

N° 1803620

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. B...

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Sophie Raymond-Andujar  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Mélanie Palis De Koninck  
Rapporteur public

---

4<sup>ème</sup> chambre

Audience du 18 février 2021  
Décision du 11 mars 2021

---

03-03-05-01  
15-08  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 11 octobre 2018, 8 février et 14 mars 2019, M. A... B..., représenté par Me S., demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 27 713 euros, assortie des intérêts au taux légal et de la capitalisation de ces intérêts ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision du 28 janvier 2013 lui octroyant une aide agricole jusqu'au 14 mai 2017 était créatrice de droit et devait, à ce titre, être exécutée jusqu'à son terme dès lors qu'il a de son côté respecté ses engagements ; le droit ainsi créé n'aurait pu être remis en cause que si la poursuite de l'exécution de cette décision avait été susceptible de porter atteinte à la pleine efficacité du droit communautaire ; or, la décision du 28 janvier 2013, en prévoyant dans son article 4 une clause de révision, permettait l'application de la réglementation communautaire sans remettre en cause le principe du versement de l'aide octroyée ;

- la préfète d'Indre-et-Loire ne pouvait rejeter sa demande de versement du solde de l'aide octroyée en se fondant ni sur l'entrée en vigueur d'un nouveau programme d'aide avec un financement FEADER qui ne permettait pas le maintien des engagements, ni sur la clause de

révision ; l'intervention du règlement n° 1305-2013 du 17 décembre 2013 n'a pas pu modifier les conditions dont était assortie la décision du 28 janvier 2013 et remettre en question les droits créés par celle-ci à son profit, puisque les dispositions de ce règlement ont justement exclu du champ de leur application les opérations mises en œuvre en application des programmes que la Commission a approuvés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 ; l'aide qui lui a été accordée ayant été mise en œuvre avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, elle demeurait donc régie par les dispositions du règlement n°1698/2005 ; en conséquence, il a poursuivi l'exécution de ses engagements et a conservé ses droits au versement d'une contrepartie financière jusqu'à l'expiration de ces derniers, soit le 14 mai 2017 ;

- le fait que la décision d'attribution du 28 janvier 2013 comporte une clause de révision ne permet pas la remise en cause du versement de l'aide qui lui a été octroyée, dès lors que le règlement n°1305/2013, entré en vigueur après l'adoption de la décision précitée, a prévu qu'il ne serait pas opposable aux aides telles que celle dont il a bénéficié ; l'article 4 alinéa 3 de la décision précitée permettait également l'adaptation des engagements qu'il avait souscrits en cas de modification (autre que celles qui étaient liées à l'entrée en vigueur du règlement n°1305/2013) des normes obligatoires, des exigences minimales ou des bonnes conditions agricoles et environnementales à partir desquelles la rémunération des engagements est établie ; or, l'administration n'a jamais invoqué de modification des normes et exigences, de sorte que rien ne justifiait que la clause de révision puisse être mise en œuvre en l'espèce ;

- l'alinéa 2 comme l'alinéa 3 de l'article 4 de la décision du 28 janvier 2013 ont prévu que le versement de l'aide ne pouvait être interrompu, en cas d'entrée en vigueur d'un nouveau règlement européen sur le développement rural ou de modifications des normes ou obligations agroenvironnementales applicables, que dans la seule hypothèse où le bénéficiaire aurait refusé de se conformer à ces évolutions réglementaires ; ainsi, à supposer même que de telles évolutions se soient appliquées à sa situation, ce qui n'est pas le cas, il n'a, en tout état de cause, jamais refusé de se conformer à une quelconque nouvelle réglementation ;

- la préfète ne saurait se prévaloir de la décision du 26 novembre 2014 dès lors qu'elle a été annulée par la cour administrative d'appel de Nantes le 8 juin 2018 et est ainsi réputée ne jamais être entrée dans l'ordonnancement juridique, de sorte qu'elle n'a jamais pu produire d'effets de droit ;

