'apparaît pas que cet arrêté du 6 février 2025 fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

Les requérants décrivent chacun leur activité et les cultures qu'ils pratiquent dans leur exploitation. Ils affirment tous exercer la profession d'agriculteur et bénéficier des aides de la PAC.

Ils indiquent que l'acte attaqué renforce les obligations et devoirs pour pouvoir bénéficier de ces aides, et contraint davantage les agriculteurs dans leur manière d'exploiter. Selon eux, l'acte attaqué les concerne donc au premier chef.

Les requérants exposent qu'ils disposent d'un intérêt à attaquer l'acte qui aggrave leurs obligations en matière de lutte contre l'érosion des sols. Selon eux, il est incontestable que l'annulation de l'acte attaqué aura un effet utile et leur créera un avantage par rapport à la situation existante. En termes d'aggravation des contraintes, ils relèvent notamment la classification des parcelles en fonction de leur sensibilité élevée, très élevée ou extrême à l'érosion qui réglemente et limite leurs pratiques agricoles. Ils relèvent que cet encadrement des pratiques agricoles peut imposer, notamment, pour certaines parcelles considérées à risque « extrême », une interdiction totale de labour.

Ils en déduisent qu'ils disposent bien d'un intérêt dès l'introduction de leur recours, intérêt qui subsistera, selon eux, jusqu'à l'annulation de l'acte attaqué.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste l'intérêt des requérants dans la mesure où elle estime qu'il n'est pas possible d'identifier la ou les parcelles agricoles que ceux-ci exploitent. Elle dénonce le manque de pièces probantes permettant d'établir un lien juridique entre les requérants et ces parcelles.

Elle expose qu'il ne lui semble pas possible de déterminer l'actualité de l'intérêt ou la nature de celui-ci, notamment en considération du troisième moyen « qui porte le grief d'une expropriation *de facto* ».

Elle sollicite, dans l'hypothèse où le Conseil d'État estimerait l'un ou l'autre moyen fondé, de ne procéder qu'à une annulation partielle de l'acte attaqué, laquelle est notamment fonction de l'intérêt des parties requérantes, et d'en maintenir les effets.

C. Mémoire en réplique

Les requérants rejettent l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, considérant que les déclarations individuelles à la PAC qu'ils produisent permettent de constater qu'ils exploitent chacun des parcelles agricoles, et que la qualité avec laquelle ils exploitent ces parcelles importe peu. Ils ajoutent que chaque numéro de parcelle identifié dans le tableau est représenté sur des plans, lesquels sont également produits.

Ils estiment que l'acte attaqué concerne tout « agriculteur demandeur d'aide ». Ils affirment que la partie adverse ne peut exiger des requérants le respect d'une condition (être propriétaire) qui ne figure même pas dans l'acte attaqué aux fins de justifier de leur intérêt.

Ils rappellent leur qualité d'exploitant de terres et les superficies concernées par la BCAE 5.

D. Courrier et courriel des requérants des 5 avril 2024 et 6 septembre 2024

Interrogés par l'auditeur rapporteur sur l'impact de l'adoption de l'arrêté précité du 10 janvier 2024 quant à leur intérêt, les requérants, par la voix de leur conseil, ont répondu ce qui suit par un courrier du 5 avril 2024 :

« D'un point de vue général, l'adoption d'un arrêté n'ayant fait l'objet de la publication requise n'est pas susceptible de remettre en cause l'intérêt à agir des requérants, dès lors qu'il est, dans cette mesure, dépourvu de force obligatoire et, par conséquent, inopposable aux tiers (C.E., n° 243.910 du 7 mars 2019, COMMUNE D'AYWAILLE) [ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.910], outre que, dans cette mesure, aucune entrée en vigueur, ni aucune production d'effets, ne sont intervenues.

