

VD_OMNI FO.2008.0001 vom 17. November 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-11-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2008.0001

FR: VD_OMNI FO.2008.0001 du 17 novembre 2008

IT: VD_OMNI FO.2008.0001 del 17 novembre 2008

Regeste

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE/Département de l'économie, KLAY, Service de l'agriculture, Service de la consommation et des affaires vétérinaires | Payements directs indûment perçus en 2004 et 2005 car, contrairement aux déclarations du recourant au Service de l'agriculture, les bêtes n'estivaient pas en Suisse, mais en France voisine. Les trois conditions cumulatives posées par l'art. 30 LSu pour renoncer au remboursement des prestations ne sont en l'espèce pas réalisées, si bien que l'agriculteur est tenu au remboursement des montants indûment reçus en 2004 et 2005. Pour l'année 2006, les prestations n'ont pas encore été versées. Il convient dès lors d'effectuer une pesée des intérêts entre l'importance de la sanction et la situation financière de l'exploitant, fragilisée par l'obligation de restitution des prestations reçues à tort en 2004 et 2005. Compte tenu de l'importance du devoir de collaboration de l'agriculteur et de la passivité de l'autorité administrative chargée de mettre en place les contrôles, il se justifie de réduire le montant de la sanction. Recours partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

a) Interjeté dans le délai de 20 jours de l'art. 31 al. 1 de la loi cantonale du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le recours est recevable en la forme. Au surplus, selon l'art. 166 al. 3 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (ci-après : LAgr ; RS 910.1), l'office compétent, soit ici l'Office fédéral de l'agriculture, a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par les législations cantonales contre les décisions des autorités cantonales relatives à l'application de la LAgr et de ses dispositions d'exécution. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond. b) Selon l'art. 36 LJPA, le recours devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), et pour constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (let. b). A défaut d'une loi spéciale le prévoyant, le tribunal ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise (let. c).

E. 2

a) L'art. 73 LAgr dispose : "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, la Confédération octroie des contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers". Sur la base de l'art. 177 LAgr ainsi que de plusieurs dispositions du titre 3 LAgr intitulé "Paiements directs", le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD ; RS 910.13). Les art. 28 ss de cette ordonnance réglementent le versement de contributions pour la garde d'animaux

consommant des fourrages grossiers qui sont gardés dans l'exploitation pendant la période d'affouragement d'hiver. Aux termes de l'art. 30 OPD, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, ces contributions sont plafonnées en fonction des charges de bétail maximales variant suivant les zones. L'alinéa 2 prévoit toutefois: "Lorsque des animaux sont estivés, l'effectif d'animaux maximum donnant droit aux contributions est majoré du supplément d'estivage. Le supplément d'estivage, exprimé en pour-cent des animaux estivés convertis en UGBFG, est fixé comme suit : a. pour une durée d'estivage de 60 à 90 jours 25% b. pour une durée d'estivage de 91 à 120 jours 30% c. pour une durée d'estivage de plus de 120 jours 35%". Le commentaire et instructions de l'OFAG du 31 janvier 2008 relatifs à l'OPD, prévoit ce qui suit à propos de cet alinéa: "Le supplément d'estivage n'est accordé que pour les animaux donnant droit à des contributions d'estivage. Il ne sera tenu compte que de l'estivage dans une exploitation de pâturage, de pâturages communautaires ou d'estivage. L'estivage à l'étranger n'est pas pris en compte. C'est l'effectif d'animaux estivés l'année précédente qui est déterminant, même si aucun animal de la catégorie correspondante n'est déclaré pour l'année de contributions....". Cette ordonnance a fait l'objet de modifications le 25 juin 2008 (RO 2008 3777) qui entreront en vigueur le 1 er janvier 2009 (sous réserve de l'art. 61 al. 1 nouveau qui est entré en vigueur le 1 er oct. 2008) et qui ne sont donc pas applicables dans la présente cause. La nouvelle teneur de l'art. 30 al. 3 OPD introduit une précision quant au lieu d'estivage : "Lorsque des animaux sont estivés dans le pays, l'effectif d'animaux maximum donnant droit aux contributions est majoré du supplément d'estivage". b) La loi fédérale sur les subventions (LSu) qui s'applique à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral (art. 2 LSu) dispose à l'art. 11: " Les aides et les indemnités ne sont allouées que sur demande. Le requérant est tenu de fournir à l'autorité compétente tous les renseignements nécessaires.... " c) 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 (arrêt FO 2007.0010 du 3 décembre 2007, consid. 3 ; JAAC 68.108 consid. 6.2.2 et les références citées). d) En l'espèce, l'exploitant a rempli ses relevés d'animaux en mentionnant indûment dans le formulaire B "Relevé d'animaux" entre 67 et 77 bovins estivés en France, sous la rubrique "bovins estivés l'année passée (sauf à l'étranger)". Or la rubrique de ce formulaire B était complétée d'une petite note en bas de page stipulant "seulement les animaux ayant donné droit aux contributions d'estivage". Les explications et informations complémentaires distribuées aux agriculteurs mentionnaient : "Animaux estivés : Indiquer ses propres animaux estivés l'année passée sur des alpages situés en Suisse. Les animaux estivés sur territoire étranger (y compris dans la zone de pacage franco-suisse) ne doivent pas être annoncés sous cette rubrique". L'exploitant a donc effectivement donné de fausses indications au Service de l'agriculture, ce qui lui a permis d'obtenir des prestations indues pour les années 2004 et 2005. Se pose donc la question des conséquences de telles indications sur de la restitution des prestations indûment versées pour 2004 et 2005 (consid.

