



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 156 / 2010

Président : Pierre Broglin
Juges : Sylviane Liniger Odiet, Philippe Guélat, Jean Moritz et Raphaël Arn
Greffière : Gladys Winkler

ARRET DU 10 NOVEMBRE 2011

en la cause liée entre

X.,

- représenté par **Me Pierre Bauer** avocat à La Chaux-de-Fonds,

recourant,

et

le Gouvernement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Gouvernement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont,

intimé,

relative

à la décision de l'intimé du 9 novembre 2010 refusant d'entrer en matière sur la demande en reconsidération du recourant.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. X. (ci-après : le recourant), agriculteur, exploite une entreprise agricole à Y. En mars 2003, il a déposé une demande de subvention au Service de l'économie rurale pour la construction d'un nouveau rural à Y. A l'appui de sa requête, il a déposé un projet comprenant les plans d'un nouveau bâtiment ainsi que l'estimation du coût du projet. Le plan, reçu le 18 mars 2003 et daté du 12 février 2003, porte sur un rural de 34 m de long et de 21.35 m de large. Il prévoit notamment 30 logettes pour bovins ainsi qu'un box à veaux.
- B. Différentes autorités, notamment l'Office des eaux et de la protection de la nature, se sont prononcées sur le projet. Dans son rapport du 13 janvier 2004, cet office indique

que l'étable pourra contenir 30 vaches en logettes et 25 veaux en litière profonde (D. p. 68).

- C. Par arrêté du 29 juin 2004, le Gouvernement de la République et Canton du Jura (ci-après : l'intimé) a accordé au recourant une subvention de Fr 98'500.- pour la construction d'un rural, à titre forfaitaire. Cet arrêté stipule notamment que l'octroi de la subvention est subordonné à la participation fédérale et que les travaux devront être exécutés conformément au projet présenté, toute modification du projet devant être soumise à l'autorisation préalable du Service de l'Economie rurale.
- D. Le 15 octobre 2004, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a alloué une contribution fédérale forfaitaire de Fr 140'500.- au recourant. Il a, par ailleurs, approuvé la décision du canton du Jura octroyant un crédit d'investissement de Fr 153'000.- remboursable en douze annuités.
- E. Par courrier daté du 22 juin 2004 (recte 2005) reçue par le recourant le 10 juillet 2005, le Service de l'économie rurale a informé ce dernier que l'intimé et la Confédération lui avaient accordé des subventions se montant à respectivement Fr 98'500.- et Fr 140'500.- .
- F. Des modifications sont intervenues en cours de travaux impliquant une augmentation importante du coût des travaux. Trois logettes supplémentaires ont notamment été construites.
- G. Par lettre du 8 juin 2009, Me C., précédant mandataire du recourant, a demandé à l'OFAG si une augmentation de la subvention pouvait être envisagée du fait que le montant des travaux prévu initialement par Fr 570'000.- s'était finalement élevé à Fr 640'000.-. Il demandait également si le nombre d'UGB était intervenu dans le calcul de la subvention dès lors que ce nombre était lui aussi supérieur à celui prévu et enfin si les accès réalisés ne devaient pas eux aussi être subventionnés.
- H. Dans sa réponse du 15 juin 2009, l'OFAG indique que la subvention fédérale a été calculée de manière forfaitaire, de sorte qu'elle est indépendante d'un dépassement des coûts. En l'occurrence, elle a été établie en fonction d'un effectif de 30 UGB sur la base d'un plan du 12 février 2003 projetant la construction de 30 logettes et d'une surface réservée à la détention de veaux d'élevage. En ce qui concerne les accès, un subventionnement est possible, mais il est subordonné au versement d'une prestation cantonale équitable. Ces conditions sont régies par le droit cantonal pertinent. En principe l'allocation est liée aux disponibilités financières et aux priorités fixées par l'administration cantonale compétente.
- I. Estimant que la construction du rural n'avait pas été suffisamment subventionnée, le recourant, par l'intermédiaire de son nouveau mandataire, a demandé à pouvoir consulter le dossier. Le Service de l'économie rurale a fait droit à cette demande et le mandataire du recourant a restitué le dossier en date du 17 mai 2010.

