

Version anonymisée

C-726/20 - 1

Affaire C-726/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt:

29 décembre 2020

Juridiction de renvoi:

Conseil d'État (Belgique)

Date de la décision de renvoi:

4 décembre 2020

Partie demanderesse:

CT

Ferme de la Sarte SPRL

Partie défenderesse:

Région wallonne

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

ARRÊT

[OMISSIS] du 4 décembre 2020

[OMISSIS]

En cause :

- 1. CT,**
- 2. la société privée à responsabilité limitée Ferme de la Sarte,**
ayant élu domicile [OMISSIS]
[à] Liège,

FR

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile [OMISSIS]
[à] Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 25 janvier 2019, CT et la sprl Ferme de la Sartre demandent l'annulation « des décisions de la Région wallonne - département de l'Agriculture - direction des Structures agricoles du 26 novembre 2018 et du 30 novembre 2018 déclarant le recours introduit recevable et non fondé et en conséquence refusant l'octroi d'une demande d'aides à l'installation et à l'investissement ».

II Procédure

[OMISSIS] **[Or. 2]** [OMISSIS]

[éléments de procédure sans pertinence pour le renvoi préjudiciel]

III. Faits

1. Afin d'intégrer l'exploitation agricole familiale, le premier requérant acquiert 25,20 % des parts sociales de la seconde requérante et est nommé au poste de gérant. Le 23 février 2018, une convention de reprise d'exploitation est conclue avec son père.

2. Le 9 mars 2018, le Comité d'installation informe le premier requérant qu'il a jugé que ce dernier dispose de l'équivalent d'une expérience de deux ans.

3. Le 21 mars 2018, la deuxième requérante introduit trois demandes d'aides :

- une demande d'aide à l'installation (reprise partielle indivise de 63 parts de la société) ;
- une demande d'aide à l'investissement en ce qui concerne un hangar de stockage ; **[Or. 3]**
- une demande d'aide à l'investissement en ce qui concerne l'achat d'une tondeuse cylindrique.

4. Les 20 et 28 juin 2018, le directeur de la direction des Structures agricoles du département de l'Agriculture décide que les trois demandes d'aides ne sont pas admissibles. Le courrier de notification de ces décisions mentionne l'existence d'un recours auprès du directeur de l'Organisme payeur de Wallonie.

5. Le 31 juillet 2018, les requérants introduisent un recours auprès de l'Organisme payeur de Wallonie à l'encontre des trois décisions précitées.

6. Le 24 septembre 2018, une audition du premier requérant est organisée par l'Organisme payeur de Wallonie.

7. Le 26 novembre 2018, le directeur de l'Organisme payeur de Wallonie refuse la demande d'aide à l'installation par reprise.

Il s'agit du premier acte attaqué qui est motivé de la manière suivante :

« [...] »

Considérant qu'en ce qui concerne l'aide au démarrage d'entreprise pour les jeunes agriculteurs, le considérant (17) du règlement n° 1305/2013 explique ce qui suit :

“Une mesure de développement des exploitations et des entreprises devrait faciliter l'installation des jeunes agriculteurs et l'adaptation structurelle de leur exploitation agricole une fois qu'ils sont établis” ;

Que la description de ce régime d'aide dans le Programme wallon de développement rural, désigné par les termes de sous-mesure “6.1- Aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs” au point 8.2.3.3.1.6.1 de ce programme, explique notamment ce qui suit :

“La sous-mesure a pour objectif d'accorder une aide financière au jeune qui s'installe tout en s'assurant qu'il le fasse dans les meilleures conditions, c'est-à-dire qu'il possède les capacités professionnelles suffisantes et un plan d'entreprise adéquat pour son exploitation.

Le soutien consiste en une aide financière pour la reprise (totale ou partielle) d'une exploitation existante ou pour la création d'une nouvelle exploitation.

[...]

