

VD_OMNI FO.2007.0010 vom 3. Dezember 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-12-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2007.0010

FR: VD_OMNI FO.2007.0010 du 3 décembre 2007

IT: VD_OMNI FO.2007.0010 del 3 dicembre 2007

Regeste

X. _____ c/Département de l'économie, Service de l'agriculture | A la suite de fausses déclarations, le recourant a vu les paiements directs auxquels il avait droit réduits d'un montant de 40'857 fr. (montant défini de manière schématique sur la base d'une directive administrative). L'autorité intimée a réduit la sanction de moitié, mais sans procéder à une appréciation concrète des conséquences financières pour l'exploitation du recourant. La décision attaquée n'est ainsi pas suffisamment motivée. Admission du recours.

Erwägungen

E. 1

a) D'après l'art. 31 al. 1 de la loi cantonale du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA; RSV 173.36), le recours s'exerce par écrit dans les 20 jours dès la communication de la décision attaquée. En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA. Au surplus, le recourant, en tant que destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond. b) Selon l'art. 36 LJPA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lit. a), et pour constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (lit. b). A défaut d'une loi spéciale le prévoyant, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise (lit. c).

E. 2

a) Aux termes de l'art. 70 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1), la Confédération octroie 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 (PER). Font partie des paiements directs généraux les contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers, versés afin d'encourager et de maintenir la compétitivité de la production de lait et de viande à base de fourrages grossiers, ainsi que l'exploitation de l'ensemble des surfaces agricoles, notamment sous forme d'herbages (art. 73 LAgr). Selon l'art. 31 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 7 décembre 1998 sur les paiements directs (OPD; RS 910.13), ces contributions sont réduites en fonction des kilos de lait commercialisé. b) Les paiements directs sont octroyés sur demande écrite (art. 63 OPD). L'exploitant communique à l'autorité compétente les données nécessaires (art. 64 OPD). L'art. 169 LAgr prévoit, à titre de mesure administrative, que la violation de la loi, de ses dispositions d'exécution et des décisions qui en découlent peut donner lieu aux mesures administratives suivantes: a) l'avertissement; b) le retrait de la reconnaissance, de l'autorisation ou d'un contingent, notamment; c) la privation de droits; d) l'interdiction de

la vente directe; e) la suspension de la livraison, de la prise en charge ou de la mise en valeur; f) l'exécution par substitution aux frais du contrevenant ou de l'organisation responsable; g) le séquestre; et h) l'amende disciplinaire à concurrence d'un montant équivalant aux recettes tirées des produits commercialisés illégalement ou aux contributions indûment perçues ou aux bases de calcul annoncées incorrectement. En outre, selon l'art. 170 al. 1 LAgr, les contributions peuvent être réduites ou refusées si le requérant viole la loi, ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent. Cet article est concrétisé par l'art. 70 OPD, selon lequel les cantons réduisent ou refusent les paiements directs notamment lorsque le requérant donne, intentionnellement ou par négligence, des indications fausses (let. a). Enfin, sous l'angle des dispositions pénales, l'art. 173 al. 1 let. d LAgr dispose que, si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition, sera puni des arrêts ou d'une amende de 40 000 francs au plus celui qui, intentionnellement, donne des indications fausses ou fallacieuses lors d'une procédure d'octroi de contributions ou de contingents. Si l'auteur agit par négligence, la peine est une amende de 10 000 francs au plus (art. 173 al. 2 LAgr).

c) Selon la directive de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture du 27 janvier 2005 concernant la réduction des paiements directs (ci-après : la Directive), il y a lieu, en cas de déclarations fausses au sens de l'art. 70 OPD, de prendre les mesures suivantes: "a) réduction des paiements directs en fonction des conditions effectives; b) en plus, réduction selon la différence entre les paiements directs octroyés d'après les indications fausses et ceux qui sont dus selon les indications correctes. Cette différence est multipliée par les facteurs suivants: - 0,5 pour une différence allant de 200 à 1000 francs; - 2,0 pour une différence de 1'000 francs et plus; - 3,0 en cas de première ou deuxième récidive en l'espace de trois ans, indépendamment du type d'indication fausse.". Selon son préambule, cette directive sert à assurer, dans les cantons, une pratique administrative uniforme, garantissant l'égalité des droits lors de la réduction des paiements directs conformément à l'ordonnance sur les paiements directs.

d) Les mesures administratives citées ci-dessus, auxquelles on ne peut dénier une fonction répressive, ne sont pas sans présenter quelque analogie avec le droit pénal. L'application du principe de la proportionnalité (découlant de l'art. 5 al. 2 Cst.) permet de tenir compte de leur double finalité – administrative et pénale (sur cette question, cf. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, 2 e éd., Berne 2002, p. 116 ss). En effet, comme l'art. 63 CP qui prévoit que – en matière pénale – la peine est fixée d'après la culpabilité du délinquant, en tenant compte des mobiles, des antécédents et de la situation personnelle de ce dernier, le principe de la proportionnalité impose – en matière administrative – une appréciation différenciée de chaque situation en tenant compte des circonstances concrètes du cas d'espèce (cf. ATF 120 V 481 consid. 4 p. 488 [exclusion des prestations d'une assurance-maladie]; cf. aussi ATF du 6 mars 2002, en les causes 2P.37/2001 et 2A.55/2001, consid. 6.1 à propos d'une amende pénale en raison d'une soustraction d'impôt; Moor, *op. cit.*, p. 117). Les critères suivants sont déterminants: la gravité de l'infraction, les conséquences de la sanction pour l'intéressé, le comportement antérieur de l'intéressé et, bien sûr, l'intérêt public en cause (ATF 103 Ib 126 consid. 5 p. 130 [retrait du droit d'importer]). Le principe de la proportionnalité implique aussi, sur le plan de la procédure, un avertissement préalable à la sanction, dont on ne pourra se passer que s'il y a urgence ou si le comportement répréhensible est à ce point grave qu'il mérite une mesure immédiate (arrêt TA GE.2006.0179 du 2 mars 2007 consid. 5; Moor, *op. cit.*, p. 118; Ulrich Häfelin /Georg Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4 e éd., Zurich 2002, p. 242 s.).

E. 3

Les données figurant dans les documents établis pour le versement des paiements directs revêtent une grande importance. Ce n'est que dans la mesure où les autorités cantonales peuvent s'y fier que la mise en œuvre de la politique agricole est réalisable. En effet, au vu du nombre d'exploitants concernés, les autorités sont dans l'impossibilité de vérifier l'ensemble des déclarations qui leur sont soumises. L'exploitant se doit dès lors de faire preuve d'un soin particulier lorsqu'il remplit ces documents. Etant donné qu'il est celui qui connaît le mieux son entreprise et qu'il s'agit d'une procédure dans laquelle il demande qu'une prestation – portant parfois sur des sommes considérables – lui soit accordée, il est responsable de fournir des données exactes. On peut exiger de sa part qu'il vérifie que les données déclarées correspondent à la situation réelle (cf. JAAC 68.108 consid. 6.2.2 et les références citées).

E. 4

a) En l'espèce, à la suite de fausses déclarations, le recourant a vu les paiements directs auxquels il avait légalement droit réduits d'un montant de 40'857 fr. 90 (montant défini de manière schématique sur la base de la Directive, équivalent à deux fois la différence entre les paiements directs qui auraient été octroyés d'après les indications fausses et ceux dus selon les indications correctes). L'autorité intimée a réduit la sanction de moitié, la ramenant à 20'428 fr. 95. b) Il faut en premier lieu relever que c'est à juste titre que l'autorité intimée ne s'est pas considérée comme liée par la Directive. L'existence d'une directive ne dispense pas l'autorité de procéder à un examen des circonstances particulières avant de sanctionner l'administré. Le Tribunal administratif a ainsi déjà eu l'occasion de considérer que des directives, internes à l'administration fiscale cantonale, fixant le montant des amendes, tout en constituant une base adéquate qui permettait d'assurer une certaine égalité de traitement entre les contribuables, ne sauraient avoir force de loi et que, pour arrêter le montant de l'amende, l'autorité fiscale ne pouvait se réfugier derrière ce document, en faisant abstraction des circonstances du cas d'espèce (FI.1993.0075 du 17 juillet 2000 consid. 2c). En second lieu, le Tribunal administratif relève que, au vu de l'importance du devoir de collaboration incombant à la personne requérant des paiements directs, laquelle doit fournir des données exactes, c'est avec raison que l'autorité intimée a sanctionné le recourant pour ses fausses déclarations, d'autant plus que celui-ci, en tant que préposé agricole, se devait de faire preuve d'une attention particulière. Vu la gravité de l'erreur, un simple avertissement n'aurait manifestement pas en ligne de compte. Il ne fait pas de doute que la sanction doit avoir un effet dissuasif, de sorte que des amendes substantielles doivent en principe être infligées en cas de fausses déclarations sous peine d'ouvrir la porte aux abus. Le principe de proportionnalité reste néanmoins applicable. Il faut éviter en particulier que la réduction des paiements directs ne frappe plus durement celui qui est économiquement faible que celui qui est économiquement fort. En l'occurrence, l'autorité intimée a certes procédé à une réduction de la sanction infligée pour tenir compte, selon ses termes, du principe de la proportionnalité. Elle semble toutefois avoir procédé à une réduction schématique, complètement détachée des particularités du cas d'espèce. Le seul élément propre à ce dernier qui a été retenu par la décision attaquée est celui de l'absence vraisemblable d'intention dolosive de la part du recourant. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision de manière suffisante; tel est le cas lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de

manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 130 II 530 consid. 4.3 p. 540 [traduit et résumé in RDAF 2005 I 710 ss], 473 consid. 4.1 p. 477 [traduit et résumé in RDAF 2005 I 557 ss]; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236 et les arrêts cités [traduit et résumé in RDAF 2004 I 573 ss]). Dans le cas présent, il apparaît que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée, en particulier sous l'angle économique. L'autorité intimée relève uniquement, de manière abstraite, qu'il n'est pas de l'intérêt de la communauté de mettre en péril les exploitations agricoles et qu'il est de notoriété publique que les paiements directs sont de plus en plus nécessaires pour assurer la viabilité des exploitations. Indépendamment de ces affirmations, elle ne procède cependant en aucune manière à une appréciation concrète des conséquences financières de la sanction pour l'exploitation du recourant. Elle n'indique aucun élément sur la base duquel la sanction infligée au recourant peut être considérée comme conforme au principe de proportionnalité. L'autorité intimée a par la suite expliqué que, s'agissant de la situation financière du recourant, la décision rendue par le service faisait état de données financières (revenu et fortune déterminants) qui ne laissaient pas apparaître de péril pour l'exploitation (cf. courrier du 18 septembre 2007). Or, aucune donnée financière ne figure dans la décision du service. Il en résulte qu'à défaut de se prononcer sur les conséquences financières de la sanction pour l'exploitation du recourant, la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée.

E. 5

Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, la cause étant renvoyée à l'autorité pour nouvelle décision. Vu l'issue du pourvoi, les frais de justice sont laissés à la charge de l'Etat. Il n'est pas alloué de dépens au recourant, qui n'est pas assisté d'un mandataire professionnel (art. 55 al. 1 LJPA).

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