

Audience publique du 15 janvier 2014

Recours formé
par Monsieur ..., ...
contre des actes du service d'économie rurale auprès
du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

JUGEMENT

Vu la requête, inscrite sous le numéro 31625 du rôle et déposée le 2 novembre 2012 au greffe du tribunal administratif par Maître Lucien WEILER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Diekirch, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., tendant à l'annulation, subsidiairement à la réformation 1) d'une « *décision* » orale, ainsi qualifiée, du 25 mai 2011 du service d'économie rurale auprès du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, portant refus de délivrer une attestation d'analyse économique (« *Beratungsbescheinigung* ») ; 2) de l'attestation d'analyse économique établie le 16 février 2012 par le même service en ce qu'elle limite les aides visées à la somme de ...- € ; 3) du calcul des besoins d'alimentation (« *Futterbedarfsdeckung* ») effectué le 16 février 2012 par le même service ; 4) de la décision du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 10 avril 2012 portant refus partiel des aides agricoles sollicitées ; 5) de la décision confirmative du même ministre du 6 août 2012 intervenue sur recours gracieux ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 1^{er} février 2013 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} mars 2013 par Maître Lucien WEILER au nom et pour compte de Monsieur ... ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 26 mars 2013 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions déferées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Christian BILTGEN, en remplacement de Maître Lucien WEILER, et Madame le délégué du gouvernement Jacqueline JACQUES en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 9 décembre 2013.

Le 24 août 2010, l'administration des services techniques de l'agriculture auprès du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, ci-après dénommée « l'ASTA », dressa un rapport suite à la demande d'autorisation relative à une porcherie

d'engraissement présentée par Monsieur, père de Monsieur ..., dans le cadre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Le 17 décembre 2010, le service d'économie rurale auprès du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, ci-après dénommé « le SER », établit le document intitulé « *Anmerkungen zur Wirtschaftlichkeit des Betriebes ... & ...* ».

Le 9 mai 2011, le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, ci-après dénommé « le ministre », prit une décision libellée comme suit :

« Décision ministérielle du 9 mai 2011 précisant les critères requis pour les aides allouées aux exploitants agricoles réalisant des investissements dans les secteurs porcin et avicole, tels que visés aux articles 12 et 13 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 portant exécution du Titre I et du Titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7 et 10 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural

***Le Ministre de l'Agriculture,
de la Viticulture
et du Développement rural,***

Vu la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural ;

Vu le règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 portant exécution du Titre I et du Titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7 et 10 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, et notamment ses articles 12 et 13, qui prévoient les critères à remplir par les exploitants agricoles souhaitant bénéficier d'aides pour des investissements dans les secteurs porcin et avicole ;

Considérant que le bénéfice des aides à l'investissement dans les secteurs porcin et avicole est limité aux exploitations susceptibles de produire au moins 35 % des aliments consommés par les porcs respectivement par les volailles ;

Considérant que pour les porcheries d'engraissement, le bénéfice des aides est limité aux porcheries d'engraissement nouvelles ou modernisées utilisées exclusivement pour la production de porcs selon les critères d'un label de qualité officiellement reconnu ;

Sur proposition conjointe du Directeur de l'Administration des services techniques de l'agriculture et du Directeur du Service d'Economie rurale ;

Décide :

Art. 1^{er}. (1) Les critères des articles 12, alinéa 1^{er}, et 13 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 portant exécution du Titre I et du Titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7 et 10 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, dénommé ci-après « le règlement » relatifs au pourcentage et à l'origine des aliments consommés par les porcs respectivement par les volailles, s'appliquent de la manière suivante :

Les 35 % des aliments consommés par les porcs respectivement par les volailles doivent provenir de surfaces agricoles de l'exploitation situées dans un rayon de distance maximal de 25 km, calculé à vol d'oiseau, du siège de l'exploitation.

(2) A cette fin, les surfaces agricoles correspondant à l'origine des 35 % des aliments consommés par les animaux doivent être mentionnées par l'exploitant dans sa déclaration de surfaces de l'année au cours de laquelle la demande d'aides aux investissements est introduite. Au cas où l'exploitant est en mesure de prouver, notamment moyennant un contrat de bail, que la surface agricole utile, dénommée ci-après « SAU », de son exploitation située à l'intérieur du rayon de 25 km mentionné au paragraphe 1, alinéa 2, aura augmenté à l'achèvement des travaux d'investissement, c'est la SAU telle qu'elle existe à l'achèvement des travaux d'investissement qui est prise en compte.

(3) Toutes les surfaces agricoles répondant aux conditions énumérées aux paragraphes 1 et 2, y compris les surfaces non destinées à la production céréalière, entrent en compte pour le calcul du pourcentage des aliments consommés par les animaux et produits par l'exploitation.

(4) Des surfaces agricoles d'une superficie équivalente à celle correspondant à l'origine des 35 % des aliments consommés par les animaux, et répondant aux conditions énumérées aux paragraphes 1 et 2, doivent être mentionnées par l'exploitant dans la déclaration de surfaces annuelle pour une durée de 10 années consécutives au moins à partir de l'année de la réalisation de l'investissement est achevée.

Art. 2. (1) La production de céréales de l'exploitation se calcule en multipliant la SAU prise en compte de l'exploitation avec un rendement potentiel de 90 quintaux de céréales par hectare, indépendamment des rendements effectivement réalisés par l'exploitation.

