

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.859 du 29 mai 2026

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

Un arrêt n° 259.439 du 11 avril 2024 a ordonné la réouverture des débats, posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSC:2024:ARR.259.439). Il a été notifié aux parties.

Par un arrêt du 10 juillet 2025, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu à la question préjudicielle (ECLI:EU:C:2025:550).

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

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 3 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 avril 2026.

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

M^e Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, 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

Les faits utiles sont exposés dans l'arrêt n° 259.439 du 11 avril 2024 auquel il convient de se référer.

IV. Premier moyen

À la suite de la question préjudicielle posée par l'arrêt n° 259.439, précité, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans son arrêt du 10 juillet 2025, ce qui suit :

« L'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité 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 » (C.J.U.E., arrêt *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux*, C-287/24, ECLI:EU:C:2025:550).

Dans son dernier mémoire, la partie requérante indique se désister de ce moyen, à la suite de cet arrêt de la Cour de justice.

Il n'y a dès lors plus lieu de l'examiner.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est rédigé comme suit dans la requête :

« Selon le point 7 du Préambule de la décision d'exécution 2022/484, on peut lire :

“ 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 de 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”.

Ce point 7 nous apprend deux choses, c'est que les États membres restent libres d'adopter des dérogations ou non. D'autre part, une balance doit être opérée entre les dérogations octroyées en faveur de l'augmentation de la production agricole et la protection de l'environnement et du climat. On ne trouve malheureusement aucune considération ou modération dans l'acte attaqué qui exclurait l'incitation à la suppression des jachères, là où les plans de gestion de la perdrix grise en recommandent le maintien et l'extension ou là où des espèces telles que le bruant proyer sont en extrême difficulté. Pour ne citer que deux exemples. Ce Considérant 7 du Préambule de la décision d'exécution 2022/484 ne trouve aucun écho dans l'acte attaqué. On considérera donc que l'acte attaqué ne respecte pas la décision 2022/484 et est affecté d'une insuffisance quant aux motifs à cet égard. De plus, l'acte attaqué, en son quatrième point du Préambule vise quatre articles du Code de l'agriculture. Ces quatre articles sont cumulatifs. Or, dans une section 6 intitulée “Le verdissement”, l'article D.251 du Code wallon de l'agriculture, cité comme base habilitatrice de l'acte attaqué, stipule que le Gouvernement prend toutes les mesures d'exécution relatives à la mise en place de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat, l'environnement. On ne trouve malheureusement dans l'acte attaqué aucune mise en place de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et surtout l'environnement. À partir du moment où l'acte attaqué utilise quatre bases légales habilitatrices, il ne suffit pas qu'il puisse se fonder sur l'une d'elles : il doit se fonder sur chacune d'elles simultanément et cumulativement ».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante n'ajoute rien.

Dans son dernier mémoire après rapport complémentaire, elle expose ce qui suit :

« Il faut évidemment considérer que le moyen est pris de la violation de l'article D.251 du Code wallon de l'agriculture.

Contrairement au Rapport, on ne peut présupposer que l'équilibre requis par l'article D.251 existe du seul fait de cette disposition. Il appartient au pouvoir juridictionnel de s'assurer que cet équilibre a bel et bien été soupesé par les actes administratifs adoptés sur base de cette disposition. Or, la jachère constitue une réserve automnale et hivernale, et parfois même estivale, de graines des diverses plantes sauvages qui s'y sont répandues. Cette jachère est absolument indispensable au maintien des espèces granivores de plaines agricoles, telles le bruant proyer et la perdrix grise. Or, aucun lien exclusif des rares zones où subsiste le bruant proyer et où subsiste la perdrix grise ne fait l'objet d'une exception dans l'acte attaqué. Le dossier administratif ne permet pas d'arriver à une autre conclusion.

