

Audience publique du 25 septembre 2006

Recours formé par
Monsieur ..., ...
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 20967 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 30 janvier 2006 par Maître Daniel BAULISCH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Diekirch, au nom de Monsieur ..., agriculteur, né le 5 novembre 1953, demeurant à L-..., tendant principalement à l'annulation et subsidiairement à la réformation d'une décision implicite de refus du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural résultant du silence gardé par lui pendant un délai de plus de trois mois à la suite d'une demande présentée par Monsieur ... par courrier du 21 décembre 2005 par lequel il a prié ledit ministre de prendre position de manière définitive par rapport à l'attribution de « *la quantité de référence supplémentaire de 174.634 kg disponible sur l'exploitation de ...-... et qui a été allouée dans le cadre d'un plan de développement réalisé sur cette exploitation* » ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 7 avril 2006 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif par Maître Daniel BAULISCH pour compte de Monsieur ... le 5 mai 2006 ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 31 mai 2006 ;

Vu les pièces versées en cause ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport et Maître Daniel BAULISCH, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Guy SCHLEDER en leurs plaidoiries respectives.

Par jugement du 18 février 1998, le tribunal administratif a déclaré non justifié un recours en annulation introduit le 4 juin 1996 par Monsieur ... auprès du Comité du contentieux du Conseil d'Etat, dirigé contre une décision du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, ci-après dénommé le « ministre », du 7 mai 1996, ayant maintenu une quantité de référence supplémentaire de 174.634 kg disponible sur l'exploitation de Madame ...-..., à titre provisoire, et ce jusqu'à une décision judiciaire à intervenir à cet égard. Il ressort du jugement en question que par acte de donation du 27 juin 1983, les époux ... et ... ont fait donation de leur exploitation agricole, sise à Michelbouch, à leur neveu ..., lui-même propriétaire d'une exploitation agricole sise à Mertzig, donation qui fut toutefois révoquée par un jugement du 20 décembre 1992, confirmé par arrêt du 5 avril 1995. Il en ressort encore qu'au moment de la révocation de la donation en question, Monsieur ... disposait, pour l'exploitation de l'ensemble de ses terres agricoles, d'une quantité de référence de lait totale de 239.572 kg, dont 64.938 kg à titre de quantité de référence de base et 174.634 kg à titre de quantité de référence supplémentaire allouée dans le cadre d'un plan de développement qu'il avait réalisé sur l'exploitation ayant fait l'objet de la donation. La demande de Monsieur ... de se voir attribuer cette quantité de référence supplémentaire de 174.634 kg, au motif qu'elle serait le résultat des fruits de son travail, a été rejetée par le tribunal administratif, au motif notamment que les quotas sont essentiellement attachés à la terre et non aux personnes, de sorte que Madame ...-... qui a fait procéder à la révocation de la donation litigieuse à son profit a récupéré l'exploitation ensemble avec le quota correspondant, étant entendu que la quantité de référence disponible sur une exploitation est transférée avec le changement de la propriété de l'exploitation. Le tribunal administratif a encore décidé dans le jugement précité du 18 février 1998 que la décision critiquée se justifiait légalement, sans que celle-ci ne puisse toutefois se justifier par la considération de l'existence d'un procès civil en cours.

L'acte d'appel introduit par Monsieur ... le 16 mars 1998 à l'encontre du jugement précité fut déclaré irrecevable pour ne pas avoir été signifié à l'Etat du Grand-Duché.

Par courrier du 16 avril 2003, parvenu le lendemain au ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, le nouveau mandataire de Monsieur ... pria le ministre de se prononcer « *à titre définitif sur le sort des quotas de référence supplémentaires* », en estimant que le jugement du tribunal administratif précité du 18 février 1998 ne sort ses pleins effets que quant au volet de l'attribution des quotas de base, alors que le volet des quotas de référence supplémentaires n'était pas à considérer comme définitivement toisé au vu de la décision de maintien « *provisoire* » desdits quotas sur l'exploitation de Madame ...-....

Par son courrier du 27 mai 2003, le ministre informa le mandataire de Monsieur ... de ce qu'il tenait à lui confirmer que « *suivant décision ministérielle du 7 mai 1996, il a été arrêté que la quantité de référence supplémentaire prémentionnée [à savoir celle de 174.634 kg] sera maintenue à titre provisoire sur l'exploitation de Madame ...-... et ce jusqu'à ce que l'issue du litige opposant les deux parties devant les juridictions civiles soit connu* », en ajoutant que, « *même en l'absence d'un verdict final dans le litige opposant Madame ...-... et ..., la législation en vigueur en matière de transfert de quantités de référence d'une exploitation laitière vers une autre n'a*

pas permis d'autre affectation de la quantité de référence supplémentaire litigieuse que celle retenue dans la décision prémentionnée ».