- J. Suite à la lecture de ses dossiers, le recourant a adressé à l'intimé, par courrier du 24 août 2010, une demande en reconsidération de l'arrêté du 29 juin 2004, en faisant notamment valoir que le subventionnement n'avait pas pris en considération les UGB se rapportant aux veaux, trois logettes pour les vaches, le raccordement à l'électricité et les chemins d'accès, ce qui ressortait pourtant des documents à disposition du Service de l'économie rurale.
- K. Par décision du 9 novembre 2010, l'intimé n'est pas entré en matière sur cette demande considérant notamment que lorsque l'autorité omet de tenir compte de faits pertinents qui pourtant ressortent du dossier, seule une requête en révision est ouverte. Or celle-ci doit être déposée dans un délai de nonante jours dès la découverte du motif de révision, délai échu en l'espèce. En outre, l'adjonction de nouveaux éléments de construction (notamment les trois logettes pour les vaches et le raccordement à l'électricité) après la prise de la décision ne constitue pas une modification notable des circonstances ouvrant le droit à la reconsidération de la décision. La demande du recourant vise en fait à obtenir une subvention complémentaire à celle faisant l'objet de l'arrêté du 29 juin 2004. Or, par principe, il n'est pas entré en matière sur de telles demandes si elles sont présentées lorsque les travaux sont déjà réalisés.
- L. Le 13 décembre 2010, le recourant a interjeté recours contre la décision du 9 novembre 2010 de l'intimé. Ses conclusions sont les suivantes :

1. *Déclarer le présent recours recevable et bien fondé.*
2. *Annuler la décision du 9 novembre 2010 du Gouvernement jurassien.*
3. *Principalement : dire et constater que la subvention totale (cantonale et fédérale) due à M. X. pour la construction de son nouveau rural doit être fixée à Fr. 269'571.00 (en lieu et place de Fr. 239'000.00).
Partant, reconsidérer en le modifiant l'arrêté cantonal du 29 juin 2004 et fixer la subvention cantonale à Fr. 129'071.00 (en lieu et place de Fr. 98'500.00 faisant l'objet de l'arrêté du 29 juin 2004).*
4. *Subsidiairement : renvoyer l'affaire au Gouvernement jurassien en lui ordonnant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération de M. X. et de rendre ainsi une nouvelle décision.*
5. *Avec suite de frais et dépens.*

En substance, il allègue d'une part que la décision de l'intimé est contraire à l'article 91 al. 2 Cpa, qui fixe les conditions donnant droit à une reconsidération de la décision, et d'autre part que ce dernier a abusé de son pouvoir d'appréciation.

- M. Dans sa prise de position du 8 février 2011, l'intimé conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée.
- N. Le 20 avril 2011, le recourant s'est déterminé sur la prise de position de l'intimé.

- O. On exposera ci-après, dans la mesure utile, l'argumentation détaillée de chacune des parties à l'appui de leurs conclusions.

En droit :

1.

1.1

1.1.1 La Cour administrative connaît des recours formés contre les décisions prises par le Gouvernement (art. 160 let. a Cpa). Selon l'article 162 Cpa, le recours à la Cour administrative n'est pas recevable contre les décisions revêtant un caractère politique prépondérant (al. 1). L'alinéa 2 de cette disposition énumère les décisions qui, en principe, revêtent un tel caractère. Tel est le cas des décisions sur l'octroi ou le refus de subventions, de crédits, de garanties, d'indemnités ou d'autres prestations pécuniaires de droit public auxquels la législation ne confère pas un droit (let. d). Les termes "en principe" figurant à l'alinéa 2 permettent d'admettre que même si un certain type de décision figure dans la liste qui suit, il pourra arriver qu'au vu des circonstances la décision en question ne revêt pas un caractère politique prépondérant, de sorte que le recours de droit administratif devant le juge administratif ou la Cour administrative sera tout de même ouvert (BROGLIN, Manuel de procédure administrative jurassienne, 2009, n° 271).

1.1.2 L'article 162 Cpa porte atteinte à la garantie fondamentale d'accès au juge. Toutefois, il trouve sa légitimation dans l'article 29a deuxième phrase Cst. qui permet "exceptionnellement" d'exclure l'accès au juge dans certains cas. Le législateur fédéral a concrétisé cette disposition à l'article 86 al. 3 LTF qui prévoit que pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal. Le législateur cantonal a fait usage de cette faculté en adoptant l'article 162 Cpa cité ci-dessus.

Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la notion de décision revêtant un caractère politique prépondérant (ATF 136 I 42), après avoir examiné les divers avis de doctrine se rapportant à cette question. Selon les auteurs cités, l'accès au juge découlant de l'article 29a Cst. ne doit être exclu que de manière exceptionnelle. Il en découle que l'article 86 al. 3 LTF, qui fait partie des exceptions à la garantie constitutionnelle précitée, trouve seulement application si l'aspect politique prévaut sans discussion. La vérification par le juge ne doit pas apparaître admissible. Le fait que la décision émane d'une autorité politique est un indice de son caractère politique, mais n'est pas toujours déterminant. Ainsi, il n'y a pas décision à caractère politique, lorsque le gouvernement rend une décision qui porte une atteinte individuelle à des droits privés. Certains auteurs considèrent que, lorsque des intérêts particuliers sont touchés, l'accès au juge n'est exclu que si les considérations politiques l'emportent clairement. A titre d'exemples de décisions à caractère politique prépondérant, les plans directeurs cantonaux et la grâce sont régulièrement mentionnés, alors que le caractère politique prépondérant des décisions concernant la remise ou l'ajournement d'impôts est exclu (arrêt précité consid. 1.5.3 et les références indiquées). Se fondant sur les avis exprimés par la doctrine ainsi que sur

les travaux préparatoires, le Tribunal fédéral est arrivé à la conclusion que l'interprétation restrictive de l'exception figurant à l'article 86 al. 3 LTF doit être privilégiée. En effet, l'accès au juge étant garanti par la Constitution (art. 29a), il convient d'interpréter l'article 86 al. 3 LTF, qui déroge à cette garantie, de manière stricte. Le texte de l'article 86 al. 3 LTF, par l'exigence du caractère politique "prépondérant", indique du reste que seules les situations revêtant à l'évidence un caractère politique sont visées. Il ne suffit donc pas que la cause ait une connotation politique, encore faut-il que celle-ci s'impose de manière indubitable et relègue à l'arrière-plan les éventuels intérêts privés en jeu (consid. 1.5.4). Cette jurisprudence a été confirmée dans l'ATF 136 II 436, consid. 1.2, dans lequel le Tribunal fédéral a admis qu'en raison du lien étroit entre l'article 86 al. 3 LTF et la garantie de l'accès au juge de l'article 29a Cst., un examen par le juge ne peut explicitement être exclu que dans des cas exceptionnels.

- 1.1.3 Il découle de l'article 93 al. 1 litt. b de la loi sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1) que la Confédération octroie des contributions pour des bâtiments ruraux. Selon l'alinéa 3 de cette disposition, l'octroi d'une contribution fédérale est subordonné au versement d'une contribution équitable par le canton, y compris les collectivités locales de droit public. L'article 20 al. 1 de l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS ; RS 913.1) stipule que l'octroi d'une contribution est subordonné au versement d'une contribution cantonale sous la forme d'une prestation pécuniaire à fonds perdu. Selon la litt. c de l'alinéa 1^{er} de cette disposition, la contribution cantonale minimale s'élève à 100 % de la contribution pour les mesures individuelles visées à l'article 2, à savoir, notamment, les améliorations structurelles réalisées dans une exploitation. Dans la région de montagne et des collines, ainsi que dans la région d'estivage, des contributions sont allouées pour la construction, la transformation et la rénovation de bâtiments d'exploitation destinés aux animaux consommant des fourrages grossiers, ainsi que de remises (cf. art. 18 al. 1 litt. a OAS). Or, selon l'article 23 al. 2 de la loi sur le développement rural (RSJU 910.1), l'Etat accorde des subventions au moins égales à celles qu'exige de lui la législation fédérale dans tous les cas où des subventions cantonales sont la condition de l'octroi des subventions fédérales. Il ressort de cette disposition que lorsqu'un projet d'améliorations structurelles est réalisé dans une exploitation pouvant donner lieu au versement de subventions fédérales conformément à l'OAS, des subventions cantonales doivent être versées. On doit ainsi admettre que le recourant, s'il remplit les conditions d'octroi d'aide financière prévues par l'OAS, a droit à la subvention cantonale. On ne se trouve dès lors pas en présence du cas d'exception visé à l'article 162 al. 2 litt. d Cpa, disposition qui doit être interprétée restrictivement comme on l'a vu ci-dessus. Au demeurant, il apparaît clairement que l'intérêt privé du recourant qui est en jeu relègue à l'arrière plan les considérations de politique agricole.

Il suit de là que le recours à la Cour administrative contre la décision rendue par le Gouvernement n'est pas exclu en vertu de l'article 162 Cpa. Partant, la compétence de la Cour administrative, statuant dans une composition à cinq juges (cf. art. 24 al. 2 litt. a LOJ), est donnée.

