

VD_OMNI FO.2001.0011 vom 29. Oktober 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-10-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2001.0011

FR: VD_OMNI FO.2001.0011 du 29 octobre 2004

IT: VD_OMNI FO.2001.0011 del 29 ottobre 2004

Regeste

X._c/Service de l'agriculture | Le plafonnement des paiements directs en fonction d'une fortune déterminante de l'exploitant fixée à un million de francs n'est pas contraire à la constitution.

Erwägungen

E. 3

lit. a). Le contenu de cette disposition est identique à celui de l'art. 104 al. 2 et 3 lit. a de la nouvelle Constitution fédérale du 14 avril 1999 (nCst), entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Selon l'art. 70 al. 1er de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1), entré en vigueur le 1er janvier 1999, la Confédération octroie aux exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol des paiements directs généraux et des contributions écologiques, à condition qu'ils fournissent les prestations écologiques requises. L'art. 70 al. 5 LAgr délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer diverses conditions d'octroi de ces paiements directs, notamment celle de déterminer le revenu et la fortune imposables des exploitants au-delà desquels les contributions sont réduites ou refusées (lit. f). Ainsi, le Conseil fédéral a-t-il adopté, le 7 décembre 1998, l'Ordonnance sur les paiements directs dans l'agriculture (OPD; RS 910.13), dont l'art. 23 al. 3 dispose que l'exploitant dont la fortune déterminante dépasse un million de francs n'a pas droit aux paiements directs. Le présent litige étant circonscrit au cas d'application de cette dernière disposition, le recourant fait valoir deux arguments, dont il convient d'examiner successivement le bien-fondé.

2. Le recourant reproche tout d'abord à l'autorité de ne pas s'être fondé sur les éléments de sa dernière taxation fiscale pour calculer la fortune déterminante. L'art. 24 OPD dispose que sont déterminantes les valeurs des deux dernières années fiscales ayant fait l'objet d'une taxation définitive entrée en force au plus tard à la fin de l'année de contributions, respectivement sur la taxation provisoire si ces dernières remontent à plus de quatre ans, le montant des paiements directs étant vérifié lorsque la taxation est entrée en force. S'agissant en l'espèce des contributions relatives à l'année 1999, c'est sur la base de la taxation 1997-1998 que la fortune déterminante devait être établie. L'autorité de décision ayant revu le calcul fondé dans un premier temps sur la taxation 1995-1996 pour adresser à l'exploitant, le 8 mars 2001, un nouveau décompte dûment fondé sur sa dernière taxation et confirmant le dépassement de la limite de fortune, la décision dont est recours échappe dès lors à la critique sur ce point. 3.

Le recourant conteste ensuite le principe même de la réduction des paiements directs, laquelle serait contraire à la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999. Il soutient en particulier que, pour avoir fourni les prestations écologiques auxquelles la constitution et la loi subordonnent le droit aux paiements directs, les contributions litigieuses ne pouvaient lui être refusées sans que soient enfreints les articles 27 (liberté économique), 41 al. 1er lit. d et 41 al. 4 (buts sociaux fixés à la

Confédération, en particulier celui d'assurer que le travail s'exerce dans des conditions équitables), 104 al. 3 lit. a et 104 al. 3 lit. b nCst (droit aux paiements directs).

3.1 D'entrée, on constate cependant que la nouvelle constitution n'est pas applicable au cas d'espèce. Celle-ci est en effet entrée en vigueur le 1er janvier 2000, après que l'autorité a rendu, le 17 décembre 1999, la décision dont est recours. Or, dans la mesure où cette dernière n'a pas pour objet de régler une situation durable, mais seulement le sort des paiements directs pour l'année 1999, doctrine et jurisprudence retiennent que le contrôle de la conformité au droit s'opère au regard des normes en vigueur lorsque le prononcé a été rendu (ATF 121 V 336, et les références citées; Moor, Droit administratif, vol. I, ch.