3) et de la sanction concernant 2006 (consid. 4), année pour laquelle la contribution n'avait pas encore été versée.

E. 3

a) S'agissant des contributions déjà versées, l'art. 171 LAgr prévoit que les contributions versées indûment doivent être restituées. L'art. 30 al. 1 LSU prévoit que l'autorité compétente révoque la décision ouvrant le droit à l'aide ou à l'indemnité lorsque la prestation a été allouée indûment en violation de dispositions légales ou sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet. L'alinéa 2 prévoit que l'autorité compétente doit renoncer à la révocation de la décision ouvrant le droit à l'aide : « a. si l'allocataire a pris, au vu de la décision, des mesures qui ne sauraient être annulées sans entraîner des pertes financières difficilement supportables; b. s'il apparaît qu'il lui était difficile de déceler la violation du droit; c. si la présentation inexacte ou incomplète des faits n'est pas imputable à l'allocataire. » Les conditions exposées à l'art. 30 al. 2 let. a à c LSu doivent être remplies cumulativement pour que l'allocataire puisse obtenir de l'autorité qu'elle renonce à la révocation (ATAF A-3193/2006 du 12 septembre 2007 consid. 3.3, JAAC 68.108 consid. 6.2 et les références citées). Selon le message du Conseil fédéral sur la LSu du 15 décembre 1986 (FF 1987 I 418), le régime d'annulation de l'article 30 LSu prend en compte l'intérêt des deux parties. L'annulation est envisagée en tant que des aides financières ou des indemnités ont été indûment attribuées au mépris des prescriptions juridiques ou sur la base de faits inexacts ou incomplets. L'annulation est cependant exclue lorsque l'allocataire s'en est remis à la décision et que sa bonne foi est digne de protection. De plus, l'octroi de l'aide financière ou de l'indemnité doit avoir amené l'allocataire à prendre des dispositions qu'il ne peut plus annuler ou alors seulement en supportant de trop lourdes charges financières (ATAF A 7520/2006 du 20 mai 2008). Pour savoir s'il y a lieu ou non d'exiger de l'allocataire la restitution des contributions concernant les années 2004 et 2005, il convient d'examiner si les trois conditions posées à l'art. 30 LSu al. 2 let a, b et c sont cumulativement réalisées. b) Concernant la condition posée à la lettre a, il n'a pas été établi que l'agriculteur a pris, au vu de la décision, des mesures qui ne sauraient être annulées, sans entraîner des pertes financières difficilement supportables. L'allocataire a certes fait valoir les difficultés financières que pourraient lui causer la restitution des contributions versées pour 2004 et 2005. Toutefois dans un courrier du 22 janvier 2007 adressé au service de l'agriculture, il a demandé d'échelonner la restitution des ses prestations sur une durée de 4 ans, ce qui lui permettrait « d'assurer sa trésorerie et de rester solvable dans ses activités d'exploitation ». Il en ressort que le remboursement contesté ne préterite pas la poursuite des activités de l'agriculteur, à condition toutefois qu'il puisse bénéficier d'un plan de paiement échelonné, ce qui lui avait d'ailleurs été accordé par le Service de l'agriculture dans sa décision du 7 mars 2007. c) Concernant la condition posée à l'art. 30 al. 2 let b LSu, il n'est pas exclu qu'il ait été difficile pour l'exploitant de déceler la violation du droit. Ni la LAgr, ni l'OPD dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008 ne prévoient expressément l'exclusivité de la majoration du plafonnement des charges de bétail maximales au seul cas où les animaux sont estivés en Suisse. Contrairement à ce que prétend le Service cantonal de l'agriculture, l'art. 30 OPD dans sa version actuelle en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008 ne prévoit pas clairement d'exception pour l'estivage à l'étranger, ni d'ailleurs une limitation expresse de l'estivage "en Suisse" pour la majoration du supplément d'estivage dans le calcul de l'effectif d'animaux maximum. Seul le commentaire et instructions de l'OFAG du 31 janvier 2008 relatifs à l'OPD et édicté à l'intention des "instances chargées de l'exécution" de l'ordonnance, précise cette