Par courrier d'un autre nouveau mandataire de Monsieur ... du 21 octobre 2005 adressé au ministre, et parvenu au ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural le 24 octobre 2005, Monsieur ... pria le ministre « *une ultime fois de toiser définitivement le sort des quotas supplémentaires en vous conformant à vos décisions du 18 juillet 1995 et 15 janvier 1996 lesquelles s'avèrent exactes et appropriées à la présente situation de fait et de droit* », en l'informant notamment qu'avant la donation litigieuse de la ferme, l'exploitation agricole ...-... n'aurait été pourvue d'aucun quota laitier. Il insista encore sur le fait que le plan de développement rural aurait été réalisé non pas sur l'exploitation agricole ...-... sise à Michelbouch, mais sur celle qu'il aurait reprise de la part de ses parents par un acte de donation reçu par notaire le 5 octobre 1979. Il insista également sur le fait que l'attribution de la quantité de référence supplémentaire litigieuse se justifierait d'autant plus que les quotas supplémentaires seraient exclusivement dus à son mérite et à son savoir-faire professionnel, puisqu'au moment où il aurait bénéficié de la donation de la part des époux ...-..., en date du 27 juin 1983, cette ferme n'aurait eu qu'une capacité de traite insignifiante.

Par courrier du 25 novembre 2005, le ministre répondit au mandataire de Monsieur ... en l'informant de ce que « *la revendication de Monsieur ... a été tranchée par [sa] décision du 7 mai 1996 (...), entreprise par Monsieur ... et toisée par jugement du tribunal administratif du 18 février 1998 confirmé par décision de la Cour administrative le 22 octobre 1998* », en rappelant que le tribunal administratif avait retenu « *le principe de l'attachement du quota laitier à la terre de sorte que les quotas attachés aux terres vendues ou données doivent revenir aux propriétaires des terres en cas de résolution de la vente ou de révocation de la donation* ». En conclusion, le ministre informa ledit mandataire de ce qui suit : « *Ainsi, comme ma décision du 7 mai 1996 directement adressée à Monsieur ... et partant lui opposable, a été considérée par le tribunal administratif comme une décision objectivement légale et est passée en force de chose décidée, la destination des quantités de référence supplémentaires prémentionnées ne concerne plus Monsieur ... et ne nécessite pas une nouvelle décision de ma part* ».

En date du 21 décembre 2005, le mandataire de Monsieur ... a fait parvenir un nouveau courrier au ministre, en lui rappelant tout d'abord que sa décision du 7 mai 1996, précitée, par laquelle « *la quantité de référence supplémentaire de 174.634 kg disponible sur l'exploitation de ...-... et qui a été allouée dans le cadre d'un plan de développement réalisé sur cette exploitation* », n'avait été maintenue qu'à « *titre provisoire* », ce qui résulterait incontestablement du dispositif et plus particulièrement de l'article 1^{er} de la décision précitée du 7 mai 1996. Il l'informa encore que « *pour le cas où [il maintiendrait son] refus de prendre une décision quant au sort définitif des quotas laitiers, [il devrait] considérer [la] décision [du ministre] du 25 novembre comme acte administratif susceptible de faire grief alors que produisant par lui-même des effets juridiques* », en l'informant encore qu'à défaut de réaction de sa part avant le 31 décembre 2005, il introduirait un recours auprès des juridictions administratives à l'encontre de la décision du 25 novembre 2005.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 30 janvier 2006, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à l'annulation et subsidiairement à la réformation d'une prétendue décision implicite de refus du ministre de faire droit à sa demande de se prononcer sur le sort définitif des quotas de référence supplémentaires résultant de son silence gardé pendant un délai de plus de trois mois à la suite de sa demande afférente.

Encore que le demandeur ait introduit en ordre principal un recours en annulation et en ordre subsidiaire seulement un recours en réformation, le tribunal doit examiner en premier lieu ce dernier recours, étant donné que l'existence d'un recours en réformation dans une matière donnée rend irrecevable le recours en annulation.

Aucun texte de loi ne prévoyant un recours au fond en matière d'attribution de quotas laitiers, le tribunal est incompétent pour connaître du recours en réformation. Partant, seul un recours en annulation a pu être introduit contre la décision litigieuse.

Le délégué du gouvernement conclut à l'irrecevabilité du recours en annulation, en soutenant que l'article 4 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ne saurait trouver application en l'espèce, alors qu'on ne se trouverait pas en présence d'une décision nouvelle susceptible de recours, tant la lettre du 25 novembre 2005, précitée, que la décision implicite de rejet de la demande formulée le 21 décembre 2005, ne constitueraient que des confirmations des décisions antérieures, étant donné qu'elles ne seraient pas basées sur des éléments nouveaux. Il relève plus particulièrement que la décision précitée du ministre du 7 mai 1996 serait devenue définitive, étant donné que le jugement précité du tribunal administratif du 18 février 1998 a rejeté comme étant non fondé le recours en annulation dirigé contre la décision en question. Le représentant étatique insiste encore sur le fait que le courrier précité du mandataire de Monsieur ... du 21 décembre 2005, resté sans réponse de la part du ministre, aurait eu un contenu identique à un courrier du même mandataire du 21 octobre 2005 auquel le ministre aurait répondu le 25 novembre 2005 par une réponse circonstanciée « *et sans équivoque* ». Partant, il n'aurait plus été nécessaire de répéter une nouvelle fois « *ce qui a été clairement dit* », d'autant plus qu'à la suite d'une demande afférente introduite par un autre mandataire du demandeur, le ministre aurait déjà fourni une réponse identique par le courrier précité du 27 mai 2003. Il estime ainsi que ces demandes d'information répétées constitueraient « *une manœuvre de contourner le dispositif très clair du jugement du tribunal administratif du 18 février 1998 quant au sort réservé à la quantité de référence supplémentaire* » et que ces demandes n'auraient d'autre but « *que de tenter de provoquer une nouvelle décision ministérielle susceptible d'un recours judiciaire* ».

