

Audience publique du 30 juin 2008

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

JUGEMENT

Vu la requête déposée le 20 juillet 2007 au greffe du tribunal administratif, inscrite sous le numéro 23249 du rôle, par Maître Anne ROTH, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., cultivateur, demeurant à L-..., tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 20 avril 2007 portant rejet de sa demande en allocation d'une aide en capital pour l'acquisition d'immeubles non-bâtis à usage agricole ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 30 août 2007 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif par Maître Anne ROTH, au nom de Monsieur ..., en date du 8 octobre 2007 ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 8 novembre 2007 ;

Où le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Jean-Paul ESPEN, en remplacement de Maître Anne ROTH, et Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul REITER en leurs plaidoiries respectives à l'audience du 21 janvier 2008 ;

Vu la pièce supplémentaire déposée au greffe du tribunal administratif par le délégué du gouvernement en date du 30 janvier 2008 ;

Vu la rupture du délibéré prononcée par le tribunal administratif en date du 31 janvier 2008 pour permettre aux parties de prendre position par rapport à la pièce supplémentaire ;

Vu le mémoire complémentaire déposé au greffe du tribunal administratif par Maître Anne ROTH pour le compte de Monsieur ... en date du 13 février 2008 ;

Vu le mémoire complémentaire déposé au greffe du tribunal administratif par le délégué du gouvernement en date du 29 février 2008 ;

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

Où le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Jean-Paul ESPEN en remplacement de Maître Anne ROTH, et Madame le délégué du gouvernement Jacqueline GUILLOU-JACQUES en leurs plaidoiries respectives à l'audience du 10 mars 2008.

Suivant un acte de vente par adjudication publique du 22 novembre 2006, Monsieur ... acheta divers labours et près sis à Mamer.

Par courrier daté au 22 mars 2007, Monsieur ... soumit au ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, dénommé ci-après « le ministre », une demande en obtention d'un allègement des charges résultant de l'acquisition de biens immeubles en vertu des articles 14 et 15 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural.

Par décision du 20 avril 2007, le ministre refusa de faire droit à cette demande aux motifs énoncés comme suit :

« Ihr Beihilfeantrag betreffend die aufgeführte(n) Urkunde(n) ist von der zuständigen Kommission überprüft worden. Aufgrund dieses Gutachtens wurden folgende Entscheide getroffen:

<i>Urkunde N°</i>	<i>Teil</i>	<i>Kapitalbeihilfe (€)</i>	<i>Rückerst. Einregistr. (€)</i>
3930	1/1	Abgelehnt	Abgelehnt

Laut dem großherzoglichen Reglement vom 10. August 2006 müssen die Anträge zum Erlangen einer staatlichen Beihilfe in Anwendung des Gesetzes vom 24. Juli 2001 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes bis zum 31. Oktober 2006 eingereicht sein. Da sie ihren Antrag erst nach diesem Datum eingereicht haben, wird die Kapitalbeihilfe sowie die Rückerstattung der Einregistrierungsgebühren für die obenaufgeführte Urkunde abgelehnt. (...) »

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 20 juillet 2007, Monsieur ... a fait introduire un recours contentieux tendant à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 20 avril 2007.

Aucune disposition légale ou réglementaire n'instaurant un recours au fond en la matière sous analyse, le recours en annulation est recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, le demandeur fait valoir que la décision ministérielle déférée serait basée sur le règlement grand-ducal du 31 juillet 2006 fixant certaines modalités d'application en rapport avec l'expiration de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural, ci-après désigné par « le règlement du 31 juillet 2006 ». A l'égard dudit règlement, il soulève une exception d'illégalité en argumentant que ce règlement aurait été adopté en violation de l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, prévoyant que, sauf en cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis. Cependant, le règlement du 31 juillet 2006 pris en exécution de la loi précitée du 24 juillet 2001, aurait été adopté sans l'avis du Conseil d'Etat en l'absence de toute urgence. Le demandeur estime que depuis la loi précitée du 24 juillet 2001, les autorités étatiques auraient amplement disposé de temps pour prendre le règlement d'exécution en l'absence de

toute urgence. Or, elles ne l'auraient adopté qu'à la veille de l'expiration de la loi précitée du 24 juillet 2001. Le demandeur en déduit que la décision ministérielle déferée serait à annuler pour être basée sur un règlement grand-ducal illégal.

Le délégué du gouvernement soutient que la loi précitée du 24 juillet 2001 aurait trouvé son fondement dans un règlement communautaire (CE) no 1257/1999 en matière de développement rural, prescrivant aux Etats membres une période de programmation des régimes d'aides de sept ans, soit de 2000 à 2006. Or, ce ne serait que par divers règlements communautaires postérieurs que la Commission aurait fixé les Etats membres sur le devenir de la politique du soutien au développement rural concernant les années ultérieures à 2006. Avant l'entrée en vigueur de ces règlements communautaires, aucun règlement grand-ducal d'exécution n'aurait donc raisonnablement pu être pris.