À cela le Rapport renvoie la charge de la preuve vers la requérante. Le nouveau Code civil prévoit la preuve par vraisemblance. Les deux exemples d'absence de prise en compte d'effets bénéfiques pour l'environnement qui ont été donnés dans le recours en annulation sont suffisants pour montrer qu'il n'y a eu aucune attention donnée par l'acte attaqué envers la protection de ces espèces sur la liste rouge. Comme l'on sait, la perdrix grise est en danger d'extinction en Région wallonne ainsi que le bruant proyer. On se référera tout spécialement à notre pièce 3 et à notre pièce MR3. À la Pièce 3 qui reprend un extrait de la revue Aves de 2021, on peut lire que "pour 11 espèces, la situation s'aggrave alors qu'elles étaient déjà menacées : la Perdrix grise (...) et le Bruant proyer". On se référera également au point I, a et d, du Mémoire en réplique et à la note subpaginale 1 du Mémoire en réplique qui détaille l'absence de prise en compte environnementale d'une suppression des jachères subventionnées et des friches sauvages qui en résultent (le dernier Mémoire du 29 septembre 2023 s'étant attardé sur la question et la définition du mot friche). Si l'acte ne doit pas être motivé en la forme, il n'empêche qu'il doit permettre au Juge de déterminer si l'article D.251 a fait l'objet d'une correcte et équilibrée mise en balance. Or, rien dans l'acte attaqué ni dans le dossier administratif ne permet au Juge de s'assurer que l'article D.251 du Code wallon de l'agriculture a bel et bien été respecté en ce qui concerne "la mise en place de pratiques agricoles bénéfiques pour (...) l'environnement". C'est sur la partie adverse que pèse la preuve du respect de cette disposition qu'elle invoque comme disposition habilitatrice et non sur la requérante.

Raisonnement autrement amènerait à devoir poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle dans les termes suivants :

" Est-il conforme aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution de ne pas appliquer par analogie dans le contentieux administratif l'article 8.6 du Code civil impliquant l'obligation pour toutes les parties de collaborer à l'administration de la preuve et admettant dans certains cas la preuve par vraisemblance et, ce faisant, les lois coordonnées sur le Conseil d'État sont-elles à cet égard conformes à ces trois dispositions constitutionnelles ? " ».

V.2. Appréciation

La recommandation figurant au point 7 du préambule 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 se lit comme suit :

« 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 ».

Une telle recommandation est dépourvue de portée normative. Partant, le deuxième moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de ce point 7 du préambule précité.

L'article D.251 du Code wallon de l'Agriculture du 27 mars 2014 dispose que « le Gouvernement prend toutes les mesures d'exécution relatives à la mise en place de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat, l'environnement et la qualité des produits et le développement rural ».

Cette disposition établit une balance notamment entre les objectifs environnementaux et de développement rural des pratiques agricoles mises en place par le Gouvernement wallon.

Dans sa requête, la requérante affirme que l'arrêté attaqué ne contient « aucune mise en place de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et surtout l'environnement » et semble en déduire un défaut de fondement légal, estimant que les « quatre bases légales habilitatrices » doivent fonder l'arrêté attaqué « simultanément et cumulativement ».

Or le préambule de l'arrêté attaqué vise les articles D.4, D. 241 et 242 du Code wallon de l'Agriculture, lesquels disposent comme suit :

- « D.4. : Le Gouvernement prend toutes les mesures d'exécution des actes européens relatifs à la politique agricole commune et relatifs à la politique commune de la pêche ».
- « D. 241 : Le Gouvernement met en œuvre des aides aux fins d'atteindre les objectifs de l'article D. 1^{er}, § 3.
D. 242. Le Gouvernement détermine pour l'octroi des aides relatives au soutien des activités visées à l'article D.2 :
(...)
3° les conditions d'octroi ;
(...) ».

Ces trois dispositions constituent des fondements légaux suffisants de l'arrêté attaqué dès lors que celui-ci permet une dérogation autorisée par la décision d'exécution 2022/484 de la Commission européenne dans les limites que celle-ci fixe dans le cadre de la Politique agricole commune de l'Union européenne.

