

BVGer B-4863/2020 vom 10. Dezember 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-12-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4863_2020

FR: TAF B-4863/2020 du 10 décembre 2020

IT: TAF B-4863/2020 del 10 dicembre 2020

Regeste

Paiements directs généraux et contributions écologiques

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32, 33 let. i LTAF, art. 5 al. 2 PA, en lien avec art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr, RS 910.1], art. 3 de la loi valaisanne sur l'organisation de la Justice du 11 février 2009 [LOJ, RS/VS 173.1], ainsi qu'art. 104 al. 1 de la loi valaisanne sur l'agriculture et le développement rural du 8 février 2007 [Loi cantonale sur l'agriculture, LcAgr, RS/VS 910-1]. L'OFAG a qualité pour recourir (art. 166 al. 3 LAgr). Les autres conditions de recevabilité sont, en outre, respectées (art. 50 al. 1 et 52 al. 1 PA). Le recours est ainsi recevable. C'est donc à bon droit que l'OFAG a formé recours devant le Tribunal de céans, nonobstant l'indication erronée des voies de droit dans la décision attaquée.

E. 2

Selon l'art. 49 PA, le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué lorsque, comme en l'espèce, une autorité cantonale a statué comme autorité de recours.

E. 3

La loi sur l'agriculture fixe les conditions-cadre de la production et de l'écoulement des produits agricoles de sorte que la production soit assurée de manière durable et peu coûteuse et que l'agriculture tire de la vente des produits des recettes aussi élevées que possible (art. 7 LAgr).

E. 3.1

La Confédération prend notamment comme mesure celle de rémunérer, au moyen de paiements directs, les prestations écologiques et celles d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes cultivant le sol (art. 2 al. 1 let. b LAgr). Elle octroie ainsi aux exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol des paiements directs généraux, des contributions écologiques et des contributions éthologiques, à condition qu'ils fournissent les prestations écologiques requises (art. 70 al. 1 LAgr). Les agriculteurs souhaitant recevoir des paiements directs doivent respecter les dispositions de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux applicables à l'agriculture (art. 70 al. 2 LAgr). Les contributions peuvent être réduites ou refusées si le requérant viole la présente loi, ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent (art. 170 al. 1 LAgr) ; elles sont réduites ou refusées au moins pour les années où le requérant a violé les dispositions (art.

170 al. 2 LAgr). En cas de non-respect des dispositions de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux applicables à la production agricole, les réductions et les refus peuvent concerner tous les types de paiements directs (art. 170 al. 2bis LAgr). Le Conseil fédéral règle les réductions applicables en cas de violation de dispositions relatives aux paiements directs et à la production végétale (art. 170 al. 3 LAgr). Les cantons sont chargés de l'exécution de la loi pour autant que cette tâche n'incombe pas à la Confédération (art. 178 al. 1 LAgr).

E. 3.2

Le Conseil fédéral a adopté notamment l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD, RS 910.13), laquelle précise entre autres que les cantons réduisent ou refusent les paiements directs conformément à l'annexe 8 (ci-après : l'annexe 8 OPD ; art. 105 al. 1 OPD). Selon le ch. 1.1 de cette annexe, si des manquements sont constatés, les contributions pour une année donnée sont réduites au moyen de déductions de montants forfaitaires, de montants par unité, d'un pourcentage de la contribution concernée ou d'un pourcentage de l'ensemble des paiements directs. La réduction d'une contribution peut être plus élevée que le droit aux contributions ; dans ce cas, le montant est déduit d'autres contributions. Les réductions ne peuvent cependant pas dépasser la totalité des paiements directs pour une année. En matière de protection des animaux, les réductions consistent en des déductions de montants forfaitaires ; des points sont distribués et convertis en montants au moyen du calcul suivant : la somme des points, multipliée par 100 francs par point, mais au minimum 200 francs et, en cas de récidive, au minimum 400 francs (ch. 2.3.1 1re phrase annexe 8 OPD). En cas de première infraction, la réduction représente 50 points au maximum pour chaque point de contrôle visé au ch. 2.3.1, let. a à f. Dans les cas particulièrement graves, tels qu'une négligence grave dans la garde des animaux ou si le nombre d'animaux concernés est très élevé, le canton peut majorer le nombre de points maximum de manière appropriée. Il n'y a pas de nombre de points maximum en cas de récidive (ch. 2.3.1 3e phrase annexe 8 OPD). En cas d'infractions aux prescriptions de construction et de qualité en matière de protection des animaux, à l'exception des sorties de bétail bovin et caprin détenu à l'attache, la réduction est d'au moins 1 point par unité de gros bétail (UGB) concernée. Pour les catégories d'animaux sans facteur UGB, le canton fixe les points par animal, mais au maximum un point par animal. Dans les formes d'élevage connaissant plusieurs rotations par année, il convient de pondérer les UGB concernées sur la base des rotations conformément à l'ordonnance sur la terminologie agricole (ch. 2.3.1 let. a annexe 8 OPD).