Dans son mémoire en réplique, le demandeur soutient que le ministre n'aurait pas statué de manière définitive quant à l'allocation de la quantité de référence supplémentaire litigieuse de 174.634 kg, en ce qu'il n'aurait décidé de maintenir cette quantité que de manière provisoire sur l'exploitation de Madame ...-....

Il critique en outre le fait que dans la décision afférente, sans toutefois indiquer à quelle décision précise il fait ainsi référence, le ministre n'aurait pas indiqué les voies de recours, conformément à l'article 14 du règlement grand-ducal

du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, de sorte qu'aucun délai contentieux n'aurait commencé à courir.

Dans son mémoire en duplique, le représentant étatique soutient que le demandeur n'invoquerait aucun élément nouveau par rapport à sa requête introductive d'instance en ce qui concerne la recevabilité du recours en annulation, de sorte que ses développements contenus dans le mémoire en réponse garderaient toute leur valeur. Il ajoute que la décision ministérielle précitée du 7 mai 1996 excluant le demandeur de l'allocation de la quantité de référence supplémentaire serait devenue définitive par suite du jugement précité du tribunal administratif du 18 février 1998. Il ajoute encore que les développements du demandeur quant à l'article 14 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979 seraient inopérants dans le cas d'espèce.

Il échet tout d'abord de retenir que le demandeur tend par les différentes demandes adressées au ministre à provoquer une décision de sa part en vue de se voir allouer la quantité de référence supplémentaire de 174.634 kg. Or, il échet de constater que par son jugement du 18 février 1998, le tribunal administratif a pris position par rapport à un recours en annulation introduit par le demandeur contre la décision précitée du ministre du 7 mai 1996 par laquelle ladite quantité de référence a été attribuée, il est vrai, de manière provisoire, à Madame ...-.... Il n'en reste toutefois pas moins qu'au-delà du prétendu caractère provisoire de ladite décision ministérielle, le tribunal administratif a pris position quant au fond de la question de savoir à qui ladite quantité de référence supplémentaire doit revenir, pour conclure, comme il a été relevé ci-avant, que ladite quantité de référence revient à Madame ...-..., au motif que les quotas en question restent attachés aux terres en suivant le sort de celles-ci, de sorte qu'après la révocation de la donation du 27 juin 1983, par un jugement du 20 décembre 1992, confirmé par un arrêt du 5 avril 1995, ladite quantité de référence supplémentaire revient à Madame ...-... pour être redevenue propriétaire des terres antérieurement données à son neveu. Le tribunal ne s'est partant pas limité au caractère prétendument provisoire de la décision du ministre, mais a analysé la légalité de celle-ci par rapport aux textes de loi et règlements communautaires applicables, de sorte qu'il ressort du jugement en question que c'est à bon droit que la quantité de référence litigieuse a pu être attribuée de manière définitive à Madame ...-.... Il y a encore lieu de relever dans ce contexte que ledit jugement a fait l'objet d'une requête d'appel déclarée irrecevable par un arrêt de la Cour administrative du 22 octobre 1998, de sorte que la décision afférente bénéficie de l'autorité de la chose jugée.

Les demandes successives, introduites postérieurement auxdites décisions juridictionnelles par le demandeur, ont partant pour seul but de contourner l'autorité de la chose jugée attachée aux décisions en question. Ce principe interdit toutefois aux juges de revenir sur la décision antérieurement prise par eux, ce qui est précisément sollicité par le demandeur dans le cadre de la présente instance. Il convient précisément de rappeler dans ce contexte que le principe de l'autorité de chose jugée non seulement interdit de soumettre le même litige aux juges, en dehors de l'exercice d'une voie de recours, mais interdit de même, dans les mêmes limites, de saisir un juge pour lui demander d'annuler une décision revêtue de l'autorité de chose jugée.

Il suit des considérations qui précèdent que le recours en annulation doit être déclaré irrecevable.

Au vu de la conclusion qui précède, il y a lieu de rejeter la demande tendant à voir condamner l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg à payer une indemnité de procédure de 1.750 euros.

PAR CES MOTIFS

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

se déclare incompétent pour connaître du recours en réformation ;

déclare le recours en annulation irrecevable ;

rejette la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure sollicitée par le demandeur ;

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé par:

M. Schockweiler, premier vice-président,
M. Schroeder, premier juge,
Mme Gillardin, juge

et lu à l'audience publique du 25 septembre 2006, par le premier vice-président, en présence de M. Legille, greffier.

Legille

Schockweiler