(2) Les besoins en aliments sont calculés sur base des valeurs suivantes :

i) Secteur des porcs :

- aliments consommés par truie et par an : 12 quintaux de céréales*
- aliments consommés par porcelet (8 – 30 kg) élevé : 0,45 quintaux de céréales*
- aliments consommés par porc à l'engrais élevé (porcs d'un poids supérieur à 30 kg) : 2,50 quintaux de céréales*
- aliments consommés par les autres porcs élevés (cochettes et jeunes truies non saillies d'un poids supérieur à 30 kg) : 3 quintaux de céréales.*

ii) Secteur des volailles :

- aliments consommés par poule pondeuse et par an : 38 kg de céréales*
- aliments consommés par poulet à l'engrais élevé : 2,3 kg de céréales*
- aliments consommés par dinde à l'engrais élevée : 26,6 kg de céréales.*

(3) Le calcul spécifique mentionné aux paragraphes 1 et 2 est réalisé par un service de gestion répondant aux exigences de l'article 3 de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural.

Ce calcul est documenté dans une annexe à l'attestation relative à l'analyse économique de l'investissement prévu réalisée par le même service de gestion.

Art. 3. Les critères de l'article 12, alinéa 2, du règlement s'appliquent de la manière suivante :

(1) Pour les porcheries d'engraissement nouvelles ou modernisées utilisées exclusivement pour la production de porcs selon les critères d'un label de qualité officiellement reconnu, le bénéfice des aides est limité aux porcheries qui respectent ces critères pour une durée de 10 années consécutives au moins à partir de l'année où la réalisation de l'investissement est achevée.

(2) Par « critères d'un label de qualité officiellement reconnu », on entend l'ensemble des critères mentionnés au cahier des charges afférent à la Marque nationale de viande de porc, tels qu'institués par le règlement grand-ducal du 3 novembre 2010 relatif à la Marque nationale de la viande de porc et des produits transformés à base de la viande de porc Marque nationale. [...] »

Le 16 décembre 2011, le SER adressa un courrier au ministre ayant comme objet les « éléments à prendre en considération » concernant la « demande de subside formulée par MM. (père) et ... (fils) (...) relative à la construction de bâtiments supplémentaires pour engraissement de porcs ».

Le 13 février 2012, le SER établit le document intitulé « Beraterstellungnahme zur Investitionsanalyse betr. die Erweiterung der Schweinemast des Betriebs ... / ... ».

Le 16 février 2012, le SER délivra à Monsieur ... une attestation d'analyse économique (« Beratungsbescheinigung ») au sens de l'article 3 de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, ci-après dénommée « la loi agraire ».

Par décision du 10 avril 2012, le ministre rejeta partiellement la demande en obtention d'aides agricoles introduite par Monsieur Cette décision est de la teneur suivante :

« Betrifft : Staatliche Beihilfe in Anwendung des umgeänderten Gesetzes vom 18.04.2008 sowie der umgeänderten grossherzoglichen Verordnung vom 25.04.2008 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes

Ihr Beihilfeantrag betreffend die aufgeführte Investition ist von der zuständigen Kommission überprüft worden. Auf Grund dieses Gutachtens wurde folgender Entscheid getroffen:

*Investition: **Schweinemaststall**
Investitionsdatum: **01.04.2012***

Investition	Beantragter Kostenpunkt (ohne MwSt)	Voraussichtlich zurückbehaltene Kosten (ohne MwSt)	Beihilfe%	Entscheid
Gesamtkosten:				
Basisbeihilfe (Artikel 3 des Gesetzes vom 18.04.2008)			Genehmigt	
Zusatzbeihilfe für Junglandwirte:			Genehmigt	Massnahmen zur
Verbesserung der Gestaltung von Gebäuden:		Genehmigt		
Massnahmen zur Verbesserung von Umwelt/Tierschutz:			Genehmigt	
Besonders umweltfreundliche Produktionstechniken			Genehmigt	Voraussichtlicher
Einheitspreis:				

Die Genehmigung gilt nur unter der Voraussetzung, dass die allgemeinen Genehmigungsbedingungen eingehalten werden.

Laut Artikel 1 (3) der grossherzoglichen Verordnung vom 25 April 2008 ist für Investitionen, deren Kostenpunkt 100.000 Euro (ohne MwSt.) übersteigt, die ministerielle Genehmigung vor der Durchführung der Investition einzuholen. Bei Nichteinhalten dieser Bestimmung kann die Beihilfe um 20 % gekürzt werden,

Anträge, welche nach dem 15. November 2011 bei der Ackerbauverwaltung eingereicht wurden fallen unter die Verordnung (EG) Nr. 1857/2006, welche vorschreibt, dass der einem Einzelunternehmen gewährte Beihilfehöchstbetrag während drei Wirtschaftsjahren den Betrag von 500.000 EUR nicht übersteigen darf.

Da ihr Antrag nach diesem Stichdatum eingereicht wurde, weise ich Sie darauf hin, dass diese Bestimmung für Ihren Betrieb gilt.

Die Zusatzkosten zwecks Verbesserung der Gestaltung von Gebäuden werden auf maximal 10 % des effektiven Gestehungspreises der Gebäude begrenzt und können nur berücksichtigt werden, wenn die entsprechende Genehmigung des Umweltministeriums vorliegt. Zur Berechnung dieser Zusatzkosten werden die Kosten der Güllelagerung und der technischen Einrichtungen nicht berücksichtigt.

Laut Artikel 12 der grossherzoglichen Verordnung vom 25. April 2008 müssen Schweine laut den Richtlinien eines staatlich anerkannten Produktionslabels produziert werden.