E. 3.3

En matière de protection des animaux, le législateur a adopté la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA, RS 455), laquelle prévoit notamment que toute personne qui détient des animaux ou en assume la garde doit, d'une manière appropriée, les nourrir, en prendre soin, leur garantir l'activité et la liberté de mouvement nécessaires à leur bien-être et, s'il le faut, leur fournir un gîte (art. 6 al. 1 LPA). Après avoir consulté les milieux intéressés, le Conseil fédéral édicte des dispositions sur la détention d'animaux, en particulier des exigences minimales, en tenant compte des connaissances scientifiques, des expériences faites et de l'évolution des techniques. Il interdit les formes de détention qui contreviennent aux principes de la protection des animaux (art. 6 al. 2 LPA). Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il peut autoriser l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires à édicter des dispositions de caractère technique (art.

32 al. 1 LPA). Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté notamment l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn, RS 455.1). Elle prévoit, entre autres, que si des équidés sont détenus en groupes, des aménagements leur permettant de s'éviter ou de se retirer doivent être à leur disposition; de tels aménagements ne sont pas exigés pour les poulains sevrés et les jeunes équidés jusqu'au début de leur utilisation régulière, au plus tard cependant jusqu'à l'âge de 30 mois. Les locaux ne doivent pas comporter d'impasses (al. 59 al. 5 OPAn). Cet alinéa a subi une révision et la nouvelle version est entrée en vigueur le 1er mars 2018 (RO 2018 573). Auparavant, il avait la teneur suivante : « S'ils sont détenus en groupes, les chevaux, à l'exception des jeunes individus, doivent pouvoir s'éviter ou se retirer. Les locaux ne doivent pas comporter d'impasses ».

E. 4

Il ressort de la décision attaquée que l'AVPI et le Bureau cantonal ont contrôlé l'exploitation de l'intimé le 4 avril 2018. A cette occasion, ils ont constaté un manquement qui a fait l'objet d'un signalement au Service vétérinaire. Celui-ci a relevé que ce manquement consistait en l'absence d'une paroi ou d'une bâche afin de structurer une aire de sortie et permettre aux animaux des interactions sociales plus simples. Pour le surplus, le Service vétérinaire a relevé une bonne tenue tant qualitative que structurelle de la détention. Il a estimé que le manquement constaté était mineur. Il a imparti un délai à l'intimé pour corriger cette lacune ; ce dernier s'est exécuté à satisfaction du Service vétérinaire dans les 10 jours. Il s'agissait au surplus du premier manquement constaté dans l'exploitation de l'intimé. Dès lors qu'aucune des parties en présence ne conteste l'existence d'une infraction aux prescriptions de construction et de qualité en matière de protection des animaux au sens du ch. 2.3.1 let. a de l'annexe 8 OPD, constatée dans l'exploitation de l'intimé, seule demeure litigieuse la question de savoir si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a retenu que le principe de la proportionnalité commandait, vu les circonstances particulières du manquement constaté, de renoncer à réduire les paiements directs.

E. 5

L'OFAG se plaint de ce que la décision attaquée viole l'art. 170 al. 1 LAgr et l'art. 105 al. 1 OPD. Il soutient que l'autorité inférieure ne pouvait renoncer à réduire les paiements directs au motif que le manquement constaté était léger, qu'il s'agissait d'une première infraction aux prescriptions de construction et de qualité en matière de protection des animaux et que le manquement avait été corrigé dans les 10 jours. L'intimé estime que l'autorité cantonale d'exécution pouvait et devait renoncer à réduire les paiements directs en raison des particularités du manquement constaté. Implicitement, il fait valoir que l'annexe 8 OPD ne serait pas conforme à la loi, dans la mesure où l'art. 170 al. 1 LAgr n'imposerait aucune obligation de réduire les paiements directs en cas de violation des dispositions de la loi sur l'agriculture.