2.5.2.4). 3.2 Le grief du caractère anticonstitutionnel de la décision entreprise devant être examiné au regard des dispositions de la Constitution de 1874 - dont on a vu que les dispositions relatives aux paiements directs ont un contenu identique à celles de la nouvelle Constitution invoquée par le recourant - le principe même du contrôle de la

conformité du droit fédéral à la Constitution fédérale est en cause. 3.2.1 Dans la mesure où il réclame l'annulation des dispositions de la LAgr relatives au plafonnement des paiements directs, le recourant demande au juge d'effectuer un contrôle dit abstrait de la constitutionnalité d'une loi fédérale, ce que notre ordre juridique proscriit. L'art. 113 al. 3 aCst (dont la teneur est identique à celle de l'art. 191 nCst) dispose en effet que le Tribunal fédéral est tenu d'appliquer les lois votées par l'Assemblée fédérale, ce dont on déduit que le pouvoir judiciaire n'a pas à s'élever au-dessus du pouvoir législatif, seul gardien de la Constitution (Auer/ Malinverni/ Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol I, p. 641 ss; Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution, ad art 190 nCst, p. 1453 ss).

3.2.2 Les tribunaux peuvent par contre opérer un contrôle dit concret ou préjudiciel de la conformité des actes cantonaux avec le droit fédéral, contrôle qui s'effectue lors de l'application des normes à un cas concret: l'autorité doit alors examiner si les règles applicables sont conformes au droit qui leur est supérieur et, si tel n'est pas le cas, refuser de les appliquer au cas d'espèce (Auer, La juridiction constitutionnelle en Suisse, p. 268 ss; Auer/ Malinverni/ Hottelier, op. cit., p. 661 ss).

3.2.2.1 Cependant, lorsqu'il s'agit d'une loi fédérale, l'art. 113 al. 3 aCst susmentionné contraint le juge à l'appliquer, même s'il est habilité à en constater l'inconstitutionnalité. Ce n'est que dans l'hypothèse où une loi fédérale se révèle contraire à un traité international ou viole un droit fondamental consacré à la fois par un tel traité et la Constitution que son application peut être refusée (Auer/Malinverni/Hottelier, op cit., p. 663). En l'espèce, le plafonnement des paiements

directs institué par la LAgr ne heurte ni une convention internationale, ni un droit fondamental. Il a au surplus été adopté par le législateur fédéral en vertu de l'art. 31 octies al. 3 lettre a aCst, lequel prévoit seulement que la Confédération « complète le revenu paysan par le versement de paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies... ». Une telle disposition est destinée au législateur et ne crée pas de droit constitutionnel pour le particulier. Il n'existe dès lors pas de règle constitutionnelle dont le recourant pourrait prétendre qu'elle est directement contredite par la LAgr.

3.2.2.2 Subsiste la question de la constitutionnalité de l'art. 23 OPD. Cette ordonnance étant fondée sur une délégation législative claire (art. 70 al. 5 LAgr), le contrôle concret de sa constitutionnalité n'est admis que pour autant que la règle litigieuse ne reproduit pas les termes d'une loi qui échapperait déjà à ce contrôle (Auer/ Malinverni/ Hottelier, op. cit., p. 669 ss, ch. 1877 ss). La teneur de l'art. 23 al. 3 OPD - en l'espèce seul litigieux - ne différant du texte clair de l'art. 70 LAgr que par la fixation du plafonnement des contributions à un million de francs, seul ce montant fera ici l'objet d'un contrôle

