

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1701549

GAEC DE KERHENRY
M. et Mme A...B...

M. Fraboulet
Rapporteur

Mme Touret
Rapporteur public

Audience du 11 mars 2019
Lecture du 23 avril 2019

03-03-05
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(5ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 29 mars 2017, le GAEC de Kerhenry et M. et Mme A...B..., représentés par MeC..., demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du préfet du Finistère rejetant leur demande d'indemnisation ;

2°) de condamner l'État à leur verser une somme de 43 412,43 euros en réparation des préjudices que leur cause la mise en œuvre incorrecte du droit communautaire par les autorités françaises s'agissant de l'établissement du montant de référence de ses droits à paiement unique ;

3°) de dire que cette somme portera intérêts au taux légal à compter du 23 décembre 2016 et que les intérêts échus seront capitalisés chaque année et produiront eux-mêmes intérêts au taux légal ;

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

Ils soutiennent que :

- au moment de la mise en place des droits à paiement unique en 2006, la valeur unitaire de leurs droits à paiement a été fixée à 115 euros par hectare du fait que les montants de référence des droits à paiement unique ont été arrêtés par l'administration essentiellement d'après le montant des paiements compensatoires aux cultures céréalières et maïs fourrage accordés pendant la période de référence de 2000-2001-2002 ; or le GAEC de Kerhenry avait

réduit ses surfaces de cultures céréalières au profit de surfaces herbagères ou fourragères, conformément à ses engagements agro-environnementaux ;

- par lettre recommandée avec avis de réception du 23 décembre 2016, le GAEC de Kerhenry et M. et Mme B...ont demandé au préfet du Finistère le versement d'une somme de 43 412,43 euros en réparation des préjudices que leur cause la mise en œuvre incorrecte du droit communautaire par les autorités françaises s'agissant de l'établissement du montant de référence de leurs droits à paiement unique ;

- la décision de rejet de leur demande d'indemnisation préalable méconnaît les dispositions des articles 33 et 40 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 ainsi que l'article 16 du règlement (CE) n° 795/2004 du 21 avril 2004 ; le dispositif prévu en France par le décret n° 2006-710 du 19 juin 2006, complété par l'arrêté ministériel du 20 novembre 2006, modifié par l'arrêté ministériel du 23 février 2010, a été jugé comme ne satisfaisant pas aux exigences du droit communautaire, dans la mesure où il ne permettait pas d'assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et d'éviter les distorsions du marché et de la concurrence, conformément aux objectifs poursuivis par l'article 40, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 ; le Conseil d'Etat a en effet jugé que tout agriculteur ayant appliqué des engagements agro-environnementaux sur son exploitation pendant tout ou partie de la période de référence 2000-2001-2002 devait pouvoir bénéficier d'une revalorisation du montant de référence de ses droits à paiement unique afin qu'il en soit tenu compte ;

- le montant de référence de leurs droits à paiement unique a été calculé sans qu'il soit tenu compte des engagements agro-environnementaux appliqués sur l'exploitation pendant la période de référence ;

- le préjudice qu'ils subissent correspond à l'absence de prise en compte, dans son montant de référence, des indemnités versées pendant la période de référence afin de compenser les engagements agro-environnementaux appliqués sur l'exploitation pendant la période de référence, au titre de la mesure de diminution de la charge de cheptel souscrite en 1997 ; l'administration aurait dû revaloriser leurs droits à paiement unique à hauteur de la somme de 4 385,09 euros par an sous réserve des règles de modulation des paiements prévues par le règlement n° 796/2004 du 21 avril 2004 ; ils demandent ainsi la somme de 43 412,43 euros pour la période de 2006 à 2016.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 modifié établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant certains règlements ;

- le règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) no 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs ;

- le décret n° 2006-710 du 19 juin 2006 relatif à la mise en œuvre de l'aide au revenu prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003 ;

- l'arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche du 20 novembre 2006 modifié portant application du décret n° 2006-710 du 19 juin 2006 relatif à la mise en œuvre de l'aide au revenu prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 ;
- la décision du Conseil d'Etat n° 339036 du 26 février 2014 ;
- 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 M. Fraboulet,
- les conclusions de Mme Touret, rapporteur public,
- et les observations de MeC..., représentant le GAEC de Kerhenry et M. et MmeB....

