

NE_GERICHTE CDP.2016.237 vom 20. März 2017

NE Tribunal cantonal, 2017-03-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2016.237

FR: NE_GERICHTE CDP.2016.237 du 20 mars 2017

IT: NE_GERICHTE CDP.2016.237 del 20 marzo 2017

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

Il convient dans un premier temps de rappeler le cadre légal et réglementaire des contributions SRPA et des contrôles y relatifs. Les bases légales sont citées dans leur teneur en 2012, les contributions pour cette année faisant l'objet de la présente procédure. a) Selon l'article 1 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (ci-après : LAgr) , la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population (let. a)■ à la conservation des ressources naturelles (let. b)■ à l'entretien du paysage rural (let. c) et à l'occupation décentralisée du territoire (let. d). 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). Aux termes de l'article 70 al. 1 LAgr , la Confédération octroie aux exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol des paiements directs généraux et des contributions écologiques s'ils prouvent qu'ils fournissent les prestations écologiques requises. Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires, à moins que la loi ne régleme autrement cette compétence . Il peut déléguer la tâche d'édicter des dispositions dont le caractère est avant tout technique ou administratif au Département fédéral de l'économie ou à des offices qui lui sont subordonnés (art. 177 al. 1 et 2 LAgr). Le Conseil fédéral règle par ailleurs les réductions applicables en cas de violation de dispositions relatives aux paiements directs et à la production végétale (art. 170 al. 3 LAgr). Les organes d'exécution ordonnent les mesures de contrôle et les enquêtes nécessaires à l'application de la présente loi, de ses dispositions d'exécution ou des décisions qui en découlent (art. 181 al. 1 LAgr). Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions afin de garantir, dans l'exécution de la présente loi et d'autres lois concernant l'agriculture, une activité de contrôle homogène, commune et coordonnée ainsi que l'échange d'informations pertinentes entre les organes de contrôle compétents (181 al. 1bis LAgr). Le Conseil fédéral peut déléguer aux cantons certaines mesures de contrôle et certaines enquêtes (181 al. 3 LAgr). b) Se fondant sur ces délégations de compétence, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur les paiements directs du 7 décembre 1998 (ci-après : OPD). La législation en matière de paiements directs a subi d'importantes modifications entrées en vigueur le 1 er janvier 2014 mais non applicables au cas d'espèce dans la mesure où les prestations en cause portent sur l'année 2012. Selon l'article 1 al. 1 OPD, les paiements directs comprennent les paiements directs généraux, les contributions écologiques et les contributions éthologiques. Par contributions éthologiques, on entend les contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement

