

Audience publique du 17 juillet 2002

=====

Recours formé par
M. ..., ...
contre
une décision du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural
en matière de quotas laitiers

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 14537 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 6 février 2002 par Maître Fernand ENTRINGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de M. ..., cultivateur, demeurant à L-..., (N° d'exploitation agricole 210-001), tendant principalement à l'annulation et subsidiairement à la réformation d'une décision du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 13 décembre 2001 refusant de faire droit à sa demande en obtention d'un quota supplémentaire de lait formulée dans le cadre de l'article 6 paragraphe (1) point c. du règlement grand-ducal du 1^{er} mars 2000 concernant l'application du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif par le délégué du gouvernement le 6 mai 2002 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Oùï le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Florence HOLZ, en remplacement de Maître Fernand ENTRINGER et Monsieur le délégué du gouvernement Gilles ROTH en leurs plaidoiries respectives.

Suite à une demande en obtention d'un quota supplémentaire de lait formulée dans le cadre de l'article 6 paragraphe (1) point c. du règlement grand-ducal du 1^{er} mars 2000 concernant l'application du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait introduite par M. ..., le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, ci-après dénommé le « ministre », l'informa par lettre datée au 13 décembre 2001, de ce qui suit :

« Zu meinem grossen Bedauern muss ich Ihnen leider mitteilen, dass Ihrem Antrag im laufenden Quotenjahr nicht stattgegeben werden kann, da die hierfür benötigten Referenzmengen zur Zeit nicht in der nationalen Reserve vorhanden sind. In diesem Zusammenhang möchte ich Sie darauf hinweisen, dass die im Frühjahr 2000 und 2001 durchgeführten Umtauschaktionen (Tausch von Milchquoten gegen Mutterkuhprämienrechte) bei weitem nicht den eingangs erwarteten Erfolg verzeichneten ; somit konnten die für die Zuteilung von Zusatzquoten eingeplanten Referenzmengen nicht in vollem Umfang aufgebracht werden.

Gleichzeitig möchte ich Sie darauf hinweisen, dass, laut der in Artikel 6 Absatz (2) des vorerwähnten Reglementes aufgestellten Prioritätenliste, Betriebe der vorerwähnten Kategorie [Betriebe deren Referenzmenge niedriger ist als die Milchablieferungen des Referenzjahres 1983] bei der Vergabe von Zusatzquoten an dritter Stelle stehen. Gemäss den Bestimmungen des vorerwähnten Artikels werden die in der nationalen Reserve zur Verfügung stehenden Referenzmengen im laufenden Quotenjahr ausschliesslich dafür verwendet, um die vorliegenden Anträge der Prioritätskategorien 1 und 2 (Junglandwirte beziehungsweise Erzeuger deren Zusatzquote « Junglandwirt » auf 23.800 kg aufgebessert wird) zu bedienen ».

Par requête déposée le 6 février 2002, M. ... a introduit un recours tendant principalement à l'annulation et subsidiairement à la réformation de la décision susénoncée du ministre du 13 décembre 2001 en ce qu'elle refuse de faire droit à sa demande en obtention d'un quota supplémentaire de lait.

Le délégué du gouvernement conclut en premier lieu à l'irrecevabilité du recours subsidiaire en réformation au motif qu'aucune disposition légale ne prévoirait un recours au fond en la matière.

Encore que le demandeur entende exercer principalement un recours en annulation et subsidiairement un recours en réformation, le tribunal a l'obligation d'examiner en premier lieu la possibilité d'exercer un recours en réformation contre la décision critiquée, l'existence d'une telle possibilité rendant irrecevable l'exercice d'un recours en annulation contre la même décision.

Ceci dit, il convient encore de préciser que si le juge administratif est saisi d'un recours en réformation dans une matière dans laquelle la loi ne prévoit pas un tel recours, il doit se déclarer incompétent pour connaître du recours (trib. adm. 28 mai 1997, Pas. adm. 2001, V° Recours en réformation, n° 6, et autres références y citées).

Aucune disposition légale ne conférant compétence, à la juridiction administrative, pour statuer comme juge du fond en la matière, le tribunal est incompétent pour connaître de la demande en réformation de la décision critiquée.

Le tribunal est cependant compétent pour connaître du recours en annulation, recours de droit commun contre les décisions administratives, admissible à l'égard de toute décision administrative non susceptible d'un autre recours d'après les lois et règlements.