Ferner muss gewährleistet werden, dass mindestens 35 % des benötigten Futters von betriebseigenen Flächen stammen könnte (Laut Futterbedarfsdeckung, aufgestellt vom SER)

Desweiteren müssen die in Anlage III der grossherzoglichen Verordnung vom 25. April 2008 vorgesehenen Bedingungen für Schweineställe eingehalten werden.

Ich empfehle Ihnen, die diesbezüglich vorgesehenen Hygieneschutzmassnahmen vor der Durchführung mit der zuständigen Veterinärverwaltung zu besprechen. [...] »

Par courrier de son mandataire du 28 juin 2012, Monsieur ... introduisit un recours gracieux contre la décision ministérielle de refus partiel du 10 avril 2012, précitée.

Par décision du 3 août 2012, le ministre confirma la décision du 10 avril 2012. Cette décision est libellée comme suit:

« Je me réfère à votre courrier du 28 juin dernier, par lequel vous introduisez, au nom et pour le compte de M. ..., demeurant à L- ..., un recours gracieux contre ma décision du 10 avril 2012.

La décision concerne la demande en obtention d'une aide à l'investissement pour la construction d'une porcherie d'engraissement pour 3000 porcs de votre mandant.

A titre préliminaire, je tiens à rectifier plusieurs de vos allégations :

- Vous faites valoir que la décision ministérielle du 9 mai 2011 précisant les critères requis pour les aides allouées aux exploitants agricoles réalisant des investissements dans les secteurs porcin et avicole, tels que visés aux articles 12 et 13 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 portant exécution du Titre I et du Titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7 et 10 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, prescrirait de « garder pendant 10 années consécutives les mêmes parcelles qu'au moment de l'octroi des aides ».

Cette affirmation est fausse et doit être réfutée. En effet, l'article 3, paragraphe 1^{er} de la décision ministérielle exige que l'exploitant bénéficiaire dispose de surfaces agricoles correspondant à 35% des aliments consommés par les porcs, pendant une durée de 10 ans à compter de l'achèvement de l'investissement. Il n'est nullement demandé que ces surfaces agricoles soient constituées des mêmes parcelles pendant 10 années de suite.

- Quant à votre allégation selon laquelle « le groupe de travail de l'ASTA [Administration des Services techniques de l'agriculture] » aurait émis un avis favorable relatif à la demande de votre mandant en date du 14 décembre 2010, je tiens à vous informer que l'avis - technique - en question a été émis par l'ASTA à la demande de l'Administration de l'environnement dans le cadre de la procédure commodo-incommodo, et ne concerne en rien la demande en obtention de l'aide à l'investissement objet de ma décision du 10 avril 2012.

- Sachez finalement que la dénomination « SAU » est l'abréviation officielle pour « surface agricole utile » et est dénuée de tout lien avec le fait que votre mandant soit exploitant d'une porcherie.

En outre, vous qualifiez, à maintes reprises, la décision ministérielle du 9 mai 2011 précitée d'illégale, au motif qu'elle aurait été prise « en violation des dispositions constitutionnelles et en l'absence de toute disposition légale ou réglementaire habilitante ». Dans ce contexte, je voudrais porter à votre connaissance que ladite décision ministérielle a été prise en application de l'article 12 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 portant exécution du Titre I et du Titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7 et 10 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural.

En vertu de ce texte,

« Les aides des articles 5 et 7 de la loi du 18 avril 2008 précitée, allouées aux exploitants agricoles réalisant des investissements dans le secteur porcin, sont limitées aux porcheries d'élevage ou d'engraissement nouvelles ou modernisées répondant aux critères fixés à l'annexe

III et pour autant que par un calcul spécifique suivant le modèle à établir par le Service d'Economie rurale, il est attesté par un service de gestion répondant aux exigences de l'article 3 de la loi du 18 avril 2008 précitée qu'au moins 35% des aliments consommés par les porcs sont susceptibles d'être produits par l'exploitation du bénéficiaire. [...] ».

Le « modèle à établir par le Service d'Economie rurale » évoqué par cette disposition a été inscrit à l'article 2, paragraphe 1 de la décision ministérielle du 9 mai 2011, qui dispose donc bel et bien d'une disposition habilitante et ne pourra point être considérée comme illégale.

Notez également que si ma décision du 10 avril 2012 avait été prise en application des critères en vigueur antérieurement à l'entrée en vigueur de la décision ministérielle du 9 mai 2011, elle aurait été moins favorable à M. En effet, comme le projet de votre mandant a trait à un agrandissement de la production sans affectation des installations existantes, les critères prévus par la décision ministérielle s'appliquent uniquement aux installations nouvelles. Il s'ensuit que les critères relatifs au rayon de 25 km, tels que visés à l'article 1^{er} de la décision ministérielle, ont été évalués sur base des aliments à consommer par le supplément de porcs concerné par l'augmentation de la capacité engendrée par l'investissement, et non par l'ensemble du cheptel porcin de l'exploitation de votre mandant.

De plus, vous reprochez à mes services d'avoir retardé la demande en obtention de l'aide à l'investissement, ceci dans l'objectif de réduire le montant des subventions à allouer à votre mandant. A ce titre, vous faites valoir que le plafond budgétaire de 500.000 euros ne saurait être appliqué, au motif que la demande - complète - ait été introduite en mai 2010.

Cette affirmation est fausse.