E. 5.1

L'art. 170 al. 1 LAgr précise que les contributions peuvent être réduites ou refusées (können gekürzt oder verweigert werden ; possono essere ridotti o negati) si le requérant viole la loi sur l'agriculture, ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent. Le Conseil fédéral règle toutefois les réductions applicables en cas de violation de dispositions relatives aux paiements directs et à la production végétale (art. 170 al. 3 LAgr). Il sied ainsi de vérifier si l'art. 105 al. 1 OPD et l'annexe 8 OPD respectent la délégation de compétence de l'art. 170 al. 3 LAgr.

E. 5.1.1

L'art. 164 al. 2 Cst. concrétise le principe de la délégation de compétences législatives au niveau fédéral. Une telle délégation est soumise, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, au respect de quatre conditions ayant elles-mêmes valeur constitutionnelle. Elle doit ne pas être exclue par la Constitution fédérale, figurer dans une loi formelle fédérale (art. 164 al. 2 Cst.), se limiter à une matière déterminée et bien délimitée ainsi qu'énoncer elle-même les points essentiels sur lesquels doit porter la matière à régler (cf. ATF 140 I 218 consid. 6.5, 134 I 322 consid. 2.4 et 132 I 7 consid. 2.2). La norme adoptée par le délégataire doit en outre être conforme à la loi et à la Constitution, c'est-à-dire qu'elle doit demeurer dans le cadre et dans les limites de la délégation législative. Lorsque la délégation est peu précise et donne un large pouvoir d'appréciation au délégataire, le Tribunal administratif fédéral se limite, selon le principe de l'immunité des lois fédérales (art. 190 Cst.), à examiner si les dispositions concernées de l'ordonnance sortent de manière évidente du cadre de la délégation de compétences du législateur ou si, pour d'autres raisons, elles sont contraires à la loi ou à la Constitution (cf. ATF 137 III 217 consid. 2.3). Ne pouvant substituer sa propre appréciation à celle du délégataire, il doit uniquement vérifier si les dispositions visées sont propres à réaliser le but de la loi fédérale, sans se soucier de savoir si elles constituent le moyen le mieux approprié pour l'atteindre (cf. ATAF 2015/22 consid. 4.2). Enfin, le Tribunal administratif fédéral vérifie la constitutionnalité de l'ordonnance du délégataire, pour autant que la loi fédérale n'autorise pas ce dernier à s'écarter de la Constitution ou que la réglementation de celui-ci ne se contente pas de reprendre, purement et simplement, un élément de la loi fédérale portant atteinte à la Constitution, auxquels cas le principe de l'immunité prévaut là encore (cf. ATF 130 I 26 consid. 2.2.1 ; ATAF 2015/22 consid. 4.2).

E. 5.1.2

En l'espèce, la délégation législative sur laquelle repose l'ordonnance sur les paiements directs n'est pas exclue par la Constitution fédérale et est prévue dans une loi formelle, soit à l'art. 170 al. 3 LAgr. Par ailleurs, cette disposition circonscrit de manière suffisamment précise la matière déléguée, soit les réductions applicables en cas de violation de dispositions relatives aux paiements directs et à la production végétale. De même, le cercle des destinataires et les questions topiques s'appréhendent sans difficulté au regard de la matière spécifique à régler et du cadre de la loi sur l'agriculture. Pour le reste, le degré de précision de cette clause de délégation est approprié, compte tenu de la technicité et des exigences à prendre en considération dans le domaine des paiements directs. Rien ne permet donc de retenir que les conditions de la délégation législative ne seraient pas respectées. En ce qui concerne l'examen de la légalité et de la constitutionnalité de l'art. 105 al. 1 OPD et de l'annexe 8 OPD, le Conseil fédéral a notamment fixé sur la base de la délégation législative précitée les conditions et modalités de calcul des réductions des paiements directs pour toute une série de manquements notamment aux dispositions sur l'octroi des contributions, les données relatives aux structures, les prestations écologiques requises ou la protection des animaux. Par sa formulation, l'art. 170 al. 3 LAgr laisse un large pouvoir d'appréciation au Conseil fédéral, afin de déterminer les réductions applicables en cas de violation de dispositions relatives aux paiements directs et quand il convient d'y renoncer. Dans ce contexte, l'art. 105 al. 1 OPD et l'annexe 8 OPD ne sortent manifestement pas du cadre de cette délégation législative et sont propres à réaliser objectivement le but de la loi fédérale. Au surplus, il appert que ceux-ci ne portent pas atteinte à la Constitution fédérale, en particulier aux droits fondamentaux que sont l'égalité et la protection contre l'arbitraire.