Le moyen, tel que libellé dans la requête, manque en droit.

Les développements du dernier mémoire modifient la portée du moyen en indiquant que celui-ci « est pris de la violation de l'article D.251 du Code wallon de l'Agriculture ». Ces développements, y compris en ce qu'il sollicite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle, sont tardifs et, partant, irrecevables.

Le deuxième moyen est en partie irrecevable et en partie non fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

1. Le troisième moyen est pris « de la violation de l'article 2 de la décision d'exécution 2022/484 ».

La requérante suppose que la notification de la décision précitée aux États membres a eu lieu à la même date que la publication au *Journal officiel de l'union européenne*, soit le 25 mars 2022. Elle estime dès lors que la partie adverse n'a pas respecté le délai de 21 jours fixé à l'article 2 de la décision précitée pour prendre l'acte attaqué le 12 mai. Elle ajoute que le 12 mai n'est pas une date effective puisque l'arrêté attaqué, publié au *Moniteur belge* du 19 mai sans disposition particulière n'est entré en vigueur que le 29 mai 2022.

Selon elle, l'obligation de diligence prévue « constituait certes un effet d'annonce vis-à-vis des marchés mais devait être mise également en relation avec la marche des saisons », dès lors que, comme indiqué dans le préambule de l'acte attaqué, « 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 ». Elle indique vouloir y revenir dans son quatrième moyen.

Dans son dernier mémoire après rapport complémentaire, elle considère que « le fait que le délai de 21 jours ne serait pas de rigueur ne peut se déduire de l'utilisation du conditionnel dans le préambule de la décision d'exécution n° 2022/484 », laquelle peut s'expliquer par le souhait de ménager la susceptibilité des États membres « et par une polie délicatesse ». Selon elle, le souci de « garantir l'efficacité des dérogations autorisées au regard des objectifs poursuivis » exprimé au point 8 du préambule de cette décision est peu compatible avec un délai qui ne serait pas de rigueur et donc avec l'uniformité d'application nécessaire du droit communautaire.

2. La partie adverse répond dans les termes suivants :

« Le moyen vise l'article 2 de la décision 2022/484 et le point 8 de son préambule et il renvoie au quatrième moyen.

Le moyen est irrecevable. Il ne se suffit pas à lui-même. Renvoyant à un autre moyen, il ne tient pas debout.

Le moyen manque à tout le moins en droit car :

- l'article 2 de la décision 2022/484 fixe certes un délai, mais il n'impose aucunement aux États membre d'agir exclusivement dans ce délai, à peine, au terme de celui-ci, de voir la possibilité de dérogation qu'ouvre la décision de se refermer ;

- le point 8 du préambule supposé, selon la partie requérante, éclairer l'article 2 est dépourvu de portée normative ; ce point comporte une recommandation aux États membres d'agir avec diligence, soit dans les trois semaines de sa notification, qui est rédigée au conditionnel.

- la partie requérante elle-même écrit : "cette obligation de diligence constituait certes un effet d'annonce vis-à-vis des marchés mais devait être mise également en relation avec la marche des saisons"[...].

S'il faut comprendre le moyen comme un grief de la partie requérante selon lequel l'acte attaqué n'aurait pas produit d'effet utile ou suffisamment utile en raison du temps pris pour son adoption, à supposer le recours recevable, il s'en déduirait que la partie requérante est à tout le moins sans intérêt au moyen qui est partant irrecevable puisque le temps ainsi pris est favorable aux intérêts dont la partie requérante se prévaut.