- 1.2 La décision rendue par l'intimé a été prise à la suite d'une demande en reconsidération déposée par le recourant. L'autorité de recours apprécie les cas dans lesquels une telle décision peut faire l'objet d'un recours (art. 118 let. d Cpa). Selon la jurisprudence et la doctrine, lorsqu'il apparaît d'emblée que les conditions posées à l'article 91 al. 2 Cpa pour que l'autorité soit tenue d'examiner une demande en reconsidération n'étaient pas réalisées, aucun recours n'est ouvert (RJJ 1999 p. 269 ; BROGLIN, op. cit., n° 393). Aux termes de cette disposition, l'autorité n'est tenue d'examiner la demande que si le requérant invoque des faits ou des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision, ou dont il ne pouvait pas se prévaloir à cette époque, ou si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision.

Le recourant allègue, à l'appui de son recours, que le Gouvernement jurassien n'a pas tenu compte, en rendant son arrêté du 29 juin 2004, des UGB relatifs aux veaux ainsi que des chemins d'accès, éléments qui ressortaient pourtant du dossier et en particulier du plan du 12 février 2003 (ch. III B 6, p. 9 du recours).

La présente affaire nécessite de déterminer si, comme le retient l'intimé, l'on se trouve en présence d'un motif de revision au sens de l'article 208 Cpa et non pas de reconsidération au sens de l'article 91 al. 2 Cpa ou dans un cas de modification de la promesse de subvention visé par l'article 17 de la loi sur les améliorations structurelles (LAS; RSJU 913.1). Ces questions doivent faire l'objet d'un examen attentif et l'on ne saurait dire d'emblée que les conditions de l'article 91 al. 2 Cpa ne sont pas remplies. Le recours ayant été déposé dans les formes et délai légaux par le recourant qui dispose manifestement de la qualité pour recourir, il se justifie dès lors d'entrer en matière.

2. A titre préliminaire, il convient de relever que le recourant a renoncé à contester la décision de l'intimé dans la mesure où elle porte sur le refus d'entrer en matière sur les moyens se rapportant à l'absence de la prise en considération des logettes supplémentaires pour les vaches et du raccordement à l'électricité.
- 3.
- 3.1 Il découle de l'article 208 al. 2 litt. b Cpa que l'autorité administrative procède à la revision, sur requête d'une partie, lorsque celle-ci prouve que l'autorité n'a pas tenu compte de faits importants établis par pièces. La requête doit être adressée par écrit à l'autorité qui a pris la décision attaquée dans les 90 jours dès la découverte du motif de revision (art. 209 al. 1 Cpa).
- 3.2 Le recourant fait précisément grief au Gouvernement de ne pas avoir tenu compte de faits importants pour le calcul de la subvention figurant dans les pièces au dossier.
- 3.3 Il ressort effectivement des plans du 12 février 2003 (plan no 301051-1) qu'un box pour les veaux était prévu, de même qu'un nouvel accès ouest et un nouvel accès est (D. p. 65 et 70). En outre, le budget d'exploitation figurant au dossier (D. p. 74ss) indique que l'organisation du troupeau a été corrigée. Celui-ci est constitué de

30 vaches laitières et d'une chaîne d'élevage de 15 génisses. Tous les veaux génisses sont élevés et les veaux mâles sont vendus comme remontes d'engraissement à un poids vif moyen de 280 kg.

L'espace prévu pour les veaux devait sans doute conduire à l'augmentation du nombre des UGB donnant lieu à une subvention (cf. art. 19 al. 2 litt. a OAS). De plus, les dessertes du bâtiment pouvaient éventuellement donner lieu à l'octroi de subventions, comme l'a exposé l'OFAG dans sa lettre du 17 juin 2009 (D. p. 8). Le recourant pouvait dès lors prétendre à la révision de la décision du Gouvernement du 29 juin 2004, dès lors que la décision initiale ne prenait pas en compte des faits importants établis par pièces. Sa requête devait toutefois être déposée dans les 90 jours dès la découverte du motif de révision, comme on vient de le voir. Or, le mandataire du recourant a eu une connaissance certaine du dossier à tout le moins en date du 17 mai 2010 (D. p. 167), lorsqu'il a retourné le dossier complet comportant les pièces 1 à 154 au Service de l'économie rurale qui le lui avait remis en date du 12 mai 2010. La requête de révision devait être dès lors déposée jusqu'au 15 août 2010, étant précisé que l'article 44a Cpa instaurant des feries n'est applicable qu'en procédure d'opposition et devant les instances ordinaires et spéciales de la juridiction administrative ainsi que devant la Cour constitutionnelle. Or le Gouvernement n'est instance spéciale de la juridiction administrative que lorsqu'il statue sur recours (cf. art. 4 al. 2 litt. a Cpa), de sorte que cette disposition ne trouve pas application en l'espèce.