Les coûts moyens d'installation d'une exploitation agricole se sont élevés en Wallonie à 225.000 € durant la période 2012-2014. Ceux-ci n'ont fait qu'augmenter ces dernières années, ainsi l'aide forfaitaire de 70.000 € prévue pour cette mesure représente donc une aide moyenne de 30% des coûts d'installation.” ;

Considérant qu'il en résulte que le régime d'aide au démarrage d'entreprise pour les jeunes agriculteurs, tel qu'organisé en Région wallonne et approuvé par la Commission européenne, a pour objectif de financer partiellement l'installation d'un jeune agriculteur dans une exploitation agricole, par création ou par reprise de cette dernière, à concurrence d'un forfait de 70.000 €, et non d'aider les

exploitations existantes à développer une activité qui ne ressort pas du domaine agricole ;

Considérant que le plan d'entreprise du demandeur mentionne expressément que la reprise et les investissements sont faits dans le but de développer les activités de production de gazon en rouleaux et de toitures végétales. Qu'en effet le plan **[Or. 4]** d'entreprise mentionne que l'aide à l'installation a pour objet une tondeuse, relative à la production de gazon qui permettra une "tonte plus rapide, ce qui libérera du temps pour la nouvelle activité 'cultures de plantes pour toitures végétales' ", la construction d'un hangar de stockage "pour abriter temporairement la récolte de gazon en rouleaux", et le "démarrage de nouvelles cultures de plantes (grâce à la serre bien équipée) pour se lancer dans la production de toitures végétales" ;

Considérant que le demandeur a ajouté lors de son audition "que les demandes d'investissements ne portent que sur le gazon" ; Que Monsieur EV a d'ailleurs précisé que la reprise ne visait que "les seuls hectares dédiés à la production de gazon" ; Que Monsieur FD a précisé "qu'il s'agit finalement de tout ce qui n'est pas culture typiquement agricole" ; Que ces déclarations sont confirmées par la lettre introduisant leur recours dans laquelle il est précisé que la partie de l'exploitation que Monsieur CT reprend ne représente que "32[,],71 hectares sur les 174[,],57 [hectares] de la DS 2017, soit moins de 20%" ; Que cela correspond aux informations mentionnées dans les déclarations de superficie des années précédentes qui indiquent pour les "cultures horticoles non-comestibles", soit la dénomination utilisée par Monsieur EV pour désigner la production de gazon ou de sédum d'après ce qu'il a déclaré lors de l'audition, un total de 35,55 hectares en 2018 et 31,1 hectares en 2017 ;

Considérant qu'il est par conséquent démontré que l'aide à l'installation par reprise ainsi que les aides à l'investissement ne visent pas ici à reprendre une exploitation agricole mais à développer une activité secondaire dans l'exploitation qui ne relève pas de l'agriculture, à savoir la production de gazon ou de toitures végétales ;

Que ces demandes sortent donc du champ d'application des articles 17 et 19 du règlement n° 1305/2013 tel qu'ils ont été exécutés par la Région wallonne ; Considérant que la seule circonstance que la ferme de la Sarte SPRL poursuive actuellement une activité agricole, ne permet pas d'accepter ces demandes étant donné que les aides sollicitées par Monsieur CT pour la reprise n'ont, en elles-mêmes, pas pour objectif de reprendre ou développer l'activité agricole de l'exploitation, mais de créer, au sein de celle-ci, une activité parallèle qui est sans lien avec le domaine agricole ».

8. Le 30 novembre 2018, le directeur de l'Organisme payeur de Wallonie décide de refuser également les deux autres demandes d'aides à l'investissement. Il s'agit des deuxième et troisième actes attaqués qui sont fondés sur les motifs suivants :

« Considérant le considérant (15) du règlement (UE) n° 1305/2013 qui explique ce qui suit à propos des aides à l'investissement :

“Afin d'améliorer les performances économiques et environnementales des exploitations agricoles et des entreprises rurales, d'améliorer l'efficacité du secteur de la commercialisation et de la transformation des produits agricoles, y compris la mise en place de petites installations de transformation et de commercialisation dans le cadre de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux, de prévoir les infrastructures nécessaires au développement de l'agriculture et de la foresterie et un soutien aux investissements non rémunérateurs nécessaires à la réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement, une aide devrait être apportée aux investissements physiques contribuant à ces objectifs.”