préjudiciel de sa conformité à la constitution, en fonction des quatre critères énoncés ci-dessous (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., p. 669, ch. 1878). a) Il convient d'abord de s'assurer que la délégation contenue dans la loi n'est pas interdite par la constitution. En l'occurrence, l'art. 32 aCst dispose précisément que les dispositions prévues à l'art. 31 octies al. 2 et 3 aCst - celles traitant des mesures d'entraide propres à encourager les exploitations paysannes - ne peuvent être établies que sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple. Mais cette règle impose seulement que la loi contienne les lignes fondamentales ou la structure de base, l'adoption de prescriptions dont l'importance ne dépasse pas un certain seuil pouvant se faire par voie d'ordonnance (Rhinow, in Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, n. 23 ss ad art. 32). Tel est le cas en l'occurrence, où l'art. 70 LAgr énonce la règle de base d'une prise en compte de la fortune pour l'octroi de paiements directs, la fixation de la limite applicable pouvant être déléguée au Conseil fédéral, censé être l'organe le plus adéquat en matière de politique économique. b) Il faut ensuite contrôler la légalité de l'ordonnance, en s'assurant qu'elle reste dans le cadre et les limites de la délégation. Lorsque celle-ci donne au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation, comme c'est en l'occurrence le cas s'agissant de poser les règles de conduite d'une politique économique, le Tribunal fédéral considère que le juge doit se borner à examiner si la disposition incriminée sort manifestement du cadre de la délégation, respectivement à vérifier si la disposition litigieuse est propre à réaliser objectivement le but de la loi, sans se soucier de savoir si elle constitue le moyen le mieux approprié pour atteindre ce but (ATF 124 II 241 ; 122 V 306). Or, le but en l'occurrence fixé par le législateur de plafonner les paiements directs en fonction de la fortune de l'exploitant est manifestement atteint. c) Il faut encore concentrer son attention sur la délégation elle-même, qui n'est réputée régulière qu'en tant qu'elle définit, dans les grandes lignes au moins, le but, l'objet et l'étendue des pouvoirs délégués. Le but - soit le plafonnement des contributions - ainsi que l'objet - soit la fortune déterminante de l'exploitant - de la délégation étant clairement posés, seule l'étendue de la délégation pose en l'occurrence problème. Cette dernière condition, interprétée strictement lorsque l'on touche gravement la situation juridique des particuliers, commande d'user du pouvoir de déléguer, d'une part dans le respect du but poursuivi par la loi - en l'espèce assurer aux exploitants une rémunération équitable compte tenu des prestations fournies -, d'autre part conformément au principe de la proportionnalité (ATF 122 II 411 ; 121 II 465). L'on observe que, s'agissant de la fixation de la limite d'âge à 65 ans évoquée ci-dessus, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de juger que, reposant sur une base légale claire, cette règle était propre à atteindre le but fixé par le législateur, sans contrevenir aux principes de l'égalité de traitement et de la prohibition de l'arbitraire : cet âge correspond en effet à celui légal de la retraite, dont la survenance donne droit à d'autres prestations de l'Etat (AVS) ou de la prévoyance professionnelle, propres à compenser la perte des paiements directs, lesquels n'ont pas pour vocation de rémunérer l'exploitant pour des prestations concrètes (ATF 2A.292/2004 précité). La Haute Cour ne s'étant pas encore prononcée au sujet de la conformité de la limite de fortune d'un million avec les principes constitutionnels évoqués ci-dessus, l'on observe que, dans le cadre de la révision de la LAgr du 20 juin 2003, le Conseil fédéral a précisément proposé au législateur de renoncer à cette limite en invoquant en substance trois problèmes : le risque de voir les exploitations trop performantes se détourner de la politique agricole de la Confédération en matière d'écologie, la discrimination indirecte des paysannes en raison du principe de l'imposition du couple ainsi que les différences cantonales dans le calcul de la fortune imposable (Message du 22 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole 2007 – in