Le recours en annulation, non autrement contesté sous ce rapport, est également recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A travers la requête introductive de la présente instance, le demandeur critique que l'Etat n'a pas déposé de pièce administrative et il demande la communication « *du dossier administratif concernant la réserve nationale, son alimentation et son utilisation pour au moins les trois exercices révolus* ».

Il y a lieu de passer outre cette demande, étant donné qu'elle est devenue sans objet, le délégué du gouvernement ayant déposé un rapport administratif contenant les données chiffrées des quatre périodes de 1998/1999 à 2001/2002, renseignant les disponibilités de la réserve nationale et précisant les allocations de quantités de référence supplémentaires effectuées au cours desdites années de référence.

Dans le cadre de son premier moyen d'annulation, le demandeur soutient que l'Etat, par le biais de l'article 6 paragraphe (1) point c. du règlement grand-ducal précité du 1^{er} mars 2000, aurait créé un intérêt protégeable en sa faveur, mais qu'il aurait manqué de se donner « *les mesures pour satisfaire cet intérêt protégeable de façon adéquate ou au moins [lui] (...) donner une chance sérieuse et non factice de satisfaction* ».

Sur ce, il estime que l'Etat ne saurait se « *retrancher derrière un mauvais agencement des moyens d'intervention et donc de satisfaction des besoins des requérants [sic] pour refuser de répondre à leur droit légitime* ».

Il convient de prime abord de préciser que le règlement grand-ducal précité du 1^{er} mars 2000, qui remplace – avec effet à partir du 1^{er} avril 2000 – le règlement grand-ducal du 14 mars 1996 concernant l'application au Grand-Duché de Luxembourg du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait, constitue une mesure d'application des règlements communautaires en la matière directement applicables en droit luxembourgeois, de telles mesures étant confiées au Grand-Duc par l'article 37 alinéa 4 de la Constitution.

Dans ce contexte, c'est à juste titre que le délégué du gouvernement relève que ladite réglementation communautaire vise, par l'instauration d'un régime de quotas laitiers, à endiguer une importante surproduction laitière.

Or, des quotas individuels ayant été déterminés pour chaque producteur de lait dès 1987, le régime actuellement applicable (article 6 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} mars 2000) prévoit « *dans la limite des quantités qui y sont disponibles* » la possibilité d'allocations de quantités de référence supplémentaires de lait à partir d'une réserve nationale de quantités de référence et ceci à certaines catégories de producteurs telles que définies au paragraphe 1. dudit règlement grand-ducal, à savoir

« *a) aux jeunes producteurs nouvellement installés :*

- *sur une exploitation sur laquelle une quantité de référence individuelle était déjà disponible au cours de la période de douze mois précédant celle au titre de laquelle la demande en obtention de la quantité de référence supplémentaire est introduite,*
- *qui ont bénéficié de la prime d'installation au cours d'une des deux années précédant la fin de la période de douze mois au titre de laquelle la demande en obtention d'une quantité de référence supplémentaire est introduite,*

- *qui ne bénéficient pas de droits à la prime à la vache allaitante obtenus gratuitement en provenance de la réserve nationale au titre de leur installation, ni n'introduisent une demande en obtention de tels droits à ce titre. (...)*

b) aux producteurs qui, dans le passé, se sont vu allouer une quantité de référence supplémentaire inférieure à 23800 kg au titre de l'installation d'un jeune producteur ou qui, le cas échéant, n'ont pu en bénéficier, puisque l'exploitation disposait déjà d'une quantité de référence supplémentaire allouée au titre de l'installation d'un jeune producteur ou disposait d'une quantité de référence individuelle supérieure à 250.000 kg. (...)

c) aux producteurs qui disposent d'une quantité de référence individuelle inférieure aux livraisons de lait effectuées à un acheteur au cours de l'année 1983 ou, le cas échéant, à l'objectif du plan de développement. (...) ».

Pour le cas où les quantités disponibles à la réserve nationale seraient insuffisantes pour l'ensemble des demandes introduites, le paragraphe (2) de l'article 6 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} mars 2000 ajoute que, « *les demandes en obtention d'une quantité de référence supplémentaire sont prises en considération comme suit :*

- a) Sont satisfaites en premier lieu les demandes présentées au titre du paragraphe (1), point a), du présent article.*
- b) Sont satisfaites en deuxième lieu les demandes présentées au titre du paragraphe (1), point b), du présent article.*
- c) Sont satisfaites en troisième lieu les demandes présentées au titre du paragraphe (1), point c) du présent article ».*