[OMISSIS] **[Or. 5]** [OMISSIS] [citation de l'article 17, paragraphe 1, sous a) à d), du règlement n° 1305/2013]

Considérant qu'il se déduit de l'article 17 du règlement n° 1305/2013 et de la description de ses objectifs dans le considérant (15) de ce même règlement, que les aides à l'investissement visent à améliorer la production agricole, développer, moderniser ou adapter l'exploitation, ou à la soutenir pour l'acquisition de matériel non rémunérateur mais bénéfique à l'environnement. Que chacun de ces objectifs sont en lien avec la production agricole ou du moins le caractère agricole de l'exploitation. Qu'il ne peut par conséquent pas être considéré qu'elles visent à acquérir un investissement qui est sans lien avec l'activité agricole ;

Considérant que les productions de gazon ou de toitures végétales ne sont pas mentionnées à l'annexe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Que ces productions n'ont pas pour vocation de produire directement ou indirectement des denrées alimentaires. Que les demandes d'investissement ne visent pas non plus à acquérir du matériel non productif mais favorable à l'environnement, mais qu'au contraire il s'agit bien d'acheter du matériel productif mais destiné à une production qui n'est pas relative à l'activité agricole. Que les demandes d'aide à l'investissement ne peuvent donc pas être considérées comme étant en lien avec l'activité agricole ;

Considérant que la seule circonstance que la Ferme de la Sarte SPRL poursuive actuellement une activité agricole, ne permet pas d'accepter ces demandes étant donné que les aides sollicitées par Monsieur CT pour les investissements n'ont, en elles-mêmes, pas pour objectif de reprendre ou développer l'activité agricole de l'exploitation, mais de créer, au sein de celle-ci, une activité parallèle qui est sans lien avec le domaine agricole ».

IV. Recevabilité

IV.1 [OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 6]** [OMISSIS]

IV.2. Appréciation

[OMISSIS] **[Or. 7]** [OMISSIS]

[examen de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie défenderesse pour défaut de connexité des trois actes attaqués]

Dès lors que la connexité est établie, le recours est recevable en tant qu'il est dirigé contre les trois actes attaqués.

V. Troisième moyen - Première branche

V.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 38 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de son annexe I, de l'article 17 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), des articles 11 et 33 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015 relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole, des articles 9 et 10 de l'arrêté ministériel du 10 septembre 2015 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015, précité, des articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général de droit de la proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans la première branche, les parties requérantes estiment que les actes attaqués considèrent à tort que la production de gazon et d'autres productions végétales, telles que le sedum, ne constitue pas une production agricole visée à l'annexe I du TFUE. Elles relèvent que la production horticole au sens large est comprise dans la liste de l'annexe I, précitée. Elles indiquent que l'article 38 du TFUE s'attèle à définir les produits agricoles et que cette disposition en donne une double définition à savoir, d'une part, une définition que l'on peut qualifier de conceptuelle et, d'autre part, une définition que l'on peut qualifier d'analytique par référence à une liste énumérative. Elles jugent que les actes attaqués procèdent à une analyse restrictive de cette disposition puisqu'ils limitent les productions agricoles à ce qui relève de l'alimentaire au sens général du terme. Elles rappellent que le chapitre 6 de l'annexe 1 précitée fait référence aux « Plantes vivantes et produits de la floriculture » et qu'en cas de difficulté d'interprétation, la définition

conceptuelle peut intervenir. Elles considèrent que la production végétale visée au chapitre 6 est une production en tant que produit du sol qui est envisagée par l'article 38 du TFUE dans sa définition conceptuelle. Elles soutiennent que si la partie adverse persiste dans son interprétation de cette disposition, il faudrait alors éventuellement poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. **[Or. 8]**