En tout état de cause la procédure d'adoption d'un arrêté réglementaire par le gouvernement wallon étant ce qu'elle [est], le grief est malvenu selon lequel l'acte attaqué, qui date du 12 mai 2022, serait tardif alors qu'il met en œuvre moins d'un mois et demi plus tard une décision de la Commission du 23 mars 2022 publiée au *Moniteur belge* [lire : Journal officiel de l'Union européenne] du 25 mars 2022. La décision de la commission ne pouvait quant à elle intervenir qu'après le début des hostilités entre l'Ukraine et la Russie, lancées le 24 février 2022. Avant cela, rien ne permet de penser que l'Europe aura des difficultés d'approvisionnement en céréales et engrais. Il a fallu une réunion du Conseil des ministres de l'agriculture des états membres pour valider la proposition de la Commission ».

VI.2. Appréciation

Sur la recevabilité, les développements du moyen dans la requête permettent de comprendre que la partie requérante dénonce la compétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte. Partant, l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse n'est pas accueillie.

Sur le fond, l'article 44 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, tel qu'applicable en l'espèce, dispose comme suit :

« 1. Lorsque les terres arables de l'agriculteur couvrent entre 10 et 30 hectares et ne sont pas entièrement consacrées à des cultures sous eau pendant une grande partie de l'année ou pendant une grande partie du cycle de culture, ces terres arables comprennent deux cultures différentes au moins. La culture principale ne couvre pas plus de 75 % desdites terres arables.

Lorsque les terres arables de l'agriculteur couvrent plus de 30 hectares et ne sont pas entièrement consacrées à des cultures sous eau pendant une grande partie de

l'année ou pendant une grande partie du cycle de culture, ces terres arables comprennent trois cultures différentes au moins. La culture principale ne couvre pas plus de 75 % de ces terres arables et les deux cultures principales ne couvrent pas, ensemble, plus de 95 % desdites terres.

2. Sans préjudice du nombre de cultures nécessaires en vertu du paragraphe 1, les seuils maximaux qui y sont énoncés ne s'appliquent pas aux exploitations lorsque plus de 75 % des terres arables sont couvertes par de l'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées ou sont en jachère ou sont consacrées à des cultures sous eau pendant une grande partie de l'année ou pendant une grande partie du cycle de culture. Dans ces cas, la culture principale sur les terres arables restantes ne couvre pas plus de 75 % de ces terres arables restantes, sauf lorsque ces terres restantes sont couvertes par de l'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées ou sont en jachère.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas aux exploitations:

a) dont plus de 75 % des terres arables sont consacrés à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées, à la culture de légumineuses ou mis en jachère ou soumis à une combinaison de ces utilisations;

b) dont plus de 75 % de la surface agricole admissible sont constitués de prairies permanentes, utilisés pour la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées, ou pour des cultures sous eau pendant une grande partie de l'année ou pendant une grande partie du cycle de culture ou sont soumis à une combinaison de ces utilisations;

c) dont plus de 50 % des surfaces de terres arables déclarées n'ont pas été déclarées par l'agriculteur dans sa demande d'aide de l'année précédente et dont, sur la base d'une comparaison des données géospatiales relatives aux demandes d'aide, toutes les terres arables sont consacrées à une culture différente de celle de l'année civile précédente;

d) qui sont situées dans des zones au nord du 62^e parallèle ou dans certaines zones adjacentes. Lorsque les terres arables de ces exploitations couvrent plus de 10 hectares, ces terres comprennent deux cultures différentes au moins et aucune de ces cultures ne couvre plus de 75 % des terres arables, sauf dans les cas où la culture principale est la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées ou est constituée de terres mises en jachère.

4. Aux fins du présent article, on entend par “culture” l'un des éléments suivants:

a) une culture de l'un des différents genres définis dans la classification botanique des cultures;

b) une culture de l'une des espèces dans le cas des Brassicaceae, Solanaceae et Cucurbitaceae;

c) les terres mises en jachère;

d) les terres consacrées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées.