respectueux des animaux (art. 1 al. 4 let. a) et les contributions pour les sorties régulières en plein air (let. b). Aux termes de l'article 59 al. 1 OPD, la Confédération accorde des contributions (éthologiques) aux exploitants qui gardent des animaux de rente dans des étables particulièrement respectueuses de l'espèce ou qui font régulièrement sortir les animaux. Selon l'article 61 al. 1 let. a OPD, pour les sorties régulières en plein air, il convient d'assurer aux animaux consommant des fourrages grossiers, pendant la période de végétation, au moins 26 sorties réglementaires au pâturage par mois, à des jours différents et, pendant la période d'affouragement d'hiver, au moins 13 sorties réglementaires en plein air par mois, à des jours différents. Les sorties sont définies à l'article 4 al. 1 de l'ordonnance du DFE sur les éthoprogrammes du 25 juin 2008 (aRS 910.132.4). L'annexe 4 de l'ordonnance sur les éthoprogrammes précise les exigences en matière de jours de sortie et les exceptions applicables. Les sorties doivent être enregistrées dans un journal des sorties dans les trois jours au plus tard (art. 4 al. 4 ordonnance sur les éthoprogrammes). c) Pour l'exécution des contrôles, les cantons peuvent associer des organisations présentant toutes garanties de compétence et d'indépendance; ils supervisent, par sondage, les activités de contrôle des organisations associées ou accréditées. Pour ce faire, les cantons sont habilités à édicter des instructions pour l'exécution des contrôles (art. 66 al. 1 OPD). Le canton ou l'organisation contrôle les données fournies par l'exploitant, le respect des conditions et des charges et le droit aux paiements directs (art. 66 al. 3 OPD). Les cantons font le nécessaire pour que la fréquence, la coordination des contrôles et l'enregistrement des données relatives aux contrôles se fondent sur l'ordonnance du 26 octobre 2011 sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (ci-après : OCCEA) (art. 66 al. 4 let. a OPD), et pour que les contrôles, notamment en matière de garde d'animaux, soient en partie effectués sans préavis (art. 66 al. 4 let. b OPD). Le canton ou l'organisation informe immédiatement l'exploitant des manquements constatés ou de l'inexactitude de certaines données. Lorsque celui-ci conteste les résultats du contrôle, il peut, dans les trois jours ouvrables qui suivent, exiger que le canton ou l'organisation procède à un nouveau contrôle dans les 48 heures (art. 66 al. 5 OPD). L'OCCEA prévoit deux types de contrôles. Le contrôle de base permet de s'assurer que l'ensemble de l'exploitation se conforme aux dispositions légales dans un ou plusieurs domaines (art. 2 al. 1 OCCEA). Il peut être réalisé au moyen de différentes méthodes, à moins que d'autres dispositions des ordonnances visées à l'article 1, al. 1 OCCEA y dérogent (art. 2 al. 2 OCCEA). Dans le domaine de la production laitière, un contrôle de base intervient par intervalle de 4 ans (annexe 1 de l'OCCEA, par renvoi de l'art. 3 OCCEA). Des contrôles supplémentaires sont toutefois effectués selon les risques que présente chaque exploitation. Ceux-ci sont déterminés en fonction notamment des lacunes constatées lors des contrôles précédents et de soupçon fondé de manquement aux prescriptions (art. 4 al. 1 let. a et b OCCEA). L'article 6 OCCEA précise que si un organe d'exécution fait appel à un autre organe, public ou privé, pour la réalisation de contrôles, il doit lui donner un mandat de prestations écrit et veiller au respect de ce mandat (al. 1). Les organes privés qui réalisent des contrôles en vertu de l'al. 1 doivent être accrédités conformément à la norme européenne ISO/IEC 17020 "Critères généraux pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection" et à l'ordonnance du 17 juin 1996 sur l'accréditation et la désignation (al. 2). Les organes d'exécution et les organes qu'ils mandatent pour la réalisation des contrôles communiquent aux organes d'exécution concernés les manquements aux ordonnances visées à l'article 1 qui ne relèvent pas de leur domaine de compétence (al. 3). d) Dans le canton de Neuchâtel, ces principes sont repris aux articles 9 LPAgr, ainsi que 20 et 21 RELPAgr. L'article 9

LPAgr prévoit que les préposés régionaux agricoles sont chargés d'effectuer les contrôles prévus par la législation fédérale, notamment en matière de paiements directs (al. 1). L'Etat peut confier certaines tâches en relation avec les contrôles effectués par les préposés régionaux agricoles à des organisations indépendantes (al. 2). Les articles 20 et 21 du RELPAgr précisent notamment que par sa signature sur la formule ad hoc, l'exploitant atteste qu'il a pris connaissance du constat du préposé ou de l'organisation indépendante. S'il conteste le résultat du préposé ou de l'organisation indépendante, l'exploitant peut, dans un délai de 48 heures, demander au service ou à l'organisation de faire procéder à un nouveau contrôle.