La partie adverse répond que le moyen est irrecevable en ce qu'il vise la violation des articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à défaut pour les parties requérantes d'indiquer en quoi ces dispositions seraient violées. Elle considère que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la production de gazon n'est pas visée par l'annexe I du TFUE car il ne s'agit pas de « plantes vivantes et produits de la floriculture ». Elle estime, en se fondant sur les informations figurant sur le site web officiel de la Commission européenne, que les plantes vivantes et produits de la floriculture n'englobent que « les arbres, arbustes et buissons vivants et les autres produits fournis habituellement par les horticulteurs, les pépiniéristes ou les fleuristes en vue de la plantation ou de l'ornementation ». Elle conclut qu'il n'y a donc pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Les parties requérantes répliquent qu'elles maintiennent les développements repris dans leur requête en annulation. Elles n'aperçoivent pas ce qui permet de distinguer la production de gazon des plantes vivantes et produits de la floriculture, le gazon étant une plante vivante qui nécessite des travaux horticoles et peut être destinée à l'ornementation. Elles considèrent donc que les explications de la partie adverse ne sont pas convaincantes et que cette dernière évacue trop facilement la possibilité d'interroger à titre préjudiciel la Cour de Justice de l'Union européenne quant à savoir si la production de gazon peut être considérée comme une activité agricole et/ou horticole.

Dans leurs derniers mémoires, les parties se réfèrent à leurs écrits précédents.

V.2. *Appréciation*

L'article 17 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil dispose ce qui suit :

« Investissements physiques

1. L'aide au titre de la présente mesure couvre les investissements matériels et/ou immatériels qui :
 - a) améliorent la performance globale et la durabilité de l'exploitation agricole ;
 - b) concernent la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles relevant de l'annexe I du traité sur le fonctionnement de

l'Union européenne ou du coton, à l'exclusion des produits de la pêche ; le résultat du processus de production peut être un produit ne relevant pas de cette annexe ; lorsque l'aide est fournie sous la forme d'instruments financiers, l'intrant peut également être un produit ne relevant pas de cette annexe, à condition que **[Or. 9]** l'investissement contribue à une ou plusieurs priorités de l'Union pour le développement rural ;

c) concernent les infrastructures liées au développement, à la modernisation ou à l'adaptation de l'agriculture et de la foresterie, y compris l'accès aux surfaces agricoles et boisées, le remembrement et l'amélioration des terres et l'approvisionnement et les économies en énergie et en eau ; ou

d) sont des investissements non productifs qui sont liés à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux et climatiques visés dans le présent règlement, y compris l'état de conservation de la biodiversité des espèces et des habitats, et le renforcement de la valeur d'aménité publique d'une zone Natura 2000 ou d'autres systèmes à haute valeur naturelle à définir dans le programme.

2. L'aide prévue au paragraphe 1, point a), est accordée aux agriculteurs ou groupements d'agriculteurs.

Dans le cas d'investissements destinés à soutenir la restructuration des exploitations agricoles, les Etats membres orientent le soutien vers les exploitations agricoles sur la base de l'analyse SWOT réalisée en ce qui concerne la priorité de l'Union pour le développement rural intitulée "améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts".

3. L'aide prévue au paragraphe 1, points a) et b), est limitée aux taux d'aide maximaux fixés à l'annexe II. Ces taux maximaux peuvent être augmentés pour les jeunes agriculteurs, pour les investissements collectifs, y compris ceux liés à une fusion d'organisations de producteurs, pour les projets intégrés impliquant un soutien au titre de plusieurs mesures, pour les investissements dans des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques, visées à l'article 32, pour les investissements liés aux opérations réalisées dans le cadre des articles 28 et 29 et pour les opérations financées dans le cadre du PEI pour la productivité et le développement durable de l'agriculture conformément aux taux fixés à l'annexe II. Toutefois, le taux d'aide cumulé maximal ne peut dépasser 90 %.

4. L'aide prévue au paragraphe 1, points c) et d), est subordonnée aux taux d'aide fixés à l'annexe II.

5. Les jeunes agriculteurs qui s'installent pour la première fois dans une exploitation agricole comme chefs d'exploitation peuvent se voir accorder une aide pour les investissements réalisés en vue de se conformer aux normes de l'Union applicables à la production agricole, y compris les normes de sécurité au travail. Cette aide peut être apportée pendant une période maximale de vingt-

quatre mois à compter de la date de l'installation définie dans le programme de développement rural ou durant la période de réalisation des actions définies dans le plan d'entreprise visé à l'article 19, paragraphe 4.