Sur le vu de ce qui précède, la délégation législative sur la base de laquelle l'art. 105 al. 1 OPD et l'annexe 8 OPD ont été arrêtés doit être considérée comme valable.

E. 5.2

Il y a lieu maintenant de vérifier si l'autorité inférieure a dépassé le cadre fixé par l'art. 105 al. 1 OPD et l'annexe 8 OPD, en retenant que l'autorité cantonale d'exécution devait renoncer à réduire les paiements directs en application du principe de la proportionnalité, compte tenu des circonstances du cas d'espèce, et si, partant, elle a excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation.

E. 5.2.1

Commet un excès positif de son pouvoir d'appréciation, l'autorité qui exerce son appréciation alors que la loi l'exclut, ou qui, au lieu de choisir entre les deux solutions possibles, en adopte une troisième (cf. ATF 137 V 71 consid. 5). Il y a également excès du pouvoir d'appréciation dans le cas où l'excès de pouvoir est négatif, soit lorsque l'autorité considère qu'elle est liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, ou qu'elle renonce d'emblée en tout ou en partie à exercer son pouvoir d'appréciation (cf. ATF 116 V 307 consid. 2). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (cf. ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du TAF B-6320/2012 du 4 novembre 2014 consid. 8.1.2). En outre, s'agissant du contrôle de l'exercice du pouvoir d'appréciation, la jurisprudence du Tribunal fédéral admet que, dans les domaines qui requièrent de hautes connaissances techniques, l'autorité de recours fasse preuve de retenue et s'en remette à l'appréciation des autorités spécialisées lesquelles doivent, de par la loi, procéder aux contrôles requérant lesdites connaissances (cf. ATF 108 Ib 196 consid. 1b). Ainsi, le Tribunal administratif fédéral observe une certaine retenue lorsque l'autorité inférieure dispose d'une large marge d'appréciation, tout particulièrement lorsque l'application d'une norme nécessite des connaissances spécialisées. Aussi longtemps que l'interprétation de l'autorité inférieure paraît défendable, à savoir qu'elle n'est pas insoutenable ou qu'une erreur manifeste d'appréciation n'a pas été commise, le Tribunal administratif fédéral n'intervient pas (cf. arrêt du TAF B-5948/2016 du 20 mars 2018 consid. 3.2.1).

E. 5.2.2

Les paiements directs sont octroyés notamment lorsque l'exploitant respecte les dispositions de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux applicables à la production agricole (art. 70a LAgr). Sur cette base et se fondant sur la délégation législative de l'art. 170 al. 3 LAgr, le Conseil fédéral a adopté l'annexe 8 OPD, consacrée aux réductions applicables aux paiements directs en cas notamment de violation des dispositions de la loi sur la protection des animaux (ch. 2.3.1) et plus particulièrement des infractions aux prescriptions de construction et de qualité en matière de protection des animaux (ch. 2.3.1 let. a). Dès lors que personne ne conteste l'existence d'une infraction de faible gravité au ch. 2.3.1 let. a de l'annexe 8 OPD, il y a lieu de l'interpréter afin de déterminer l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité cantonale d'exécution dans la fixation du montant de la réduction des paiements directs.

E. 5.2.2.1

Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; cf. ATF 135 II 416 consid. 2.2). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le Tribunal fédéral adopte une position pragmatique en suivant ces différentes méthodes, sans les soumettre à un ordre de priorité (cf. ATF 137 III 344 consid. 5.1).

E. 5.2.2.2

Le ch. 2.3.1 de l'annexe 8 OPD prévoit notamment que les réductions consistent en des déductions de montants forfaitaires ; des points sont également distribués et convertis en montants au moyen du calcul suivant : la somme des points est multipliée par 100 francs par point, mais au minimum 200 francs et, en cas de récidive, au minimum 400 francs (1^{re} phrase). En cas de première infraction, la réduction représente 50 points au maximum pour chaque point de contrôle visé au ch. 2.3.1, let. a à f. Dans les cas particulièrement graves, tels qu'une négligence grave dans la garde des animaux ou si le nombre d'animaux concernés est très élevé, le canton peut majorer le nombre de points maximum de manière appropriée. Il n'y a pas de nombre de points maximum en cas de récidive (3^e phrase). La let. a du ch. 2.3.1 de l'annexe 8 OPD précise ensuite que, pour les infractions aux prescriptions de construction et de qualité en matière de protection des animaux, à l'exception des sorties de bétail bovin et caprin détenu à l'attache, la réduction est de « au moins 1 point par UGB concernée. Pour les catégories d'animaux sans facteur UGB, le canton fixe les points par animal, mais au max. un point par animal ». Les versions allemande et italienne ne diffèrent pas. En l'occurrence, le ch. 2.3.1 let. a de l'annexe 8 OPD définit ainsi explicitement le montant minimal de la réduction (au moins 1 point par UGB, multiplié par 100 francs par point) et son montant maximal (50 points au maximum pour chaque point de contrôle visé au ch. 2.3.1, let. a à f) pour une première infraction aux prescriptions de construction et de qualité en matière de protection des animaux. Dès lors que le texte du ch. 2.3.1 let. a de l'annexe 8 OPD est absolument clair, il n'y a pas lieu de recourir à d'autres méthodes d'interprétation.