interprétation qui dans son principe n'est pas contestée. Une précision à ce sujet figure également à l'art. 1 al. 2 de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur les contributions d'estivage (OCest, RS 910.133) destinés à des exploitants d'exploitations d'estivage (art. 2 OCest) : cette dernière ordonnance exclut expressément le droit aux contributions pour l'estivage dans des exploitations à l'étranger. L'OPD, dans sa version modifiée le 25 juin 2008, et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (sous réserve d'un alinéa qui entre en vigueur le 1^{er} oct. 2008) a d'ailleurs été modifiée sur ce point et prévoit clairement à l'art. 30 al. 3 que "lorsque des animaux sont estivés dans le pays, l'effectif d'animaux maximum donnant droit aux contributions est majoré du supplément d'estivage". Cette modification tend d'ailleurs à confirmer que ce point n'était pas clair et qu'il devait être précisé. Au moment des faits, cette précision n'existait pas dans l'ordonnance. Toutefois, dans le formulaire B (Relevé des animaux), la rubrique des « bovins estivés l'année passée », remplie par le contribuable contenait clairement la mention « sauf à l'étranger ». De plus, la notice explicative accompagnant ce formulaire précise expressément, en soulignant les termes « en Suisse », qu'il ne faut indiquer que les animaux estivés dans ce pays. Dès lors, en indiquant dans cette rubrique, des bêtes estivées en France, l'agriculteur a clairement présenté les faits de manière inexact, de sorte que la 3^{ème} condition (c) de l'art. 30 al. 2 LSu, selon laquelle la présentation inexacte ou incomplète des faits ne doit pas être imputable à l'allocataire n'est en tous cas pas réalisée. d) Au vu de ces éléments, il apparaît que les trois conditions qui doivent être cumulativement remplies pour renoncer à la restitution des contributions ne sont pas réalisées. L'allocataire doit donc restituer le montant de 23'224.95 fr. conformément à la décision du 7 mars 2007 rendue par le Service de l'agriculture.

E. 4

Reste à examiner la sanction infligée pour l'année 2006 dont les contributions requises par l'exploitant n'avaient pas encore été versées. a) Selon l'art. 170 al. 1 L'Agr, les contributions peuvent être réduites ou refusées si le requérant viole la loi sur l'agriculture, ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent. D'après l'art. 70 al. 1 lettre a OPD, les cantons réduisent ou refusent les paiements directs conformément à la Directive du 27 janvier 2005 sur la réduction des paiements directs, édictée par la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, lorsque le requérant donne, intentionnellement ou par négligence, des indications fausses. En cas de violation intentionnelle ou répétée des dispositions, les cantons peuvent refuser le versement des contributions pendant cinq ans au maximum (art. 70 al. 3 OPD). A la demande de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, l'OFAG avait élaboré en 2001 des directives intitulées "Mesures administratives, réduction des paiements directs généraux et écologiques lorsque l'exploitant ne satisfait pas intégralement aux conditions requises pour l'octroi des contributions (dispositif de sanctions)" qui réglementent l'application de l'art. 70 al. 1 OPD. En 2005, ces directives ont été remplacées par la Directive sur la réduction des PD édictée par la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture. Le chapitre A, art. 1 de cette directive prévoit ce qui suit, sous le titre " Indications fausses (art. 70, al.1, let.a, OPD) ": "Mesures à prendre : 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 1'000 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. Si le contrôle révèle une surface supérieure ou un nombre d'arbres ou d'animaux supérieur aux chiffres indiqués, ce