Plus particulièrement, même la publication future et éventuelle de l'arrêté modificatif, par hypothèse suivie de l'entrée en vigueur de ce dernier et de la production de ses effets au 1^{er} janvier 2024, sera sans incidence sur l'intérêt de mes clients à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué. Jugé ainsi :

- “le premier acte attaqué, modifié par les autres actes attaqués, est abrogé depuis le 1^{er} juillet 2020 mais il est toujours susceptible de faire l'objet d'une annulation avec un effet rétroactif puisqu'il est resté en vigueur pendant plusieurs mois” (C.E., n° 249.400 du 31 décembre 2020, ASBL LIGUE DES DROITS HUMAINS) [ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.249.400] ;
- “l'abrogation de l'arrêté attaqué n'est pas de nature, en soi, à rendre irrecevable le recours introduit à son encontre, dès lors qu'elle n'a d'effet que pour l'avenir et que cet arrêté a été en vigueur durant un certain délai. Par conséquent, le recours n'a pas perdu son objet, comme le soutiennent les deux parties” (C.E., n° 255.263 du 14 décembre 2022, ASBL UNION PROFESSIONNELLE DU TRANSPORT ET DE LA LOGISTIQUE) [ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.255.263] ;
- “le dispositif porte que le règlement adopté le 26 mai 2011 est abrogé ; qu'il s'ensuit que l'objet du recours n'a pas disparu ; que la partie requérante a dû respecter les heures de fermeture qu'imposait ce règlement ; que même si ce dernier a disparu pour l'avenir, il a produit des effets à l'égard notamment de la partie requérante, qui conserve donc un intérêt à son annulation” (C.E., n° 222.975 du 25 mars 2013, SPR MARIAM) [ECLI:BE:RVSCE:2013:ARR.222.975].

De plus, et plus fondamentalement encore, l'arrêté modificatif ne se contente pas, contrairement à ce que prétend la partie adverse, de “rétablir” l’“ancien système basé uniquement sur la pente dite ‘R.10- R.15’ ” tel qu’il était sous l’empire de l’arrêté du Gouvernement wallon du 27 août 2015 “fixant les règles relatives à la

conditionnalité en matière agricole, abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2014 fixant les exigences et les normes de conditionnalité en matière agricole et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs", abrogé par l'acte attaqué.

À vrai dire, l'arrêté modificatif est susceptible de durcir l'ancien régime, qui a été abrogé par l'acte attaqué, notamment :

- en ce que l'interdiction, édictée à l'ancien article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 27 août 2015, de cultiver des plantes sarclées ou assimilées à de telles plantes sur les parcelles considérées comme présentant un risque d'érosion, telles que définies à l'ancien article 12, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du 27 août 2015, était levée dans les trois hypothèses visées aux §§ 2, 3 et 4, de l'ancien article 14, précité ; alors que l'arrêté modificatif permet de "déroger" à cette interdiction uniquement dans deux cas de figure, limitant donc les cas dans lesquels les agriculteurs peuvent échapper à l'interdiction concernée (article 10 de l'arrêté modificatif) ;
- en ce que l'ancien article 14, § 2, de l'arrêté du 27 août 2015 permettait d'écarter l'interdiction précitée si la parcelle à risque d'érosion comportait une bande enherbée présentant, notamment, "une largeur minimale de six mètres" (3°) ; alors qu'en application de l'arrêté modificatif, la parcelle concernée doit, à cet effet, présenter, notamment, "une largeur d'au moins neuf mètres", diminuant ainsi davantage la surface agricole exploitable dans le cas de figure envisagé.

Il en résulte que, même s'il venait à être publié, l'annulation hypothétique du "nouvel" arrêté, qui modifie et qui abroge l'acte attaqué, ne saurait procurer aucune satisfaction aux requérants, puisque – et pour cause – elle fera renaître ce dernier et ne permettra pas un retour à la situation antérieure à l'entrée en vigueur de l'acte attaqué.

Par conséquent, les requérants ont bien intérêt à faire annuler l'acte attaqué et devront, pour maintenir cet intérêt, poursuivre également l'annulation de l'arrêté modificatif vanté par la partie adverse, si celui-ci venait à être, le cas échéant, publié ».