FF 2002 p. 4497 ; Yves Donzallaz, *Traité de droit agraire suisse*, tome 1, p. 284). Le parlement n'a toutefois suivi le Conseil fédéral qu'en ce qui concerne les exploitants mariés, en le chargeant de fixer pour ceux-ci des valeurs limites plus élevées (art. 70 al. 5 lit. F in fine LAgr, dans sa teneur au 1^{er} janvier 2004). La loi n'ayant par contre pas été modifiée quant au principe d'une limite de fortune ou au montant de celle-ci tel que déjà fixé dans l'OPD, l'on en conclut que les Chambres fédérales s'en sont tenues au caractère de politique économique de la restriction en question, lequel requiert une certaine souplesse s'agissant de la fixation des montants, souplesse que la délégation législative apparaît précisément propre à offrir. La conformité de celle-ci au but fixé par le législateur échappe dès lors à la critique. d) Il convient enfin de s'assurer que l'ordonnance du Conseil fédéral ne porte pas directement atteinte à la Constitution. da) Soutenant que le refus des paiements directs - dont il explique qu'ils constituent l'essentiel de ses revenus - le condamnent à la faillite, le recourant se plaint d'une entrave à sa liberté économique (art. 27 nCst, 31 aCst). Cet argument ne saurait être reçu. Outre que les paiements directs ne sont réputés constituer qu'un complément aux revenus de son exploitation, qu'il reste libre de gérer et poursuivre (ATF 2A.292/2004 précité, 2A.346/2002 du 3 décembre 2002 cons 2.5.5; Aubert/Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale* du 18 avril 1999, ad art. 104, p. 799), l'art. 31 octies al. 2 aCst permet précisément, comme vu plus haut, de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, en l'occurrence en soumettant l'octroi des contributions étatiques à certaines conditions. De toute manière, l'argumentation du recourant se heurte au fait que la liberté économique ne donne pas droit à une prestation positive de l'Etat (ATF 124 I 107, consid. 3c) ; elle ne permettrait donc pas de lui reconnaître un droit à des paiements directs plus amples que ce que prévoit la LAgr. db) Le recourant soutient ensuite, à tort, qu'il a droit à une rémunération correspondant aux prestations écologiques qu'il a fournies afin de satisfaire aux exigences auxquelles la loi subordonne les contributions litigieuses. Les paiements directs sont en effet des subventions, dont l'octroi est soumis à la réalisation de certaines conditions, sans qu'il soit question d'une rémunération due en contrepartie de prestations concrètes (ATF 2A.292/2004 précité ; 2A.539/1998 du 6 avril 1999 cons. 2a). dc) Le recourant invoque encore l'art. 41 nCst consacrant les buts sociaux que la Confédération et les cantons s'engagent à poursuivre, en particulier en veillant à ce que toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables (al. 1^{er} lit. d). La nouvelle constitution n'étant pas, comme vu plus haut, applicable au cas d'espèce, c'est en vain qu'il invoque cet article, qui ne correspond à aucune disposition de la Constitution de 1874. Au demeurant, il y a lieu de relever que, même s'il devait être fait application de la disposition invoquée, l'art. 41 al. 4 nCst exclut expressément que le citoyen puisse déduire directement de ces buts sociaux un quelconque droit subjectif à des prestations de l'Etat (Message, FF 1997 I 203). C'est au législateur fédéral ou cantonal et non au juge qu'il appartient de concrétiser ces buts pour accorder un droit subjectif à des prestations (Aubert/Mahon, *op.cit.*, ad art. 41 al. 4, p. 337). dd) Evoquant enfin l'adage "à travail égal, salaire égal", le recourant se plaint d'une inégalité de traitement à l'égard d'autres exploitants qui, pour les mêmes prestations ou des prestations inférieures aux siennes, auraient bénéficié des contributions litigieuses. Comme vu plus haut, les paiements directs ne constituent pas un salaire et il n'est pas contraire à la Constitution d'en assortir l'octroi de conditions et de limites. Celles-ci étant applicables à tous les exploitants, la réglementation incriminée ne traite donc pas de manière dissemblable des situations identiques et échappe donc au grief soulevé. 4.

Des

considérants qui précèdent, il ressort que le grief d'anticonstitutionnalité du principe du plafonnement des paiements directs au regard de la fortune de l'exploitant doit être écarté. Le calcul de la fortune déterminante de l'exploitant tel qu'opéré par l'autorité de décision échappant par ailleurs à la critique, la décision entreprise doit dès lors être confirmée et le recours rejeté en conséquence, aux frais de son auteur et sans que celui-ci puisse prétendre à l'allocation de dépens (art. 55 al. 1er LJPA).

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