Le 5 avril 2011, votre mandant a demandé par voie téléphonique auprès des services compétents de l'ASTA que lui soit envoyé le formulaire de demande officiel. Bien qu'il ait immédiatement été donné suite à sa demande, M. ... n'a introduit son dossier aux services de l'ASTA qu'en date du 16 janvier 2012. La demande était incomplète. Il manquait :

- l'attestation relative à l'analyse économique (article 3, paragraphe 1^{er}, c) de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural),*
- un certificat attestant l'acceptation du crédit demandé par un établissement bancaire (article 3, paragraphe 1^{er}, d) de la loi modifiée du 18 avril 2008 précitée),*
- l'attestation selon laquelle les nouvelles installations sont utilisées exclusivement pour la production de porcs selon les critères d'un label de qualité officiellement reconnu (article 12, alinéa 2 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 précité)*
- le calcul quant à l'origine des aliments consommés par les porcs selon les critères de la décision ministérielle du 9 mai 2011 (article 12 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 précité), ainsi que le contrat de bail pour les surfaces dont l'exploitant n'est pas propriétaire.*

A l'occasion d'une entrevue entre votre mandant, M. ..., Premier Conseiller au Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et M. ... du SER en date du 11 janvier 2012, il avait été retenu que l'attestation serait établie aussitôt que votre mandant aurait

introduit le devis relatif aux installations à construire, ce qui prouve que la demande en obtention de l'aide ne pouvait avoir été complète ni à cette date, ni - a fortiori - en mai 2010.

En effet, à l'exception du contrat de bail, que M. ... a fait parvenir à l'ASTA en date du 19 mars, les pièces manquantes ont été introduites par votre mandant le 21 février 2012. Le dossier de demande était donc complet le 19 mars 2012. La Commission économique et technique a émis un avis partiellement favorable le 21 mars 2012. La demande a donc bel et bien été introduite après le 15 novembre 2011, de sorte qu'il y a lieu d'appliquer le règlement communautaire 1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles, qui fixe un plafond budgétaire de 500.000 euros pour les demandes introduites après le 15 novembre 2011.

Dans ce contexte, vous citez le nom de M. ..., l'un des fonctionnaires du Service d'Economie rurale (SER) en charge du dossier. Votre mandant ayant demandé une entrevue avec M. ... en mars 2011 et cette entrevue n'ayant pu avoir lieu que le 25 mai 2011, vous insinuez que l'intention de M. ... aurait été de retarder l'entrevue jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision ministérielle du 9 mai 2011. Sachez que je désapprouve avec véhémence le fait de répandre des allégations de ce genre, d'autant plus que vous en laissez la preuve en suspens.

Vous évoquez également le refus du SER à effectuer l'attestation relative à l'analyse économique à l'occasion de l'entrevue du 25 mai 2011. Je tiens à préciser que ce refus n'émanait pas d'un seul fonctionnaire, en l'occurrence M. ..., mais qu'il s'agissait d'une décision prise par l'ensemble du service « comptabilité » du SER, ceci en raison de la complexité de votre projet.

Vous soutenez que M. ... aurait pu établir l'attestation relative à l'analyse économique sur base du document « Anmerkungen zur Wirtschaftlichkeit ». Ce document avait été rédigé par le SER suite à une entrevue ayant eu lieu le 12 novembre 2011 entre MM. ... et ... du SER et M. ... , le père de votre mandant. Sachez que les « Anmerkungen zur Wirtschaftlichkeit » font état de la situation générale de l'exploitation (le document analyse le chiffre d'affaires, l'évolution des capitaux tant propres que tiers, les besoins en main d'œuvre et en surfaces agricoles produisant les aliments consommés par les animaux, la comptabilité ainsi que le volet « environnement »), mais ne contiennent pas de données relatives au financement de l'investissement projeté.

De même, vous soutenez que la Beratungsbescheinigung aurait pu être établie en début de l'année 2011, sur base des données de l'année 2010 (« Datengrundlage »). Cette affirmation est également dénuée de tout fondement. La « Datengrundlage », qui reflète la situation actuelle de l'exploitation, est une base de données comptable faisant état du bilan de l'exercice comptable en question. Il s'agit d'un document nécessaire à l'élaboration de l'attestation relative à l'analyse économique, mais qui ne fournit aucun renseignement sur le projet d'investissement.

Afin de pouvoir établir ladite attestation, instituée par les articles 3 et 7 de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, le service de gestion procédant à l'analyse économique, en l'occurrence le SER, doit disposer du devis relatif au projet pour lequel une aide à l'investissement est sollicitée. En effet, l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 précité énumère en son paragraphe 2 les éléments que

l'analyse économique doit comporter, dont « la description des caractéristiques techniques et physiques du projet d'investissement, ainsi que la description du financement prévu ». Et aux termes du paragraphe 3 du même article, « l'attestation relative à l'analyse économique [...] comporte un résumé précis des caractéristiques essentielles, notamment financières du projet d'investissement [...] ». Il était partant impossible aux agents du SER d'établir l'attestation aussi longtemps qu'ils ne disposaient pas du devis exact concernant la construction de la nouvelle porcherie.