E. 3

a) En l'occurrence, le SAGR a mis en œuvre des mesures d'observation des sorties pour la saison 2012 suite à des doutes relatifs au respect des exigences SRPA en 2011, singulièrement à la bonne tenue du journal des pâtures. Deux préposés agricoles régionaux ont procédé à des observations des sorties en plein air entre mai et septembre 2012. Ils ont retranscrit leurs observations dans un cahier et pris des photos, qui ont été transmis à l'ANAPI. Cet organe a ensuite procédé à une comparaison de ces données avec le journal des pâtures 2012 tenu par la recourante. La surveillance s'inscrit donc dans le contexte d'une mesure supplémentaire, au sens de l'article 4 al. 1 let. a ou b OCCEA. La LAgr laisse une certaine marge de manœuvre sur les mesures de contrôle et les enquêtes nécessaires à son application (art. 181 al. 1 LAgr). On rappellera que l'octroi des paiements directs dépend de la preuve que des prestations ont été fournies (art. 70 al. 1 LAgr). C'est donc dire que les contrôles jouent un rôle essentiel dans ce domaine. La loi autorise les contrôles sans préavis (art. 66 al. 4 OPD) et n'interdit pas la surveillance de l'exploitation lorsque les circonstances l'exigent. On précisera que dans le contexte de soupçon de mauvaise tenue du journal de sorties du bétail, seule une surveillance sur une certaine durée des sorties du bétail et la comparaison des résultats avec le journal de pâture est apte à atteindre le but visé, lequel ne peut en outre pas être obtenu par une mesure moins incisive. Dans son principe, une telle mesure n'est donc pas incompatible avec la législation applicable. La recourante ne se prévaut au demeurant pas d'une violation d'un droit fondamental particulier qui impliquerait une base légale plus précise. b) Elle soulève en revanche des griefs d'ordre formel, qu'il convient de traiter en priorité. Elle reproche tout d'abord aux autorités de ne pas l'avoir informée de l'inexactitude des données fournies par X. et de ne pas lui avoir donné l'occasion de demander la réalisation d'un nouveau contrôle, violant ainsi les articles 20 et 21 RELPAgr. Par ailleurs, elle se plaint d'avoir reçu les photos prises à son insu tardivement. Elle en déduit qu'elles constitueraient des preuves illicites, ce d'autant que celles qui lui ont été fournies auraient été modifiées. aa) En l'espèce, la décision du 3 mai 2013 était accompagnée de tableaux contenant une analyse comparative des données fournies par X. et par les préposés agricoles régionaux. Elle laisse certes entendre que le rapport de l'ANAPI a été communiqué à la recourante qui aurait contesté les résultats ("Suite à votre contestation du rapport de l'ANAPI, (...)"). Les pièces au dossier, notamment le courrier du 7 octobre 2013, ne permettent toutefois pas de se convaincre que ce document, ainsi que les relevés des contrôleurs agricoles, ont été transmis à la recourante avant la décision du 3 mai 2013. En ne communiquant pas à X. les constatations du rapport du 12 octobre 2012 ainsi que les relevés des préposés agricoles, l'ANAPI n'a certes pas suivi la procédure des articles 66 al. 5 OPD et 20 al. 1 RELPAgr. Pour autant, la recourante ne peut rien déduire de cette circonstance. Elle ne peut rien tirer non plus des articles 66 al. 5 OPD et 21 RELPAgr, qui prévoient que l'exploitant peut

demander au service ou à l'organisation de faire procéder à un nouveau contrôle s'il conteste le constat du préposé ou de l'organisation indépendante. Comme relevé à juste titre par l'autorité précédente, la mesure de surveillance et les modalités de sa mise en œuvre (cf. cons. 3a ci-dessus) ne sont guère conciliables avec la procédure d'information et de correction prévues par ces dispositions. En raison de la nature de ces contrôles (durée de la surveillance, comparaison avec le carnet de pâtures effectuées à une période ultérieure à celle prévue à l'art. 66 1bis OPD), il n'est pas possible de constater les irrégularités immédiatement. Il n'est en outre pas non plus envisageable de refaire les contrôles relatifs aux heures de sortie des bovins de l'exploitation, pas plus qu'il n'est possible de remédier aux irrégularités constatées. Le fait de ne pas avoir suivi la procédure des articles 66 al. 5 OPD, 20 et 21 RELPAgr ne permet en tous les cas pas d'invalidier les preuves administrées, car cela reviendrait à vider de sa substance une mesure de surveillance qui peut s'avérer indispensable en cas de doute sur la bonne tenue du carnet de pâtures (cons. 3a ci-dessus).

bb) Le SAGR n'était pas davantage tenu d'entendre la recourante avant de rendre sa décision initiale, dans la mesure où le RELPAgr prévoit une procédure de réclamation (art. 23 et 24 RELPAgr), qui permet à l'auteur de la décision de revoir lui-même celle-ci en fonction des arguments du destinataire de l'acte. Cette façon de procéder est en effet conforme à la règle de l'article 21 al. 2 let. b LPJA, selon lequel l'autorité n'est pas tenue d'entendre les parties avant de prendre une décision susceptible d'être frappée d'opposition. Par ailleurs, à l'exception de la clé USB contenant les photos prises par les préposés agricoles, la recourante a eu l'occasion de se prononcer sur les pièces litigieuses dans le cadre de la procédure de réclamation. La procédure suivie par l'intimé ne consacre donc pas une violation du droit d'être entendu de la recourante. Il ne se justifie dès lors pas d'annuler la décision contestée pour ce motif. Il en va de même s'agissant des photos versées au dossier après coup, celles-ci étant pour les motifs qui suivent sans influence sur l'issue de la procédure (ATF 142 II 218).

E. 26

nov. 2003, en vigueur depuis le 1er janv. 2004 (RO20035321).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.