Il suit de là que la requête déposée par X. le 24 août 2010, en tant qu'elle doit être assimilée à une demande en révision au sens de l'article 208 al. 2 litt. b Cpa, est tardive.

4. Il convient d'examiner si cette requête peut également tomber sous le coup de l'article 91 al. 2 Cpa se rapportant à la demande en reconsidération. Cette disposition vise deux hypothèses distinctes. Dans la première, le requérant invoque des faits ou des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision ou dont il ne pouvait se prévaloir à cette époque. La seconde concerne le cas où les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision. La première hypothèse est également un motif de révision au sens de l'article 208 al. 2 litt. a Cpa. L'administré a donc le choix entre ces deux voies (reconsidération ou révision) lorsqu'est en cause une décision d'une autorité administrative (BROGLIN, op. cit. no 391). Aussi, lorsqu'est en cause une décision rendue par une autorité administrative et non par une instance de la juridiction administrative, la partie concernée peut agir en tout temps en cas de faits nouveaux ou de moyens de preuve nouveaux, conformément à l'article 91 al. 2 Cpa. Elle n'aura donc pas à utiliser la voie de la révision au sens de l'article 208 al. 2 litt. a Cpa. Dans les autres cas visés par l'article 208 Cpa, en particulier lorsqu'elle prouve que l'autorité n'a pas tenu compte de faits importants établis par pièces (cf. al. 2 litt. b), la partie doit agir par la voie de la révision en respectant le délai de 90 jours prévus à l'article 209 al. 1 Cpa. Ce motif de révision de la litt. b de l'article 208 al. 2 Cpa n'est en effet pas un motif de reconsidération au sens de l'article 91 al. 2 Cpa, de sorte que dans

ce cas, l'intéressé n'a pas le choix entre le moyen tiré de la reconsidération ou celui tiré de la revision. Seule la revision est possible.

En l'espèce, le recourant se prévaut de ce que l'intimé n'a pas tenu compte de faits importants établis par pièces. Il n'avait dès lors à sa disposition que le moyen tiré de la revision et non pas celui prévu par la première hypothèse de l'article 91 al. 2 Cpa se rapportant à la reconsidération.

En outre, dès lors que les éléments sur lesquels le recourant s'appuie dans son recours pour fonder son droit à la reconsidération étaient préexistants à la décision du 29 juin 2004 de l'intimé, on ne se trouve pas dans la deuxième hypothèse de l'article 91 al. 2 Cpa, à savoir en présence de circonstances qui se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision.

Il suit de là que le Gouvernement n'était pas tenu d'entrer en matière sur la demande en reconsidération présentée par le recourant sur la base de l'article 91 al. 2 Cpa, cette disposition concrétisant les exigences posées par le Tribunal fédéral au sujet des demandes de réexamen ou de revision (cf. ATF 127 I 133 consid. 6 = SJ 2001 I p. 539).

5. L'article 17 LAS prévoit diverses situations permettant au Gouvernement de révoquer ou de modifier sa promesse de subvention. Il en va ainsi si:
 - le projet est modifié d'une façon qui justifie une adaptation des subventions promises (litt. c) ;
 - les conditions de fait ou de droit ont profondément changé avant le versement final et une adaptation de la subvention est justifiée (litt. d) .

En l'espèce, dès lors que le recourant invoque des éléments qui figuraient dans le dossier ayant conduit à la décision initiale, ni l'une ni l'autre de ces situations n'est donnée. Les autres situations (litt. a et b de l'art. 17) n'entrent pas en considération au cas d'espèce.

On ne se trouve dès lors pas en présence d'un cas qui permettrait au Gouvernement de modifier sa décision en vertu de l'article 17 LAS.

6. Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté.
7. Les frais de procédure sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 219 al.1 Cpa).
8. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à l'intimé conformément au principe fixé à l'article 230 al. 1 Cpa.

PAR CES MOTIFS

LA COUR ADMINISTRATIVE**rejette**

le recours ;

met

les frais de la procédure par Fr 1'500.- à la charge du recourant, ce montant étant prélevé sur l'avance effectuée ;

n'alloue pas

de dépens ;

informe

les parties des voies et délai de droit selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- au recourant, par son mandataire Me Pierre Bauer, avocat à La-Chaux-de-Fonds ;
- au Gouvernement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Gouvernement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont ;
- à l'Office fédéral de l'agriculture, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne.

Porrentruy, le 10 novembre 2011

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE**Le président :****La greffière :**

Pierre Broglin

Gladys Winkler

Communication concernant les moyens de recours :

*Le présent arrêt peut faire l'objet, **dans les trente jours** suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.*