Vous comprendrez qu'au vu de ces éléments, je ne saurais reconsidérer ma décision du 10 avril 2012. [...] »

Par courrier du 24 août 2012, le Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg intervint auprès du ministre.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 2 novembre 2012, inscrite sous le numéro 31625 du rôle, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation, subsidiairement à la réformation 1) d'une « *décision* » orale, ainsi qualifiée, du 25 mai 2011 du SER portant refus de délivrer une attestation d'analyse économique (« *Beratungsbescheinigung* ») ; 2) de l'attestation d'analyse économique établie le 16 février 2012 par le SER en ce qu'elle limite les aides visées à la somme de 500.000.- € ; 3) du calcul des besoins d'alimentation (« *Futterbedarfsdeckung* ») effectué le 16 février 2012 par le SER ; 4) de la décision du ministre du 10 avril 2012 portant refus partiel des aides agricoles sollicitées ; 5) de la décision confirmative du même ministre du 6 août 2012 intervenue sur recours gracieux.

Le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité du recours en réformation et se rapporte en outre à prudence de justice en ce qui concerne la recevabilité du recours en annulation.

Aucune disposition légale ne prévoyant de recours au fond en matière d'aides agricoles, seul un recours en annulation a pu être déposé.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, un recours est ouvert « *contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible* ».

Cette disposition limite dès lors l'ouverture d'un recours devant les juridictions administratives notamment aux conditions cumulatives que l'acte litigieux doit constituer une décision administrative, c'est-à-dire émaner d'une autorité administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés et qu'il doit s'agir d'une véritable décision, affectant les droits et intérêts de la personne qui la conteste.¹

L'acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux doit constituer une véritable décision de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte susceptible de produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle et patrimoniale de celui qui réclame. N'ont

¹ F. Schockweiler, Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois, n° 46, p. 28

pas cette qualité de décision faisant grief, comme n'étant pas destinées à produire, par elles-mêmes, des effets juridiques, les informations données par l'administration, tout comme les déclarations d'intention ou les actes préparatoires d'une décision,² ces derniers échappent au recours contentieux pour ne faire que préparer la décision finale et constituent des étapes dans la procédure d'élaboration de celle-ci.³

Les actes préparatoires ne peuvent donc, en eux-mêmes, faire l'objet d'un recours, le recours devant être dirigé contre la décision administrative finale. Toutefois la légalité de ces actes préparatoires peut être analysée dans le cadre du recours dirigé contre la décision administrative finale. Ces actes préparatoires sont alors censés faire partie intégrante de la décision administrative dès que celle-ci y fait expressément référence et un recours intenté contre la décision s'étend nécessairement à l'acte préparatoire qui en constitue le complément indispensable.

L'article 3 de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, dite « loi agraire », dispose que : « (1) *Il est institué un régime d'aides aux investissements dans les exploitations agricoles remplissant les conditions minimales requises dans les domaines de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être des animaux et dont l'exploitant :*

[...]

c) présente une attestation que tous les investissements dépassant un coût minimum ont fait l'objet d'une analyse économique par un service de gestion agréé par le ministre ;

[...]

(2) Un règlement grand-ducal définit la notion de connaissances et de compétences professionnelles suffisantes, fixe les critères auxquels doit répondre l'analyse économique, fixe le coût minimum visé au point c), ainsi que les conditions minimales requises dans les domaines de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être des animaux et précise la notion de comptabilité. [...] »

L'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 portant exécution du Titre I et du Titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7 et 10 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 25 avril 2008 », fixe les critères auxquels doit répondre l'analyse économique exigée par l'article 3 (1) c) de la loi agraire.

Aux termes de l'article 12 du règlement grand-ducal du 25 avril 2008 : « *Les aides des articles 5 et 7 de la loi du 18 avril 2008 précitée, allouées aux exploitants agricoles réalisant des investissements dans le secteur porcin, sont limitées aux porcheries d'élevage ou d'engraissement nouvelles ou modernisées répondant aux critères fixés à l'annexe III et pour autant que par un calcul spécifique suivant le modèle à établir par le Service d'Economie rurale, il est attesté par un service de gestion répondant aux exigences de l'article 3 de la loi du 18 avril*

² Trib. adm., 23 juillet 1997, n°9658 du rôle, confirmé sur ce point par arrêt du 19 février 1998, n°10263C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n°44 et les autres références y citées

³ Cour adm. 22 juin 1998, n°9646C, 9759C, 10080C et 10276C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n°43 et les références y citées

2008 précitée qu'au moins 35% des aliments consommés par les porcs sont susceptibles d'être produits par l'exploitation du bénéficiaire. [...] »

Il résulte des dispositions légales et réglementaires précitées qu'afin de pouvoir bénéficier des aides prévues par l'article 3 de la loi agricole, l'exploitant agricole intéressé réalisant des investissements dans le secteur porcin doit au préalable notamment se faire délivrer une attestation d'analyse économique (« *Beratungbescheinigung* ») et un calcul spécifique des besoins alimentaires (« *Futterbedarfsdeckung* ») par les services compétents de l'administration.

Partant l'attestation d'analyse économique et le calcul des besoins alimentaires ne sont pas à qualifier de décisions administratives autonomes susceptibles d'un recours propre, mais ne constituent que des actes techniques préparatoires, préalables nécessaires, d'une décision ministérielle d'allocation des aides prévues par l'article 3 de la loi agricole. A titre superfétatoire, il convient encore de préciser que l'attestation d'analyse économique et le calcul des besoins alimentaires constituent des mesures destinées à recueillir des éléments d'information sur l'exploitant agricole sollicitant les aides prévues par l'article 3 de la loi agricole afin de permettre au ministre d'apprécier si l'intéressé est en droit d'entrer dans le bénéfice des aides visées. La circonstance que le ministre s'appuie sur ces documents pour prendre la décision finale ne confère pas à ceux-ci le caractère d'une décision autonome susceptible d'un recours propre.