Il convient encore de relever qu'en l'espèce, il se dégage du rapport précité produit par le délégué du gouvernement qu'au cours de l'année de référence 2000/2001, sur des disponibilités totales de la réserve nationale de 2.639.454 kilogrammes, la 1^{ère} catégorie prioritaire de producteurs (art. 6 paragraphe (1) point a.) s'est vu allouer 1.285.200 kilogrammes, c'est-à-dire que 54 producteurs ont pu bénéficier d'une quantité de référence supplémentaire, la deuxième catégorie prioritaire de producteurs (art. 6 paragraphe 1. point b.) (240 producteurs postulants) ont partiellement reçu satisfaction par l'attribution de la quantité résiduaire de 1.354.254 kilogrammes, et les demandes en provenance des producteurs de la troisième catégorie prioritaire (art. 6 paragraphe (1) c.), dont fait partie le demandeur, n'ont plus été prises en compte.

Ceci dit, il se dégage indubitablement des dispositions précitées que, contrairement à la thèse soutenue par le demandeur, le régime instauré au Luxembourg n'a pas consacré des droits, dont la satisfaction est en tout état de cause garantie, mais il organise une possibilité aléatoire d'allocation de quantités de référence supplémentaires s'il devait y avoir des disponibilités suffisantes dans la réserve nationale, ce qui dépend notamment du succès que rencontrent les mesures et les incitations tendant à augmenter lesdites disponibilités. Cette conclusion se dégage en premier lieu de l'emploi des termes « *dans la limite des quantités qui y [la réserve nationale] sont disponibles* » et elle est confirmée par le fait que le paragraphe (2) dudit article 6 fixe expressément les priorités de prise en considération des demandes pour l'attribution de quantités de référence supplémentaires en cas d'insuffisance de la réserve nationale pour satisfaire toutes les demandes.

Il convient d'ajouter que le fait que le régime d'échange de primes à la vache allaitante contre des quotas laitiers afin d'augmenter la réserve nationale, tel qu'organisé par le règlement grand-ducal du 2 mars 2000 concernant l'allocation de droits à la prime à la vache allaitante en provenance de la réserve nationale et portant certaines modalités d'application du régime de la prime à la vache allaitante pour l'année 2000 et les autres procédures de rachat et d'écrêtement, n'ont pas connu - pour des raisons qu'il serait oiseux d'examiner dans le cadre de la présente affaire - le succès escompté, est certes regrettable, mais n'est pas de nature à affecter la légalité de la décision ministérielle de refus d'octroi de quantités de référence supplémentaires telle que formulée par le demandeur.

Il s'ensuit que le premier moyen d'annulation laisse d'être fondé.

Le demandeur a encore fait développer un second moyen d'annulation basé sur ce que « *la politique luxembourgeoise en matière de quotas laitiers a consisté à faire la charité avec le bien d'autrui, c'est-à-dire à prélever sur des entreprises saines des quotas, c'est-à-dire des droits de production, pour favoriser d'autres producteurs sans contrepartie* » et que cette politique serait « *contraire à la constitution (article 11-6) et à l'article 1 du premier protocole additionnel de la Convention Européenne des Droits de l'Homme* ».

Ce moyen d'annulation, non autrement développé ni par écrit ni oralement, est également à écarter, étant donné que le demandeur ne l'a pas assorti de la précision requise, notamment par rapport aux dispositions légales concrètement visées, de sorte que la partie défenderesse n'a pas utilement pu prendre position, c'est-à-dire qu'elle n'a pas pu préparer et assurer sa défense et que, *a fortiori*, le tribunal n'est pas en mesure de statuer par rapport audit moyen. – Ceci dit, il ne semble néanmoins pas inutile d'ajouter qu'en tout état de cause, les choix politiques des autorités luxembourgeoises, c'est-à-dire les considérations d'opportunité à la base des diverses dispositions intervenues en droit luxembourgeois en la matière, pour autant qu'elles se meuvent dans les limites du pouvoir relaissé aux Etats membres par les règlements communautaires y relatifs, restent soumis à l'appréciation souveraine du pouvoir politique et leur contrôle ne rentre pas dans la mission du juge de la légalité.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours n'est pas fondé et que le demandeur doit en être débouté.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

dit que la demande en communication du dossier administratif est devenue sans objet ;

au fond, déclare le recours en annulation non justifié, partant en déboute ;

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé par:

M. Schockweiler, vice-président,
M. Campill, premier juge,
Mme Lamesch, juge,

et lu à l'audience publique du 17 juillet 2002, par le vice-président, en présence de M. Schmit,
greffier en chef.

Schmit

Schockweiler