- il s'est toujours conformé aux engagements qu'il avait souscrits, y compris après que le versement de son aide a été interrompu et ceci jusqu'à l'expiration de la durée de validité de ces engagements ; les droits qui lui avaient été accordés en application de cette décision ne pouvaient être remis en cause, il est donc parfaitement fondé à percevoir les sommes qui devaient lui être versées à compter de l'interruption du versement de l'aide, le 14 mai 2015, jusqu'à la date d'expiration des engagements souscrits, le 14 mai 2017 ; le barème figurant à l'article 2 de la décision du 28 janvier 2013 indique que le montant annuel de l'aide s'élève à 13 856,55 euros ; en conséquence, la somme totale qui lui est due pour les deux années au cours desquelles le versement de l'aide a été interrompu s'élève donc à 27 713 euros ;

- la nouvelle décision du 14 janvier 2019 par laquelle la préfète d'Indre-et-Loire a, à l'issue d'une procédure contradictoire, mis en œuvre la clause de révision figurant dans la décision du 28 janvier 2013 ne saurait justifier l'abrogation de l'attribution de l'aide accordée par cette dernière dès lors qu'elle est intervenue au-delà du délai de quatre mois à compter de son adoption ; la décision du 14 janvier 2019 est également illégale et justifie sa demande d'indemnisation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 février 2019, la préfète d'Indre-et-Loire conclut au rejet de la requête de M. B....

Elle fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, modifié ;
- le règlement (CE) n° 1974/2006 du Conseil du 15 décembre 2006 ;
- le règlement (CE) n° 1305/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Raymond-Andujar,
- les conclusions de Mme Palis De Koninck, rapporteur public,
- et les observations de Me S., représentant M. B....

Considérant ce qui suit :

1. M. B... est propriétaire de terrains situés dans le bassin versant de la Manse, en Indre-et-Loire. Le 15 mai 2012, il a demandé à bénéficier d'une aide accordée dans le cadre d'une mesure agroenvironnementale territorialisée, mise en place sur ce bassin versant et désignée comme le dispositif I « Bassin versant de la Manse ». Ce dispositif, prévu par l'article 39 du règlement 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, était financé pour moitié par des crédits du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) dans le cadre de la programmation 2007/2013. Cette aide lui a été accordée à compter du 17 mai 2012 et pour une durée de cinq ans par une décision du préfet d'Indre-et-Loire du 28 janvier 2013, soit un montant annuel de 13 858,55 euros pour une surface de 38,3 hectares. Le préfet d'Indre-et-Loire, par un courrier du 26 novembre 2014, a informé M. B... que cette aide, qui ne pouvait plus être prise en charge dans le cadre des nouveaux programmes communautaires, serait interrompue à compter du 14 mai 2015. Par une requête du 9 avril 2015, M. B... a demandé à ce tribunal l'annulation de la décision du 26 novembre 2014. Par un jugement n° 1501286 du 7 juillet 2016, le tribunal a rejeté ce recours. Par un arrêt n° 16NT03010 du 8 juin 2018, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé ce jugement. Consécutivement à cette annulation, par un courrier du 18 juin 2018, M. B... a sollicité auprès de la préfète d'Indre-et-Loire, le versement des sommes qu'il estimait lui être dues en application de la décision du 28 janvier 2013. Par une décision du 13 août 2018, puis par une décision du 14 janvier 2019 prise à l'issue d'une procédure contradictoire, la préfète d'Indre-et-Loire a rejeté la demande présentée par M. B.... Par sa requête ci-dessus analysée, M. B... demande au tribunal de condamner l'Etat à lui verser les sommes qui lui sont dues en application de la décision créatrice de droits du 28 janvier 2013, soit la somme de 27 713 euros, assortie des intérêts au taux légal ainsi que de leur capitalisation.