En ce qui concerne plus particulièrement la « *décision* » orale, ainsi qualifiée, du 25 mai 2011 du SER portant refus de délivrer une attestation d'analyse économique, il convient de préciser que, dans la mesure où il n'existe aucune condition de forme à remplir par un acte, afin de déterminer s'il constitue une décision⁴, il n'existe pas non plus de condition de forme à remplir par des actes préparatoires d'une décision administrative susceptible d'un recours.

S'il est certes vrai que le refus par l'administration de poser un acte préparatoire, en ce qu'il met un terme définitif à la procédure en cours, constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux, puisqu'il est de nature à causer grief à l'administré en cause, force est de constater que la « *décision* » orale, ainsi qualifiée, du 25 mai 2011 du SER constitue certes un refus de délivrer une attestation d'analyse économique, c'est-à-dire un refus de poser un acte préparatoire, mais qu'il s'agit d'un refus non définitif. En effet, il ressort plus précisément de la décision ministérielle du 3 août 2012 que les agents du SER ont maintenu leur analyse menant à la délivrance d'une attestation d'analyse économique en suspens, étant donné que le dossier leur soumis était incomplet, le « *devis exact concernant la construction de la nouvelle porcherie* » faisant notamment défaut. L'attestation d'analyse économique a d'ailleurs été délivrée le 16 février 2012 par le SER, ce qui confirme encore que la « *décision* » orale, ainsi qualifiée, du 25 mai 2011 du SER ne constitue pas un refus définitif du SER de délivrer une attestation d'analyse économique au demandeur.

Il s'ensuit que la « *décision* » orale, ainsi qualifiée, du 25 mai 2011 du SER portant refus de délivrer une attestation d'analyse économique, l'attestation d'analyse économique établie le 16 février 2012 par le SER, ainsi que le calcul des besoins d'alimentation effectué le 16 février 2012

⁴ Cour adm., 14 janvier 2010, n°25846C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n° 117 et autres références y citées

par le SER ne constituent pas des décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours autonome devant le tribunal administratif.

Par conséquent, le présent recours est irrecevable pour autant qu'il vise la « *décision* » orale, ainsi qualifiée, du 25 mai 2011 du SER portant refus de délivrer une attestation d'analyse économique, l'attestation d'analyse économique établie le 16 février 2012 par le SER, ainsi que le calcul des besoins d'alimentation effectué le 16 février 2012 par le SER et recevable pour le surplus, c'est-à-dire pour autant qu'il vise les décisions ministérielles des 10 avril et 3 août 2012, précitées, pour avoir été, par ailleurs, introduit dans les formes prévues par la loi.

Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en réformation.

Le demandeur soulève la question de la légalité de la base réglementaire des décisions ministérielles déferées des 10 avril et 3 août 2012.

A cet égard, il fait plus particulièrement valoir qu'il n'existerait aucune disposition légale ou réglementaire habilitant le ministre à édicter la décision, ainsi qualifiée, du 9 mai 2011, précitée. Cette décision indiquerait avoir été prise en application des articles 12 et 13 du règlement grand-ducal du 25 avril 2008 qui ne permettraient cependant pas au ministre de restreindre davantage les critères d'octroi des aides visées, voire de confier au SER l'établissement d'un modèle fixant un calcul spécifique pour la détermination du pourcentage des aliments produits par l'exploitant agricole en cause. Une décision ministérielle pourrait uniquement exécuter un règlement grand-ducal s'elle restait endéans les limites dudit règlement.

Le demandeur soutient que l'article 12 du règlement grand-ducal du 25 avril 2008, en exigeant que 35% des besoins alimentaires des animaux proviennent de l'exploitation agricole en cause serait général, en ce sens qu'il ne fixerait ni un rayon en kilomètres d'une quelconque manière, ni une quelconque autre limitation des terrains, ni une durée d'exploitation de ceux-ci de dix années consécutives, ni le respect pendant dix années d'un label de qualité officiellement reconnu.

En invoquant l'article 95 de la Constitution, le demandeur conclut à l'inapplicabilité de la décision ministérielle du 9 mai 2011 en ce qu'elle serait plus restrictive que la loi agraire et le règlement grand-ducal du 25 avril 2008, de sorte qu'elle ne saurait constituer le fondement de la décision ministérielle déferée du 10 avril 2012 ou du calcul des besoins d'alimentation établi le 16 février 2012 par le SER.

Le délégué du gouvernement rétorque que la décision ministérielle, ainsi qualifiée, du 9 mai 2011 aurait été prise en application de l'article 12 du règlement grand-ducal du 25 avril 2008 et en préciserait les critères. Il explique que ledit article 12, et plus particulièrement son passage libellé « *modèle à établir par le Service d'Economie rurale* » constituerait la disposition habilitante de la décision du 9 mai 2011, de sorte que celle-ci ne serait pas illégale, le modèle à établir par le SER ayant pris la forme d'une décision ministérielle. Il précise encore que le ministre ayant la tutelle d'une administration serait d'office compétent pour élaborer un tel modèle.

Aux termes de l'article 36 de la Constitution : « *Le Grand-Duc prend les règlements et*

arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois ».

Avant même la consécration constitutionnelle du principe, la possibilité de déférer dans un règlement des mesures générales de mise en œuvre au gouvernement fut admise. Ces mesures furent prises le cas échéant selon la forme de l'arrêté gouvernemental ou ministériel. La clause de style, insérée à la fin des arrêtés réglementaires et déférant l'exécution à un ministre, habilitait ce dernier à prendre des mesures d'exécution tant individuelles que générales⁵.