Le demandeur réplique que les règlements grand-ducaux devraient sous peine de nullité contenir la preuve de leur régularité formelle. Tout règlement grand-ducal devrait indiquer sa base légale dans son préambule. Or, il ressortirait du préambule du règlement du 31 juillet 2006 qu'il aurait été pris exclusivement sur base de l'article 66 de la loi précitée du 24 juillet 2001. Ledit règlement n'aurait donc pas été pris en exécution de règlements communautaires. D'ailleurs, le règlement du 31 juillet 2006, pris avant l'un des règlements communautaires invoqués par le délégué du gouvernement, n'aurait pas pu se fonder sur un règlement communautaire postérieur.

Le délégué du gouvernement soutient que le règlement du 31 juillet 2006 ne serait basé que sur l'article 66 de la loi du 24 juillet 2001 et que la référence faite à la réglementation communautaire servirait uniquement pour justifier le recours à la procédure d'urgence. Il estime par ailleurs que tout règlement communautaire ferait l'objet d'une longue période d'élaboration suivie d'une aussi longue période de traduction dans les diverses langues, ce qui permettrait aux Etats d'être fixés sur le contenu d'un règlement communautaire bien avant son adoption définitive, raison pour laquelle l'urgence invoquée pour l'adoption du règlement du 31 juillet 2006 aurait pu être justifiée par le contenu d'un règlement communautaire, alors même que ce dernier n'aurait été adopté définitivement qu'après le 31 juillet 2006.

Lors de la première audience des plaidoiries, en date du 21 janvier 2008, le tribunal pria d'office la partie étatique de verser la note adressée au Grand-Duc destinée à motiver l'urgence dans le cadre de l'adoption du règlement du 31 juillet 2006. Le délégué du gouvernement versa ladite pièce au greffe du tribunal administratif en date du 30 janvier 2008. Le tribunal prononça le lendemain la rupture du délibéré et autorisa chacune des deux parties à prendre position par rapport à cette pièce dans un mémoire supplémentaire. L'affaire fut fixée pour continuation des débats à l'audience du tribunal administratif du 10 mars 2008, au cours de laquelle l'affaire fut plaidée une nouvelle fois, en tenant compte des mémoires supplémentaires déposés au greffe par chacune des parties.

Dans son mémoire complémentaire, le demandeur estime que la note adressée par le ministre au Grand-Duc, visant à motiver l'urgence dans le cadre de l'adoption du règlement du 31 juillet 2006, serait basée sur le seul fait que la loi précitée du 24 juillet 2001 viendrait à expiration le 31 décembre 2006. L'urgence ne serait pas motivée, comme l'aurait soutenu le délégué du gouvernement, par l'adoption tardive des règlements communautaires en la matière.

Le délégué du gouvernement répond dans son mémoire supplémentaire qu'il ne serait pas exact d'affirmer que le recours à la procédure d'urgence aurait été exclusivement motivé

par l'entrée en vigueur tardive des règlements communautaires. L'incertitude et le retard de la réglementation communautaire auraient empêché la finalisation du règlement du 31 juillet 2006. Au moment où le règlement aurait pu être pris, son entrée en vigueur aurait revêtu une grande urgence puisqu'il importait d'informer dans les meilleurs délais les demandeurs d'aide sur les échéances fixées pour l'introduction de leur demande.

Face à ces développements, le tribunal est de prime abord amené à constater que l'administré qui estime ses intérêts lésés par un acte réglementaire illégal, dispose au-delà de la faculté d'introduire un recours direct contre cet acte, afin d'en faire prononcer l'annulation par le tribunal administratif, de la faculté d'exercer un recours contentieux contre une décision administrative prise sur base de cet acte réglementaire, estimé illégal, et d'invoquer dans ce cadre une exception tirée de l'illégalité de l'acte. Dans la dernière hypothèse, la reconnaissance de l'illégalité de l'acte réglementaire entraînera la nullité de la décision administrative basée sur ledit acte.

En l'espèce, le demandeur invoque à l'appui de son recours contentieux dirigé contre la décision du 20 avril 2007, portant refus de lui accorder certaines aides financières étatiques, l'illégalité du règlement du 31 juillet 2006, au motif qu'il aurait été adopté selon la procédure d'urgence alors que toute urgence aurait fait défaut. Le demandeur estime en substance que dans la mesure où la décision ainsi attaquée trouve son fondement dans le règlement du 31 juillet 2006, et que celui-ci devrait être déclaré illégal pour avoir été pris sans l'avis du Conseil d'Etat, en l'absence d'un cas d'urgence, elle devrait encourir l'annulation.