6. Lorsque le droit de l'Union impose de nouvelles exigences aux agriculteurs, une aide peut être accordée pour les investissements qu'ils réalisent en vue de se conformer à ces exigences pendant une période maximale de douze mois à compter de la date à laquelle celles-ci deviennent obligatoires pour l'exploitation agricole ».

L'article 38 du TFUE dispose ce qui suit :

« 1. L'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche.

Le marché intérieur s'étend à l'agriculture, à la pêche et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits. Les références à la politique agricole commune ou à l'agriculture et l'utilisation du terme 'agricole' s'entendent comme visant aussi la pêche, eu égard aux caractéristiques particulières de ce secteur. **[Or. 10]**

2. Sauf dispositions contraires des articles 39 à 44 inclus, les règles prévues pour l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur sont applicables aux produits agricoles.

3. Les produits qui sont soumis aux dispositions des articles 39 à 44 inclus sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe I.

4. Le fonctionnement et le développement du marché intérieur pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune ».

L'annexe I au TFUE comprend notamment, en son chapitre 6, les « Plantes vivantes et produits de la floriculture ».

Le règlement d'exécution (UE) 2018/1602 de la Commission européenne du 11 octobre 2018 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun comporte une note précisant ce qui suit au sujet de la nomenclature relative au chapitre 6 de l'annexe I du TFUE : « Sous réserve de la deuxième partie du n°0601, le présent chapitre comprend uniquement les produits fournis habituellement par les horticulteurs, les pépiniéristes ou les fleuristes, en vue de la plantation ou de l'ornementation ». Cette nomenclature ne mentionne pas le gazon parmi les plantes vivantes et les produits de l'horticulture.

Dans son arrêt du 4 octobre 2018, la Cour de Justice de l'Union européenne a notamment jugé ce qui suit :

« 108. D'autre part, il y a encore lieu de rappeler que, dans la mesure où il n'existe aucun recours juridictionnel contre la décision d'une juridiction nationale, cette dernière est, en principe, tenue de saisir la Cour au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE dès lors qu'une question relative à l'interprétation du traité FUE est soulevée devant elle (arrêt du 15 mars 2017, *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, point 42).

109. La Cour a jugé que l'obligation de saisine prévue à cette disposition a notamment pour but de prévenir que s'établisse, dans un État membre quelconque, une jurisprudence nationale ne concordant pas avec les règles du droit de l'Union (arrêt du 15 mars 2017, *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, point 33 et jurisprudence citée).

110. Certes, une telle obligation n'incombe pas à cette juridiction lorsque celle-ci constate que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause 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, l'existence d'une telle éventualité devant être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, EU:C:1982:335, point 21 ; du 9 septembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, C-160/14, EU:C:2015:565, points 38 et 39, ainsi que du 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, point 50)». (C.J.C.E., arrêt du 4 octobre 2018, *Commission européenne c. République française*, C-416/17, EU:C:2018:811, points 108 à 110). **[Or. 11]**

Le motif déterminant des actes attaqués repose sur une interprétation de l'article 17 du règlement (UE) n° 1305/2013, précité, excluant du champ d'application de cette disposition la production de gazon ou de toitures végétales. Cette interprétation est toutefois contestée par les parties requérantes, la disposition en question n'ayant pas fait l'objet d'une interprétation par la Cour de Justice, et l'interprétation correcte du droit de l'Union ne s'impose pas avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable. S'agissant de demande d'aides s'inscrivant dans le cadre de la politique agricole commune, il convient d'éviter de développer une jurisprudence relative à la notion de « produit agricole » qui ne pourrait pas être conforme aux règles du droit de l'Union.

Par conséquent, le Conseil d'État estime devoir poser à la Cour une question préjudicielle [OMISSIS]

[énoncé de la question reprise dans le dispositif]

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

Article 1^{er}.

10

Version anonymisée

Les débats sont rouverts.

Article 2.

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

« L'article 17 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil doit-il être interprété comme excluant de son champ d'application la production de gazon ou de toitures végétales ? ».

[Or. 12]

[OMISSIS] [éléments de procédure]

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 4 décembre 2020, par [la formation de jugement].

[OMISSIS] [signatures du greffier et du président de chambre]