Interrogés à nouveau par l'auditeur rapporteur, les requérants ont, toujours par la voix de leur conseil, indiqué dans un courriel du 6 septembre 2024 ce qui suit :

« Mes clients notent, tout d'abord, que l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 janvier 2024 n'abroge pas l'acte attaqué, qu'il modifie.

Dès lors, sans considération pour le fond du dossier, mes clients remarquent que l'acte attaqué, s'il venait à être annulé par le Conseil d'État, ferait disparaître de l'ordonnancement juridique, non seulement celui-ci, mais également ses modifications postérieures, en application de la règle générale qui veut que l'annulation d'un acte réglementaire entraîne la mise à néant de ses modifications ultérieures.

Par ailleurs, dans leur requête, mes clients justifiaient leur intérêt personnel à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué par leur qualité d'agriculteurs concernés par les contraintes nouvelles découlant de celui-ci.

Ils précisaient en outre, dans leur mémoire en réplique, qu'ils s'opposaient à la demande subsidiaire de la partie adverse de voir, le cas échéant, l'acte attaqué partiellement annulé (l'annulation se limitant, dans ce cas, aux articles 54 à 60 de l'acte attaqué). Ils motivaient leur position en exposant que les moyens développés démontraient que l'ensemble de l'acte était illégal.

Or, ce n'est qu'en considérant qu'une annulation partielle de l'acte attaqué pouvait suffire à rencontrer l'intérêt de mes clients que pourrait se poser la question du maintien de celui-ci en cas de modification ou abrogation de certaines dispositions de celui-ci.

À leur estime, ce n'est toujours pas le cas et ils ne peuvent que réitérer leur position à ce propos : sauf à démontrer que l'acte attaqué (le cas échéant modifié) n'implique plus aucune contrainte nouvelle en regard de l'ancien régime, l'intérêt de mes clients reste intact. Et à ce propos, nous exprimons, dans notre courrier du 5 avril 2024 que l'arrêté modificatif aggravait certaines de ces contraintes ; pour mes clients, cette situation demeure intégralement d'actualité.

Enfin, à relire les moyens développés, on constate que les illégalités invoquées par mes clients étaient belles et bien susceptibles d'affecter globalement l'acte attaqué ; le premier moyen critiquait la compatibilité des nouvelles contraintes avec des normes ou principes considérés comme hiérarchiquement supérieurs ou de même niveau, la critique reste d'actualité ; le deuxième moyen s'interrogeait sur le principe même de délégation de certaines compétences à un "organisme payeur", ce qui paraît toujours être la cas dans l'arrêté modificatif ; le troisième moyen critiquait l'absence d'évaluation des incidences préalable à l'adoption de l'acte attaqué, ce qui ne paraît pas être différent pour l'arrêté modificatif ; et enfin le quatrième moyen traitait du principe de non rétroactivité des lois et de l'impact de l'acte attaqué sur les baux à ferme en cours, pareille critique doit être maintenue, même si l'acte attaqué a été modifié ».

Le 13 septembre 2024, la partie adverse communique un courriel à l'attention de l'auditeur rapporteur dans lequel elle indique ce qui suit :

« Je reviens à votre question portant sur un grief éventuel des parties requérantes du fait que l'acte attaqué a été applicable toute l'année 2023.

La Direction des aides agricoles de l'OPW m'indique que pour l'instant, aucun des requérants n'a de réduction en 1^{er} pilier.

Ils ne subissent dès lors aucun impact de l'acte attaqué ».

E. Derniers mémoires

Ni la partie requérante ni la partie adverse ne reviennent sur la recevabilité du recours.

F. Débats à l'audience

Interrogé à l'audience quant à la persistance de leur intérêt, le conseil des requérants a indiqué que seule une application « rétroactive » de l'acte attaqué, dans le cadre d'un contrôle ultérieur, pourrait justifier un intérêt.

Le conseil de la partie adverse a indiqué que la direction des aides agricoles de l'OPW a confirmé qu'à la date de l'audience, aucun des requérants n'avait de réduction en 1^{er} pilier.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours.

Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Est ainsi irrecevable toute requête dont il ressort que la partie requérante n'est affectée par l'acte attaqué que de manière éventuelle, lointaine et hypothétique. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

L'intérêt à attaquer devant le Conseil d'État une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont, en effet, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief. S'agissant plus particulièrement de la contestation des actes réglementaires, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais seulement qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Le requérant ne doit pas démontrer qu'une application concrète est effectivement intervenue, mais bien qu'il existe un certain degré de vraisemblance pour que sa situation soit affectée défavorablement par le règlement attaqué.

Pour fonder la recevabilité d'un recours en annulation, l'intérêt, que doit avoir le requérant à son recours, doit exister au moment de l'introduction de la requête et subsister jusqu'à la clôture des débats.

À cet égard, un recours en annulation n'est pas d'emblée irrecevable pour défaut d'intérêt du seul fait qu'il porte sur un acte qui n'a eu d'effet que pour une période déterminée, écoulée au jour où le Conseil d'État statue. L'intérêt subsiste si

le requérant a subi les inconvénients de l'acte qu'il attaque durant la période pendant laquelle il a été mis en œuvre et s'il continue à justifier en cours d'instance de son intérêt au recours. Une partie qui demande l'annulation d'un arrêté qui, en cours d'instance, a cessé de produire ses effets ou a été abrogé et remplacé par un autre arrêté doit ainsi démontrer qu'elle a encore conservé un intérêt actuel au recours. Dans l'hypothèse de l'abrogation, le maintien de l'intérêt peut s'expliquer par la circonstance que le règlement a été appliqué et que cette application a produit des effets que sa disparition de l'ordonnancement juridique ne fait pas disparaître.

Enfin, une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt d'une partie requérante à agir. Autrement dit, pour examiner le maintien de l'intérêt à agir, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'à ce que le requérant avance à ce sujet, dès lors qu'il lui appartient de démontrer son intérêt si celui-ci est remis en question.

En l'espèce, dans leur requête, les requérants critiquent particulièrement la mesure BCAE 5 qui concerne la gestion du travail du sol en vue de réduire le risque de dégradation et d'érosion des sols en Wallonie.

À l'audience, les requérants ont circonscrit leur intérêt en indiquant que seule une application « rétroactive » de l'acte attaqué, dans le cadre d'un contrôle ultérieur, justifierait le maintien de cet intérêt.

Un régime de contrôle et de sanction est organisé, notamment par l'article 41 de l'acte attaqué, les articles 48, 49, 50, 51, 66, 67 et 93 à 95 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité, ainsi que par l'article 17 de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité.

Au regard de ces dispositions, un risque de contrôle administratif du respect des dispositions critiquées de l'acte attaqué ne peut certes pas être écarté.

Toutefois, cet inconvénient ne suffit pas, dans les circonstances particulières de la cause, à justifier de l'intérêt requis. Les requérants ne contestent pas qu'aucune réduction n'a été appliquée jusqu'ici. La perspective d'un contrôle qui aboutirait au constat d'une infraction aux dispositions contestées de l'acte attaqué et à une sanction des requérants, est, à ce stade, purement hypothétique, et les requérants ne font pas état d'éléments qui justifieraient d'en décider autrement.

Les autres griefs et arguments évoqués par les requérants en réponse aux mesures d'instructions de l'auditeur ne permettent pas davantage de constater l'intérêt requis.

Ces griefs peuvent être résumés comme suit :

- l'acte attaqué comporte des contraintes nouvelles pesant sur les agriculteurs par rapport au régime précédemment applicable ;
- l'annulation de l'acte attaqué emportera celle de l'arrêté du 10 janvier 2024 qui comporte toujours des contraintes pour les agriculteurs ;
- même modifié par l'arrêté du gouvernement wallon du 10 janvier 2024, l'acte attaqué demeure entaché d'illégalités, susceptibles d'affecter globalement le texte modifié.