Dès lors, le tribunal est amené à vérifier, si dans le cadre de la procédure d'élaboration du règlement du 31 juillet 2006, le cas d'urgence inscrit à l'article 2 (1) de la loi précitée du 12 juillet 1996 a pu être invoqué légalement¹. Aux termes dudit article : *« Aucun projet, ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis. »*

Force est de constater en premier lieu que la loi précitée du 24 juillet 2001, en exécution de laquelle le règlement du 31 juillet 2006 a été pris, dispose en son article 66 que : *« (1) La présente loi est applicable à partir du 1^{er} janvier 2000. Les mesures relatives à l'octroi des aides prévues par la présente loi ne sont valables que pour une durée de sept ans. Cette limitation ne vaut cependant pas pour les articles 38, 39, 40, 41 et 62.*

(2) Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application en rapport avec cette expiration, et notamment la date limite de la recevabilité des demandes d'aides, celle de l'achèvement des investissements susceptibles de bénéficier d'une aide financière, ainsi que celles de la décision à prendre sur l'allocation des aides. »

Il ressort de cette disposition que les mesures relatives à l'octroi d'aides prévues par la loi du 24 juillet 2001 ne sont valables que pour une durée de sept ans à compter du 1^{er} janvier 2000. Lesdites mesures ont donc expiré au 31 décembre 2006. Partant, le gouvernement était au courant, à compter du 24 juillet 2001, de l'expiration des mesures

¹ cf. Cour adm. 7 décembre 2000, no du rôle 11895C et Cour adm. 25 octobre 2001, no 13349C du rôle.

relatives à l'octroi d'aides au 31 décembre 2006 et de la nécessité en découlant de prendre dans les meilleurs délais un règlement d'exécution, afin de permettre aux intéressés d'introduire leurs demandes en obtention d'une aide étatique.

Il découle des explications du représentant étatique, ainsi que de la note adressée au Grand-Duc, que le Conseil de gouvernement a, lors de sa séance du 22 juin 2006, approuvé le projet de règlement grand-ducal², et s'est déclaré d'accord de recourir à la procédure d'urgence, compte tenu de l'importance de l'entrée en vigueur de ce règlement « *le plus rapidement possible, afin que les demandeurs d'aides soient informés en temps utile des différentes échéances proposées.* », tout en se référant explicitement à « *l'expiration au 31 décembre 2006 de la loi du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural* ».

Le recours à la procédure d'urgence se trouve donc motivé exclusivement par la nécessité d'informer rapidement les demandeurs des délais pour introduire leurs demandes, compte tenu de l'expiration des mesures d'aides prévues dans la loi précitée du 24 juillet 2001 au 31 décembre 2006.

Eu égard au fait que, premièrement le gouvernement a attendu cinq ans avant d'élaborer un règlement grand-ducal portant exécution de la loi du 24 juillet 2001, et que, deuxièmement, la nécessité et l'urgence de ce règlement lui étaient bien connues depuis au plus tard le 24 juillet 2001, l'invocation de l'urgence six mois avant l'expiration des dispositions relatives à l'octroi d'aides amène le tribunal à considérer que le règlement du 31 juillet 2006 est entaché d'illégalité. En effet, l'urgence ne pouvait plus, à l'époque où le règlement a été pris, être valablement invoquée pour justifier l'absence de prise d'un avis du Conseil d'Etat. L'illégalité ainsi constatée du règlement entraîne l'illégalité et partant l'annulation de la décision litigieuse du 20 avril 2007.

Cette conclusion ne saurait être éternisée par les développements du délégué du gouvernement quant à la justification de l'urgence par l'entrée en vigueur de certains règlements communautaires, étant donné, d'une part, qu'une telle motivation ne se trouve pas à la base du règlement litigieux comme il vient d'être constaté ci-avant, et, d'autre part, que l'élaboration d'un règlement communautaire nécessite une longue période de discussion, suivie d'une longue période de traduction dans les différentes langues, comme le représentant étatique l'a affirmé lui-même. Ainsi, le gouvernement disposait de plusieurs années pour se rendre compte de l'inertie des autorités communautaires. De même, le gouvernement savait qu'à compter du début des travaux d'élaboration, un délai de plusieurs années allait s'écouler avant la finalisation des règlements communautaires, de sorte qu'il est désormais malvenu d'expliquer sa propre inaction par le fait qu'il attendait un règlement communautaire, dont il connaissait parfaitement le stade et la durée d'élaboration.

Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que la décision ministérielle déferée est fondée sur un règlement grand-ducal entaché d'illégalité, de sorte que la décision du ministre du 20 avril 2007 est à annuler.

² Projet de règlement grand-ducal fixant certaines modalités d'application en rapport avec l'expiration de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural.

PAR CES MOTIFS

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

reçoit le recours en annulation en la forme,

au fond, le déclare justifié,

partant annule la décision du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 20 avril 2007,

renvoie le dossier au ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural en prosécution de cause,

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par:

Carlo Schockweiler, premier vice-président,

Martine Gillardin, premier juge,

Françoise Eberhard, juge,

et lu à l'audience publique du 30 juin 2008 par le premier vice-président, en présence du greffier Claude Legille.

s. LEGILLE

s. SCHOCKWEILER