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 33 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 alors applicable : « 1. Les agriculteurs ont accès au régime de paiement unique (...) s'ils se sont vu octroyer un paiement au cours de la période de référence visée à l'article 38 au titre d'au moins un des régimes de soutien visés à l'annexe VI, (...) ». Aux termes des dispositions du 1° de l'article 37 de ce règlement : « Le montant de référence est la moyenne sur trois ans des montants totaux des paiements accordés à un agriculteur au titre des régimes de soutien visés à l'annexe VI, calculé et adapté conformément à l'annexe VII, au cours de chaque année civile de la période de référence visée à l'article 38 (...) ». Aux termes de l'article 38 du même règlement : « La période de référence comprend les années civiles 2000, 2001 et 2002 ». Les dispositions de l'article 38 du même règlement prévoient que : « La période de référence comprend les années civiles 2000, 2001 et 2002 ». Aux termes de l'article 40 de ce même règlement : « 1. Par dérogation à l'article 37, tout agriculteur dont la production a été gravement affectée au cours de la période de référence par un cas de force majeure ou des circonstances exceptionnelles survenus avant ou pendant ladite période de référence est habilité à demander que le montant de référence soit calculé sur la base de l'année ou des années civiles de la période de référence qui n'ont pas été affectées par le cas de force majeure ou les circonstances exceptionnelles. / 2. Si la totalité de la période de référence a été affectée par le cas de force majeure ou les circonstances exceptionnelles, l'État membre calcule le montant de référence sur la base de la période 1997 à 1999. Dans ce cas, le paragraphe 1 s'applique mutatis mutandis. / 3. Un cas de force majeure ou des circonstances exceptionnelles ainsi que les preuves y relatives apportées à la satisfaction de l'autorité compétente sont notifiés par l'agriculteur concerné à cette dernière, par écrit, dans un délai fixé par chaque État membre. (...) / 5. Les paragraphes 1, 2 (...) du présent article s'appliquent mutatis mutandis aux agriculteurs soumis, au cours de la période de référence, à des engagements agroenvironnementaux au titre du règlement (CEE) n° 2078/92 et du règlement (CE) n° 1257/1999. / Au cas où les engagements couvrent à la fois la période de référence et la période visée au paragraphe 2 du présent article, les États membres fixent, selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence, un montant de référence respectant les règles détaillées qui seront fixées par la Commission (...) ». Il résulte de ces dispositions que le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 a institué un régime de paiement unique calculé sur la base d'un montant de référence, égal à la moyenne annuelle des montants

totaux d'aides accordés à un agriculteur au cours d'une période de référence correspondant aux trois années 2000 à 2002.

2. Par une décision n° 339036 du 26 février 2014, le Conseil d'Etat a annulé les paragraphes 2 à 4 de l'article 1^{er} de l'arrêté du 23 février 2010 modifiant l'arrêté du 20 novembre 2006 pris pour application du décret n° 2006-710 du 19 juin 2006 relatif à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1782/2003, en raison de leur inconventionnalité. Le GAEC de Kerhenry et M. et Mme B..., suite au rejet implicite de leur demande indemnitaire préalable, demandent au tribunal de condamner l'Etat à les indemniser du préjudice qu'ils estiment avoir subi du fait de l'application au calcul de leurs droits à paiement unique en 2006 des dispositions illégales des arrêtés et décret susvisés.

3. L'illégalité constatée par la décision du Conseil d'Etat visée au point 2, commise par le pouvoir réglementaire, pour avoir adopté une mesure contraire à l'article 40 du règlement du 29 septembre 2003 du Conseil est de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Il appartient toutefois à l'exploitant d'établir la réalité de son préjudice et le lien direct de causalité qui le relie à l'illégalité commise.