S'agissant du premier grief, les requérants soutiennent que l'acte attaqué renforce les obligations et devoirs conditionnant le bénéfice des aides PAC et impose aux agriculteurs concernés davantage de contraintes dans le cadre de leur exploitation. Il convient toutefois de relever que les seules contraintes qu'ils identifient sont les obligations en matière de lutte contre l'érosion des sols. S'il est exact que l'acte attaqué a existé dans l'ordonnancement juridique durant l'année 2023 jusqu'à sa modification par l'arrêté du 10 janvier 2024 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024), les parties requérantes ne démontrent pas, de manière concrète, que les mesures qu'elles critiquent dans leur recours leur ont effectivement causé des inconvénients. Il faut également constater que ce grief est contredit par ce qui a été plaidé à l'audience, lors de laquelle les débats ont mis en évidence que les requérants n'ont pas subi concrètement de conséquences de l'acte attaqué, leur conseil affirmant que seule une application « rétroactive » de l'acte attaqué dans le cadre d'un contrôle serait susceptible de leur causer grief.

Concernant le deuxième grief, comme cela vient d'être constaté, les requérants n'évoquent pas d'inconvénient concret occasionné par l'acte attaqué. Ils ne peuvent justifier leur intérêt à poursuivre son annulation par la volonté d'obtenir l'invalidation d'un autre acte. Un tel intérêt est, tout au plus, indirect.

Par ailleurs, dans leur courrier du 5 avril 2024, ils affirmaient qu'ils devaient, pour maintenir leur intérêt au présent recours, poursuivre également l'annulation de l'arrêté du 10 janvier 2024. Ils n'établissent toutefois pas qu'ils auraient introduit un tel recours, ni qu'un tel recours aurait été introduit par un tiers. L'argument ainsi exposé dans ce courrier ne peut donc être accueilli.

S'agissant du troisième grief, il y a lieu de constater que la condition de l'intérêt au recours est liée au constat d'un grief occasionné par l'application de l'acte attaqué, et est donc indépendante du bien-fondé des moyens. Il en résulte qu'en tant que les requérants fondent leur intérêt sur les illégalités qu'ils dénoncent, leur argument n'est pas pertinent et ne peut être retenu.

Il suit de l'ensemble de ces développements que le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt.

L'irrecevabilité du recours n'est pas de nature à porter atteinte aux droits fondamentaux des requérants. Dans l'hypothèse d'un contrôle ultérieur et d'une menace de sanction fondés sur les dispositions de l'acte attaqué, les requérants peuvent toujours contester la légalité de celui-ci, de manière incidente, sur la base de l'article 159 de la Constitution.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

Tant les parties requérantes que la partie adverse sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure liquidée au montant de base.

Selon l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, une indemnité de procédure peut être accordée à la « partie ayant obtenu gain de cause ».

En l'espèce, la circonstance que les parties requérantes ne justifient plus d'un intérêt actuel au recours résulte, notamment, de la modification ultérieure du régime critiqué par celles-ci. Dans ces circonstances, ni les parties requérantes, ni la partie adverse ne peuvent être qualifiées de « partie ayant obtenu gain de cause » au sens de la disposition précitée.

Par conséquent, il n'y a pas lieu d'accorder d'indemnité de procédure.

Par ailleurs, les autres dépens sont laissés à la charge des parties requérantes.

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

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les parties requérantes supportent, à concurrence d'un cinquième chacune, les dépens, à savoir les droits de rôle de 1.000 euros et la contribution de 24 euros.

Ainsi délibéré par la VI^e chambre, composée comme suit, et prononcé à
Bruxelles le 11 décembre 2025 :

David De Roy,	président de chambre,
	absent à la signature, légitimement empêché,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État,
Vincent Durieux,	greffier.

Monsieur David De Roy, précité, a participé aux débats et au délibéré mais se trouve dans l'impossibilité de signer le présent arrêt. Il est donc fait application de l'article 55, alinéa 2, du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État du 18 février 2020 tel qu'approuvé par l'arrêté royal du 7 juillet 2020.

Le Greffier,	Le Conseiller d'État,	Le Président f.f.,
--------------	-----------------------	--------------------

Vincent Durieux	Aurélien Vandeburie	Xavier Close
-----------------	---------------------	--------------