E. 5.2.2.3

Il suit de là que les montants minimal et maximal fixés par le ch. 2.3.1 let. a de l'annexe 8 OPD constituent les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité cantonale d'exécution. Ce n'est qu'au sein de ses limites que l'autorité peut exercer son pouvoir d'appréciation et doit appliquer le principe de la proportionnalité.

E. 5.2.3

En l'occurrence, la première instance a réduit les paiements directs d'un montant de 490 francs. Elle a d'abord calculé le nombre d'UGB concernées par le manquement (7 équidés de 0.7 UGB chacun, soit 4.9 UGB), qu'elle a multiplié par le facteur minimal de 1 point par UGB, soit un total de 4.9 points. Elle a ensuite appliqué une réduction de 100 francs par point, soit une réduction de 490 francs. Force est de constater que cette réduction correspond au montant minimal prescrit pour les infractions aux prescriptions de construction et de qualité en matière de protection des animaux (ch. 2.3.1 let. a annexe 8 OPD). Elle dépasse au surplus le montant minimal absolu de 200 francs prescrit en cas de

violation des dispositions sur la protection des animaux (ch. 2.3.1 1re phrase annexe 8 OPD). La première instance a ainsi retenu la réduction minimale prévue par la loi.

E. 5.3

Il suit de là qu'en retenant que l'autorité cantonale d'exécution devait renoncer à réduire les paiements directs en application du principe de la proportionnalité, l'autorité inférieure a excédé son pouvoir d'appréciation et violé, par là-même, les art. 170 LAgr et 105 OPD. Dès lors qu'elle a constaté, dans la décision attaquée, l'existence d'une infraction aux prescriptions de construction et de qualité en matière de protection des animaux, aussi minime soit-elle, les paiements directs devaient être réduits conformément aux règles établies dans l'annexe 8 OPD, et notamment en tenant compte des montants minimal et maximal de la réduction.

E. 5.4

Au surplus, on ne saurait retenir une violation du principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.) en lien avec la remarque du représentant du Bureau cantonal figurant sur le protocole de contrôle. Il ne s'agit manifestement pas d'un renseignement donné par l'autorité sans réserve, mais de l'expression de l'avis personnel du représentant (« Je trouve que pour les premières lacunes [ça] mériterait un avertissement et pas de réduction [des paiements directs] »). Au surplus, le Bureau cantonal de protection des animaux n'est manifestement pas compétent pour se prononcer sur la réduction des paiements directs, ce que son représentant a expressément confirmé dans la procédure devant l'autorité inférieure (cf. pièce 10 du recours).

E. 6

Il suit de l'ensemble de ce qui précède que le recours de l'OFAG du 1er octobre 2020 doit être admis. Partant, la décision de l'autorité inférieure du 4 septembre 2020 doit être annulée et le recours de l'intimé du 17 novembre 2018 contre la décision de la première instance du 6 novembre 2018 rejeté, cette dernière étant ainsi confirmée. Au surplus, il appartiendra à l'autorité inférieure de statuer à nouveau sur les frais et dépens de la procédure cantonale (art. 68 al. 5 LTF par analogie).

E. 7

Les frais de procédure devant le Tribunal administratif fédéral, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Aucun frais de procédure n'est toutefois mis à la charge des autorités inférieures déboutées (art. 63 al. 2 PA). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1re phrase et art. 4 FITAF). En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à 250 francs. Ils sont mis à la charge de l'intimé, qui succombe. Ce montant devra être versé à la caisse du Tribunal une fois le présent arrêt entré en force.

E. 8

L'OFAG, qui obtient gain de cause, n'a pas droit à des dépens (art. 7 al. 3 FITAF).