Par la suite, dans un souci de pragmatisme juridique et de nécessité pratique, un pouvoir réglementaire ministériel, strictement subordonné aux normes hiérarchiquement supérieures a été consacré lors de la révision constitutionnelle de 2004⁶.

Ainsi, la loi du 19 novembre 2004 portant révision des articles 11, paragraphe (6), 32, 36 et 76 de la Constitution a complété l'article 76 de la Constitution d'un alinéa 2 aux termes duquel : *« Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut dans les cas qu'il détermine charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution ».*

Par conséquent, le Grand-Duc peut déléguer de son gré son pouvoir réglementaire d'exécution, tant que la hiérarchie des normes reste respectée.

Toujours est-il que le ministre qui, en vertu de l'article 76, alinéa 2 de la Constitution, est chargé par le Grand-Duc de la prise d'une mesure d'exécution, est limité dans son action par le cadre réglementaire en exécution duquel il agit, tout comme le Grand-Duc, agissant en application de l'article 36 de la Constitution en prenant les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, est limité dans son action par le cadre légal en exécution duquel il agit.

Aux termes de l'article 95 de la Constitution : *« Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois »*, de sorte que les juridictions sont investies du pouvoir de vérifier si un arrêté ou un règlement est conforme à la loi en ce qu'il rentre bien dans le cadre et dans les limites de la délégation conférée au pouvoir exécutif par la loi d'habilitation.

En l'espèce, le tribunal est dès lors amené à vérifier dans un premier temps, si la hiérarchie des normes a été respectée et si le ministre a pris la décision, ainsi qualifiée, du 9 mai 2011 en vertu d'une délégation réglementaire qui se base à son tour sur une disposition légale, pour vérifier dans un second temps si le ministre a agi dans les limites du cadre réglementaire en exécution duquel il agit.

A cet égard, il convient encore de préciser que la circonstance que le ministre ait intitulé la décision du 9 mai 2011 « décision », plutôt qu'arrêté, est indifférente pour l'analyse à effectuer par le tribunal. En effet, le tribunal mène son examen en fonction de la nature de l'acte lui déféré et non en fonction de la dénomination, le cas échéant inappropriée, lui attribuée par son auteur et

⁵ Voir à ce sujet : Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, Luxembourg, 1978, p. 149 ; ainsi que Pierre Majerus, L'Etat luxembourgeois, Imprimerie centrale, 1983, p. 157.

⁶ Voir : doc. Parl. n°4754², Avis du Conseil d'Etat (19.2.2002), p. 9.

force est en l'espèce de constater à la lecture de la décision, ainsi qualifiée, du 9 mai 2011, précitée, que celle-ci constitue un acte administratif à caractère réglementaire et non un acte administratif individuel, et plus précisément un arrêté ministériel à caractère réglementaire, ci-après dénommé « arrêté ministériel ».

Quant au respect des normes, il échet de constater que l'article 3 (2) de la loi agraire, faisant partie du titre II intitulé « *Amélioration de la compétitivité du secteur agricole* », chapitre 1^{er} intitulé « *Aides aux investissements dans les exploitations agricoles* » de ladite loi, prévoit que : « *Un règlement grand-ducal définit la notion de connaissances et de compétences professionnelles suffisantes, fixe les critères auxquels doit répondre l'analyse économique, fixe le coût minimum visé au point c), ainsi que les conditions minimales requises dans les domaines de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être des animaux et précise la notion de comptabilité.* »

En exécution du titre I et du titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7 et 10 de la loi agraire a été adopté le règlement grand-ducal du 25 avril 2008 qui dispose en son article 12 : « *Les aides des articles 5 et 7 de la loi du 18 avril 2008 précitée, allouées aux exploitants agricoles réalisant des investissements dans le secteur porcin, sont limitées aux porcheries d'élevage ou d'engraissement nouvelles ou modernisés répondant aux critères fixés à l'annexe III et pour autant que par un calcul spécifique suivant le modèle à établir par le Service d'Economie rurale, il est attesté par un service de gestion répondant aux exigences de l'article 3 de la loi du 18 avril 2008 précitée qu'au moins 35% des aliments consommés par les porcs sont susceptibles d'être produits par l'exploitation du bénéficiaire. [...]* »

Aux termes de l'article 36 du règlement grand-ducal du 25 avril 2008 : « *Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, Notre Ministre du Trésor et du Budget, Notre Ministre des Finances et Notre Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.* »

Il suit des considérations qui précèdent qu'en l'espèce, d'un point de vue structurel, la hiérarchie des normes est respectée. En effet, tandis que le règlement grand-ducal du 25 avril 2008 trouve sa base légale dans la loi agraire, l'arrêté ministériel du 9 mai 2011 de son côté se fonde sur la délégation du pouvoir réglementaire d'exécution comprise à l'article 36 du règlement grand-ducal du 25 avril 2008.

Il n'en reste cependant pas moins que le ministre chargé en vertu de l'article 76, alinéa 2 de la Constitution de prendre des mesures d'exécution d'un règlement grand-ducal, ne peut agir que dans les limites du règlement en vertu duquel il agit.

Le règlement grand-ducal du 25 avril 2008 prévoit en son article 12 précité qu'au moins 35% des aliments consommés par les porcs doivent être susceptibles d'être produits par l'exploitation du bénéficiaire des aides aux investissements dans le secteur porcin, ce que l'arrêté ministériel du 9 mai 2011 met encore en exergue au niveau des considérants en soulignant « *que le bénéfice des aides à l'investissement dans les secteurs porcin et avicole est limité aux exploitations susceptibles de produire au moins 35% des aliments consommés par les porcs respectivement par les volailles* ».

Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 9 mai 2011 : « (1) *Les critères des articles 12, alinéa 1^{er}, et 13 du règlement grand-ducal modifié du 25 avril 2008 portant exécution du Titre I et du Titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7 et 10 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, dénommé ci-après « le règlement » relatifs au pourcentage et à l'origine des aliments consommés par les porcs respectivement par les volailles, s'appliquent de la manière suivante :*

Les 35 % des aliments consommés par les porcs respectivement par les volailles doivent provenir de surfaces agricoles de l'exploitation situées dans un rayon de distance maximal de 25 km, calculé à vol d'oiseau, du siège de l'exploitation.

(2) A cette fin, les surfaces agricoles correspondant à l'origine des 35 % des aliments consommés par les animaux doivent être mentionnées par l'exploitant dans sa déclaration de surfaces de l'année au cours de laquelle la demande d'aides aux investissements est introduite. Au cas où l'exploitant est en mesure de prouver, notamment moyennant un contrat de bail, que la surface agricole utile, dénommée ci-après « SAU », de son exploitation située à l'intérieur du rayon de 25 km mentionné au paragraphe 1, alinéa 2, aura augmenté à l'achèvement des travaux d'investissement, c'est la SAU telle qu'elle existe à l'achèvement des travaux d'investissement qui est prise en compte.

(3) Toutes les surfaces agricoles répondant aux conditions énumérées aux paragraphes 1 et 2, y compris les surfaces non destinées à la production céréalière, entrent en compte pour le calcul du pourcentage des aliments consommés par les animaux et produits par l'exploitation.

(4) Des surfaces agricoles d'une superficie équivalente à celle correspondant à l'origine des 35 % des aliments consommés par les animaux, et répondant aux conditions énumérées aux paragraphes 1 et 2, doivent être mentionnées par l'exploitant dans la déclaration de surfaces annuelle pour une durée de 10 années consécutives au moins à partir de l'année de la réalisation de l'investissement est achevée.

S'il est certes vrai qu'en vertu de l'article 36 du règlement grand-ducal du 25 avril 2008 le ministre est chargé de l'exécution dudit règlement pour les volets qui le concernent, il ne peut toutefois pas restreindre la condition de la production par l'exploitant bénéficiaire des aides agricoles de 35% des aliments consommés par les porcs en y ajoutant des conditions supplémentaires non prévues par le règlement grand-ducal du 25 avril 2008. Or, en imposant notamment un rayon d'une distance maximale de 25 kilomètres du siège de l'exploitation pour les surfaces agricoles desquelles doivent provenir les 35% des aliments consommés par les porcs, le ministre a justement introduit une pareille condition supplémentaire.

Il s'ensuit que l'arrêté du 9 mai 2011 excède le cadre réglementaire en exécution duquel elle est prise, et ainsi, par la force des choses également le cadre légal en exécution duquel elle a été prise. Partant, en vertu de l'article 95 de la Constitution, le tribunal est amené à ne pas appliquer l'arrêté ministériel du 9 mai 2011.

A la lecture conjointe des décisions ministérielles des 10 avril et 3 août 2012 sous analyse, force est au tribunal de constater qu'elles sont basées notamment sur les conditions illégalement fixées par l'arrêté ministériel du 9 mai 2011, précitée, de sorte qu'elles se trouvent à cet égard dépourvues de base légale et doivent partant encourir l'annulation sans qu'il y ait lieu de statuer par rapport aux autres moyens et arguments développés par les parties à l'instance.

Enfin, la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000 euros formulée par le demandeur sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives est à rejeter, étant donné qu'elle omet de spécifier la nature des sommes exposées non comprises dans les dépens et qu'elle ne précise pas en quoi il serait inéquitable de laisser des frais non répétables à charge du demandeur.

Aussi, encore que le tribunal peut comprendre que le demandeur soupçonne en l'espèce un dysfonctionnement au niveau de l'administration en ce qui concerne le traitement de sa demande en allocation d'aides pour ses investissements dans le secteur porcin, le remède à apporter à sa situation n'est pas à rechercher au niveau des juridictions administratives, mais auprès des juridictions civiles, et ce notamment sur base de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités locales.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

déclare le recours principal en annulation irrecevable pour autant qu'il vise 1) une « *décision* » orale, ainsi qualifiée, du 25 mai 2011 du service d'économie rurale auprès du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, portant refus de délivrer une attestation d'analyse économique (« *Beratungsbescheinigung* ») ; 2) l'attestation d'analyse économique établie le 16 février 2012 par le même service ; 3) le calcul des besoins d'alimentation (« *Futterbedarfsdeckung* ») effectué le 16 février 2012 par le même service ;

déclare le recours principal en annulation recevable pour le surplus ;

au fond et dans cette mesure le déclare justifié ;

partant annule les décisions du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural des 10 avril et 3 août 2012 et renvoie le dossier à l'autorité compétente en prosécution de cause ;

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en réformation ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000 euros formulée par le demandeur ;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 15 janvier 2014 par :

Marc Sünner, premier vice-président,
Andrée Gindt, juge,
Alexandra Castegnaro, juge,

en présence du greffier Michèle Hoffmann.

s. Hoffmann

s. Sünner

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 15/1/2014
Le Greffier du Tribunal administratif