Les cultures hivernales et les cultures de printemps sont considérées comme des cultures distinctes, même si elles appartiennent au même genre. Le *Triticum spelta* est considéré comme une culture distincte des autres cultures appartenant au même genre

5. La Commission est habilitée à adopter, en conformité avec l'article 70, des actes délégués visant à:

- a) reconnaître d'autres types de genres et d'espèces que ceux visés au paragraphe 4; et
- b) établir les règles concernant l'application du calcul précis des pourcentages des différentes cultures ».

L'article 1^{er}, § 1^{er}, de la décision d'exécution (UE) 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022 précitée dispose comme suit :

« 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 ».

L'article 2 de la même décision, intitulé « délai » dispose comme suit :

« Les décisions visées à l'article 1^{er} sont prises dans un délai de 21 jours à compter de la date de notification de la présente décision ».

L'article 3 de la même décision, intitulé « notifications » prévoit ce qui suit :

« 1. Les États membres notifient à la Commission les décisions prises en vertu de l'article 1^{er} dans un délai de 7 jours à compter de la date à laquelle ces décisions ont été prises.

2. D'ici le 15 décembre 2022, les États membres communiquent à la Commission le nombre d'exploitations ayant eu recours aux dérogations prévues à l'article 1^{er} et le nombre d'hectares auxquels ces dérogations ont été appliquées ».

Enfin, le préambule de la décision précitée précise ce qui suit dans son point 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 ».

L'article 297, § 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose comme suit :

« Les actes non législatifs adoptés sous la forme de règlements, de directives et de décisions, lorsque ces dernières n'indiquent pas de destinataire, sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés.

Les règlements, les directives qui sont adressées à tous les États membres, ainsi que les décisions, lorsqu'elles n'indiquent pas de destinataire, sont publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

Les autres directives, ainsi que les décisions qui désignent un destinataire, sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification ».

En l'espèce, l'article 4 de la décision d'exécution (UE) 2022/484 précitée désigne ses destinataires comme étant les États membres. Par conséquent, cette décision d'exécution a pris effet par sa notification à l'État belge, et non par sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Selon les données disponibles sur le site officiel de l'Union européenne Eur-Lex, la notification a été effectuée le 23 mars 2022 et la décision d'exécution précitée a pris effet à cette date.

Par conséquent, la question se pose de savoir si le délai de 21 jours fixé à l'article 2 précité doit être considéré comme un délai d'ordre ou un délai de rigueur obligeant les États membres destinataires à adopter et à promulguer leur décision d'autoriser leurs agriculteurs à faire usage des dérogations permises par la décision d'exécution précitée. Dans la seconde hypothèse, l'arrêté attaqué ayant été adopté au-delà du délai de 21 jours fixé à l'article 2 précité, il contrevient aux dispositions des règlements n° 1307/2013 et n° 639/2014 visés dans son préambule.

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 Cour de justice de l'Union européenne lorsque la réponse attendue est nécessaire à la solution du litige.

La Cour de justice de l'Union européenne a précisé la portée de cette obligation dans les termes suivants (voir, notamment, arrêt du 9 septembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, C-160/14, EU:C:2015:565, point 37):

« 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) ».

Seule la Cour de justice de l'Union européenne peut statuer sur l'interprétation qu'il y a lieu de donner à l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/484 et juger si cette disposition impose un délai d'ordre ou un délai de rigueur aux États membres destinataires.

Le point 8 du préambule de la décision d'exécution précitée, dans sa version française, indique que les États membres « devraient prendre » leur décision dans un délai de 21 jours à compter de la date de notification de cette décision d'exécution. Toutefois, l'article 2 dispose que les décisions « sont prises » dans le délai de 21 jours précité, ce qui peut traduire une obligation de respecter le délai prescrit.

Afin de pouvoir statuer sur le moyen, il y a lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'article 2 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 impose-t-il un délai d'ordre ou un délai de rigueur aux États membres destinataires ? ».