4. Il est constant que le GAEC de Kerhenry et M. et Mme B...ayant entrepris de s'engager dans des mesures agro-environnementales dès l'année 1997, par la mise en œuvre d'un système d'élevage extensif pour une durée de cinq ans, ces mesures se sont appliquées pendant l'essentiel de la durée de la période de référence 2000-2001-2002, mais aussi pendant la période subsidiaire 1997-1998-1999. Il en découle que l'exploitation en question se trouvait dans la situation prévue au 2^{ème} paragraphe du point 5 de l'article 40 du règlement susvisé (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

5. Il y a lieu de considérer que, pour fixer les droits à paiement unique du GAEC de Kerhenry et de M. et Mme B..., le préfet du Finistère a fait illégalement application des dispositions réglementaires des paragraphes 2 à 4 de l'article 1^{er} de l'arrêté du 23 février 2010 modifiant l'arrêté du 20 novembre 2006, dont le Conseil d'Etat a prononcé l'annulation par sa décision n° 339036 du 26 février 2014.

6. Pour établir le montant du préjudice des requérants, il convient de calculer les primes perçues sur l'année non impactée par les mesures agro-environnementales, à savoir l'année 1997, et de déduire de ce montant la moyenne des primes perçues sur la période de référence permettant de déterminer ainsi le manque à gagner annuel. Il convient ensuite d'affecter ce manque à gagner annuel d'un coefficient prenant en compte l'évolution de la surface agricole utile de l'exploitation, à savoir 1,23 du fait d'une augmentation de la superficie du GAEC qui est passée de 99 hectares 29 ares à 122 hectares 46 ares. Il faut enfin multiplier ce montant par le nombre d'années en litige en l'affectant d'un coefficient prenant en compte la modulation du taux de prime prévu par les textes, à savoir une modulation moyenne de 1 % par an, soit 10 % pour les dix années en cause. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que les requérants se seraient vu appliquer des réductions ou des exclusions au titre du règlement (CE) n° 796/2004.

7. Le GAEC de Kerhenry et M. et Mme B...produisent une étude de la chambre d'agriculture et exposent, sans être contesté par le préfet du Finistère qui n'a pas produit de défense et ne s'est pas fait représenter à l'audience, que, faute de réévaluation de leurs droits en 2006, la différence à percevoir initiale est de 4 385,09 euros annuels. Eu égard à la compétence et à la capacité d'expertise de la chambre d'agriculture, et en l'absence de tout élément en défense qui contredirait ladite étude, cette étude peut être prise en compte à titre d'élément d'information pour l'évaluation du préjudice subi. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le

préjudice subi par le GAEC de Kerhenry et M. et Mme B...peut être évalué à la somme de 43 412 euros pour les années 2006 à 2016.

8. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de condamner l'Etat à payer au GAEC de Kerhenry et à M. et Mme B...la somme de 43 412 euros au titre de la minoration de leurs droits à paiement unique au titre des années 2006 à 2016, augmentée des intérêts au taux légal à compter du 23 décembre 2016. Si, dans leur requête enregistrée le 29 mars 2017, le GAEC de Kerhenry et M. et Mme B...ont présenté des conclusions à fins de capitalisation des intérêts, il n'était pas dû une année d'intérêts. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 29 mars 2018, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les frais liés au litige :

9. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par le GAEC de Kerhenry et par M. et Mme B...et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'Etat versera au GAEC de Kerhenry et à M. et Mme A...B...la somme de 43 412 euros (quarante-trois mille quatre cent douze euros) en réparation du préjudice subi par les intéressés du fait de l'illégalité des décisions leur notifiant leurs droits à paiement unique au titre des années 2006 à 2016, augmentée du paiement des intérêts au taux légal à compter du 23 décembre 2016. Les intérêts échus le 29 mars 2018 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 au GAEC de Kerhenry et à M. et Mme A...B...la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Copie du présent jugement sera transmise au préfet du Finistère.

Délibéré après l'audience du 11 mars 2019, à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,
Mme Pottier, premier conseiller,
M. Fraboulet, premier conseiller.

Lu en audience publique le 23 avril 2019.

Le rapporteur,

signé

C. FRABOULET

Le président,

signé

O. GOSSELIN

Le greffier,

signé

E. DOUILLARD

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.