nombre supplémentaire ne donne pas droit aux contributions. En plus de la réduction, les paiements directs versés en trop peuvent faire l'objet d'une demande de restitution portant sur une période de trois ans au plus ". 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. b) 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 (FO 2007.0010 du 3 décembre 2007, consid. 2 ; 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.) . c) C'est à juste titre que l'autorité intimée ne s'est pas considérée comme liée par la Directive sur la réduction des PD. L'existence d'une directive ne dispense en effet pas l'autorité de procéder à un examen des circonstances particulières avant de sanctionner l'administré. Le tribunal de céans a 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 (FO 2007.0010 du 3 décembre 2007 ; FI.1993.0075 du 17 juillet 2000 consid. 2c). 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. D'ailleurs, la version précédente de cette directive, établie par l'OFAG le 3 octobre 2001 et intitulée "Mesures administratives, réduction des paiements directs généraux et écologiques lorsque l'exploitant ne satisfait pas intégralement aux conditions requises pour l'octroi des contributions (dispositif de sanctions)" prévoyait: "que l'instance chargée des mesures administratives dispose d'une liberté d'appréciation pour ce qui est de l'application. Les sanctions ne sauraient cependant être arbitraires, et il doit être tenu compte du principe de la proportionnalité selon lequel il faut prendre la meilleure décision qui permette d'atteindre le

but recherché. La décision doit donc être dictée par l'objectif visé et ménager autant que possible les intérêts privés de l'exploitant. Elle doit être adéquate et impérative et reposer sur une pesée des intérêts publics et privés en jeu. Le dispositif ci-après fixe les sanctions prévues pour la partie objective, c'est-à-dire qu'il règle le rapport entre l'infraction et les paiements directs concernés. On veille ensuite à ce que la mesure administrative concrète tienne compte de la situation personnelle de l'exploitant ". La directive établie en 2005 par la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture a supprimé ce paragraphe.

Néanmoins, ces principes fondamentaux restent applicables (cf. à titre d'exemple, ATF 2C.697/2007 du 30 avril 2008 confirmant l'arrêt du TAF B-803/2007 du 2 novembre 2007).

Dans la décision attaquée, le département a effectué à juste titre une pesée d'intérêts entre l'importance de la sanction et la situation financière de l'exploitant et il convient de prendre en considération ces éléments, sous l'angle du principe de la proportionnalité. d)

Concernant la gravité de la faute, le tribunal de céans relève que l'exploitant remplissait depuis de nombreuses années ses formulaires en mentionnant dans la rubrique " bovins estivés l'année passée (sauf à l'étranger) " la totalité de ses bovins estivés en France. Vu l'importance du devoir de collaboration incombant à la personne requérant des paiements directs, laquelle doit fournir des données exactes, il s'agit certes d'une déclaration fautive qu'il convient de sanctionner. Toutefois, en application du principe de la proportionnalité, il faut prendre en considération l'absence de réaction et de contrôle de la part de l'autorité cantonale compétente, ce en violation de l'art. 66 al. 4 OPD (dans sa teneur originelle en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007), selon lequel les cantons font le nécessaire pour que chacune des mesures citées dans l'ordonnance ainsi que les prestations écologiques requises soient contrôlées durant l'année de contributions dans toutes les exploitations qui demandent des contributions pour la première fois (ch. 1) ; toutes les exploitations dans lesquelles des manquements ont été constatés lors de contrôles effectués l'année précédente (ch. 2) ; et dans au moins 30% des autres exploitations choisies au hasard (ch. 3). Cette passivité de l'autorité administrative amenuise la gravité de l'infraction et la conscience que l'auteur pouvait avoir de son erreur. L'exploitant avait par ailleurs avisé le Service vétérinaire que ses bêtes estivaient à l'étranger ce qui a pu le conforter dans l'idée que ces informations seraient communiquées au Service de l'agriculture. Par ailleurs, l'obligation infligée à l'exploitant de restituer les montants indus pour les années 2004 et 2005 risque de fragiliser sensiblement sa situation financière, ce dont il faut tenir compte dans l'établissement de la sanction. Au vu de ces éléments, il se justifie de confirmer la sanction réduite à 5'000 fr. selon décision du Département de l'économie.

E. 5

En conclusion, le recours de l'OFAG est partiellement admis et la décision du chef du Département de l'économie doit être réformée en ce sens que les allocations perçues indûment pour les années 2004 et 2005, soit 23'224.95 fr., doivent être restituées. Elle est confirmée pour le surplus.

E. 6

Le présent arrêt est rendu sans frais.

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