2. L'article 36 du règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 relatif au soutien au développement rural par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) prévoit que l'aide concerne notamment « *les mesures axées sur l'utilisation durable des terres agricoles grâce à des paiements agroenvironnementaux* ». En vertu de l'article 39 de ce règlement, il est prévu que les paiements agroenvironnementaux sont accordés aux agriculteurs qui prennent volontairement des engagements en faveur de l'agroenvironnement et que ces engagements sont ceux qui dépassent les normes obligatoires et exigences minimales pour les engrais et les produits phytosanitaires. Cet article prévoit également que les paiements sont accordés annuellement et couvrent les coûts supplémentaires et la perte de revenus dus aux engagements pris et qu'ils peuvent, le cas échéant, « *couvrir les coûts induits* ». Ce règlement a été complété par un autre règlement du 15 décembre 2006 n°1974/2006 portant modalités d'application du règlement 1698/2005. Il ressort de la combinaison de cette réglementation que chaque Etat membre établit des programmes de développement rural qui doivent être approuvés par la Commission.

3. Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article D. 341-7 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction applicable aux faits de l'espèce : « *Les paiements agroenvironnementaux mentionnés à l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural sont accordés aux personnes mentionnées à l'article D. 341-8 qui souscrivent des engagements agroenvironnementaux en vue de mettre en œuvre une ou plusieurs mesures en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement. / Un engagement agroenvironnemental est souscrit pour une durée minimale de cinq ans et maximale de sept ans. / Les mesures qui peuvent être mises en œuvre au titre d'un engagement agroenvironnemental sont énumérées dans les dispositifs dits " nationaux ", " déconcentrés à cahier des charges national " et " déconcentrés zonés " décrits dans les programmes de développement rural adoptés en application de l'article 15 du règlement (CE) n° 1698/2005 susmentionné. Chaque engagement ne peut comporter que des mesures relevant d'un même dispositif. Plusieurs engagements agroenvironnementaux peuvent être souscrits au sein d'une même exploitation. (...) / Les paiements agroenvironnementaux sont versés annuellement et couvrent les coûts supplémentaires, les pertes de revenus et les coûts induits résultant de l'application des cahiers des charges correspondant aux engagements souscrits. (...)* ». ».

4. En outre, les programmes de développement rural établis par chaque Etat membre peuvent être modifiés dans les conditions prévues à la section 3 du règlement n°1698/2005, notamment en cas d'adoption d'une nouvelle législation communautaire. Par ailleurs, l'article 46 du règlement 1974/2006 dispose qu'une clause de révision est prévue pour les engagements souscrits en vertu des articles 39, 40 et 47 du règlement (CE) n°1698/2005, afin d'en permettre l'adaptation en cas de modification des normes obligatoires ou des exigences applicables visées à l'article 39, paragraphe 3, à l'article 40, paragraphe 2 et à l'article 47, paragraphe 1 dudit règlement. Si l'adaptation n'est pas acceptée par le bénéficiaire, l'engagement prend fin sans qu'il soit exigé de remboursement pour la période pendant laquelle l'engagement a été effectif. Enfin, aux termes de l'article 71 du règlement n° 1698/2005, une dépense est éligible pour la participation du FEADER si l'aide afférente est effectivement payée par l'organisme payeur entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2015.

5. En premier lieu, si le règlement n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 a abrogé le règlement n° 1698/2005, l'article 88 de ce nouveau règlement prévoit que « (...) *Le règlement*

*(CE) n°1698/2005 continue à s'appliquer aux opérations mises en œuvre en application des programmes que la Commission approuve en vertu dudit règlement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 ».* En l'espèce, l'aide accordée à M. B... par la décision du 28 janvier 2013 ayant été mise en œuvre avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, elle demeurait régie par les dispositions du règlement n°1698/2005. Dès lors, et contrairement à ce que soutient la préfète d'Indre-et-Loire, l'article 4 de la décision du 28 janvier 2013, qui prévoyait une clause de révision en cas de « modification en cours d'engagement des normes obligatoires, des exigences minimales ou des bonnes conditions agricoles et environnementales » et la possibilité de modifier ou suspendre la rémunération dans le cas où l'exploitant agricole n'accepte pas d'adapter ses engagements, ne pouvait s'appliquer au cas d'espèce dès lors qu'il s'agissait d'une suppression pure et simple de l'aide et qu'il n'a pas été proposé à M. B... de s'adapter à de nouveaux engagements.

6. En second lieu, si dans sa décision du 26 novembre 2014, la préfète d'Indre-et-Loire s'est prévalu de la suppression du dispositif dont bénéficiait M. B... dans le cadre de la programmation 2015-2020 adoptée en application du nouveau règlement du 17 décembre 2013 pour justifier de l'arrêt du versement de l'aide allouée durant trois années à l'intéressé, elle soutient dans le cadre de la présente instance que l'aide ne pouvait plus être versée après le 31 décembre 2015, conformément à l'article 71 du règlement n° 1698/2005 mentionné au point 4 du présent jugement. Toutefois, la décision du 28 janvier 2013 est une décision créatrice de droits au profit de l'exploitant agricole. Si cette décision ne garantit pas à son bénéficiaire le droit au maintien des dispositions réglementaires qui la fonde, en ce qui concerne le montant et le taux des aides fixés, l'exploitant bénéficiaire d'une telle décision a droit, eu égard à l'objet de ces aides et à la nature des engagements souscrits, au maintien, dans la seule mesure où aucun principe ni aucune disposition communautaires n'y font obstacle, de la part de l'aide relative aux investissements non productifs nécessaires au respect des engagements pris et de celle qui a pour objet de prendre en compte les manques à gagner et surcoûts qu'entraîne l'exécution du « contrat » d'aide agricole. Dès lors, il incombe au juge de déterminer, compte tenu de l'objet de cette décision et des normes qui la régissent, l'étendue des droits ainsi créés.

7. En l'espèce, il résulte de l'instruction que M. B... a transformé une surface de 38,3 hectares en cultures en couverts herbacés limitant, ce faisant, la fertilisation et l'usage de produits phytosanitaires. Cette transformation a induit des coûts ainsi qu'une perte de revenus que l'aide accordée par la décision du 28 janvier 2013 avait vocation à compenser pour une durée de cinq ans. Il ne résulte pas de l'instruction que M. B... aurait modifié la destination de ses terres après l'arrêt du versement de l'aide accordée par décision du 28 janvier 2013 et qu'il aurait ainsi compensé son manque à gagner et ses coûts d'investissement. Ainsi, et dès lors qu'aucune disposition ou principe du droit communautaire n'y faisaient obstacle, M. B... avait donc droit au maintien de l'aide qui ne visait, en l'espèce, qu'à pallier les coûts supplémentaires et pertes de revenus inhérents aux mesures agroenvironnementales mises en œuvre. Le non-respect des engagements pris par la préfète dans sa décision du 28 janvier 2013 a donc causé un préjudice à M. B... équivalent aux investissements non productifs engagés par ce dernier et non compensés.

8. Il résulte de ce qui précède que M. B... est fondé à soutenir que la préfète d'Indre-et-Loire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat en supprimant, à l'issue d'une période de trois ans, l'aide accordée initialement pour une durée de cinq ans. Aux termes de la décision du 28 janvier 2013, l'aide accordée était de 13 856,55 euros par an. Par suite, le requérant est fondé à solliciter la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 27 713 euros

correspondant au montant des deux années restant à payer. Cette somme portera intérêt au taux légal à compter du 11 octobre 2018, date de l'enregistrement de la requête. La capitalisation ne peut prendre effet que lorsque les intérêts sont dus pour une année entière. La capitalisation s'accomplit ensuite de nouveau à chaque échéance annuelle ultérieure sans qu'il soit besoin de formuler une nouvelle demande. Il y a lieu, dès lors, de faire droit à la demande de capitalisation présentée par le requérant à compter du 11 octobre 2019, date à laquelle les intérêts étaient dus pour une année entière, puis à chaque échéance annuelle.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. C... la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'Etat est condamné à verser à M. B... la somme de 27 713 euros. Cette somme portera intérêts au taux légal à compter du 11 octobre 2018. Les intérêts échus à la date du 11 octobre 2019, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : L'Etat versera à M. B... une somme de 1 500 euros au titre de l'article de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A... B... et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Délibéré après l'audience du 18 février 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Rouault-Chalier, présidente,  
Mme Raymond-Andujar, conseiller,  
M. Nehring, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 mars 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

Sophie RAYMOND-ANDUJAR

Patricia ROUAULT-CHALIER

La greffière,

Agnès BRAUD

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.