VII. Quatrième moyen

VII. 1. Thèses de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris « de la violation l'article 84, § 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

La requérante développe son moyen dans les termes suivants :

- « Cette disposition énonce qu'en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande d'avis, l'autorité peut requérir un avis dans un délai de cinq jours ouvrables. Dans ce cas, en vertu de l'article 84, § 3, des LCCE, l'avis de la section de législation peut se borner à l'examen des compétences de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites. C'est ce qu'a plus ou moins fait l'avis rendu le 28 avril 2022. Cet avis est donc plus que sommaire.

Or, pour réduire ainsi la portée du système d'avis préalable de la section de législation, il convient de pouvoir justifier d'une urgence spécialement motivée. L'urgence se trouve, pour rappel, motivée au préambule de l'acte attaqué comme suit :

‘En vue de procéder à l'ensemencement des cultures de printemps’.

Or, outre le fait que l'urgence initiale est celle relevée par la décision 2022/484 qui parle d'une forte hausse des prix des produits de base, on n'aperçoit pas en quoi le trèfle, la luzerne, le lotier corniculé, le sainfoin, les pois, etc. constitueraient des produits de base.

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 ou 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 58) 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.

On soulignera à ce sujet que le maïs est une plante extrêmement consommatrice en engrais et en arrosage et constitue donc en soi une atteinte à l'environnement et qu'on ne voit pas au surplus dans toutes ces plantes les fameuses céréales qui font aujourd'hui tant défaut et dont le cours a augmenté du fait des événements. Tout cela laisse une impression de prétexte, la guerre d'Ukraine et ses turbulences économiques n'étant qu'un faux prétexte pour revenir sur une mesure agri-environnementale extrêmement décisive ».

Dans son dernier mémoire, elle ajoute ce qui suit :

- « Ce moyen est d'ordre public et peut être soulevé (et *a fortiori* modifié) en tout temps par la partie requérante, l'Auditorat et le Conseil. Que l'on se base sur un simple extrait de la motivation de l'urgence autorisant la dispense de consultation de l'avis de la Section de législation du Conseil d'État ou que l'on se base sur le texte complet aimablement repris intégralement dans le Rapport (pages 7 et 8), il n'empêche qu'une partie de la motivation de l'urgence se trouve démentie en ce qui concerne l'ensemencement dans les plus brefs délais des cultures de printemps.

Le notamment ne permet pas une motivation de l'urgence suffisamment précise pour permettre de se dispenser de la consultation de la Section de législation ».

VII.2. *Appréciation*

L'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté :
(...)
3^o en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où, soit l'avis est donné en application de l'article 2, § 4, soit il est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Lorsque, par application de l'alinéa 1^{er}, 3^o, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté ».

Le texte de l'urgence cité par la requérante dans sa requête en annulation est incomplet. Le texte complet publié au *Moniteur belge* (édition du 19 mai 2022, p. 43.644) et que l'on retrouve déjà dans la lettre d'accompagnement par laquelle la partie adverse saisit la section de législation du Conseil d'État de son projet d'arrêté, se lit comme suit (voy. l'avis n° 71.392/4 du 28 avril 2022, p. 3) :

« Vu l'urgence motivée par le fait que l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 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 ».

La requérante confond l'urgence qu'il y a à saisir la section de législation du Conseil d'État en sollicitant un avis en cinq jours avec les effets produits par l'arrêté sur les possibilités d'ensemencement des parcelles agricoles, compte tenu de sa date d'adoption. Compte tenu des objectifs poursuivis par la possibilité de dérogation autorisée par la décision d'exécution [UE] 2022/484 précitée et mise en œuvre par l'arrêté attaqué, lesquels supposent que celui-ci puisse produire ses effets dès que possible, la motivation de l'urgence précitée justifie à suffisance la demande d'avis dans un délai de cinq jours.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

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

« L'article 2 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 impose-t-il un délai d'ordre ou un délai de rigueur aux États membres destinataires pour prendre les décisions visées à l'article 1^{er} de cette décision ? ».

Article 3.

Sur le vu de la réponse donnée 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 nouveau rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 mai 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly