

## **VD\_OMNI FO.2009.0028 vom 10. Mai 2010**

VD Tribunal cantonal, 2010-05-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2009.0028](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2009.0028)

FR: VD\_OMNI FO.2009.0028 du 10 mai 2010

IT: VD\_OMNI FO.2009.0028 del 10 maggio 2010

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ et Y. \_\_\_\_\_ c/Département de l'économie | Il n'existe pas de norme interdisant à l'autorité administrative de tenir compte d'informations transmises par un contrôleur IP (label privé), pour procéder au calcul de paiements directs. Au demeurant, il n'est pas rare que les autorités administratives agissent suite à des dénonciations. Autre est la question de savoir si les normes régissant l'activité d'IP-Suisse autorisent les contrôleurs IP-Suisse à divulguer des informations récoltés dans le cadre de leur activité de contrôleur IP. S'agissant de règles liées à l'attribution de labels de droit privé, elles n'ont toutefois pas à être examinées dans le cadre de la présente procédure. Dans la mesure où les contrôleurs IP-Suisse font partie d'un organe d'inspection accrédité, leurs constatations peuvent être reprises par l'autorité administrative (art. 16 al. 2 OPD). L'arrêt de la CDAP a été partiellement annulé par le TAF (B-4208-2010) mais cette question n'y est pas abordée.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

A titre préliminaire, on relèvera que le département considère – à tort – que l'acte attaqué (qu'il confirme) est la décision du SAgr du 7 décembre 2007, puisque cette décision a été expressément annulée et remplacée par la nouvelle décision dudit service datée du 18 juillet 2008. En réalité, ce point importe peu puisque, sur le fond, la décision du 18 juillet 2008 confirmait celle du 7 décembre 2007 (à l'exception du montant déterminant du revenu et de la fortune 2006 du recourant).

#### **E. 1.2**

Enregistrements Manquement Réduction en points Document incomplet 5 points par document, mais au maximum 20 points Document manquant, erroné ou inutilisable

#### **E. 2**

L'objet du litige porte sur le droit aux paiements directs alloués pour 2007. Dans la mesure où les textes légaux en matière de paiements directs, soit en particulier la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) ainsi que l'OPD ont subi diverses modifications depuis 2007, il convient en premier lieu d'examiner quel est le droit applicable. La disposition transitoire de l'art. 187 al. 1 LAgr prévoit que, à l'exception des dispositions relatives à la procédure, les dispositions abrogées restent applicables aux faits survenus pendant qu'elles étaient en vigueur. Le droit applicable à la présente cause est par conséquent celui en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Par souci de clarté, le droit actuellement en vigueur sera toutefois cité dans le présent arrêt lorsqu'il n'existe pas de différence avec l'ancien droit ou lorsque les différences, la plupart du temps rédactionnelles, ne portent pas à conséquence pour le cas d'espèce.

### E. 3

a) L'art. 2 al. 1 let. b LAgr prévoit que la Confédération rémunère, au moyen de paiements directs, les prestations écologiques et celles d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes cultivant le sol. Aux termes de l'art. 70 LAgr, 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 (al. 1). Les paiements directs écologiques servent à promouvoir: a. les modes de production particulièrement respectueux de la nature et de l'environnement (contributions écologiques); b. les modes de production particulièrement respectueux des animaux (contributions éthologiques); c. la gestion durable d'exploitations et de pâturages d'estivage (contributions d'estivage) (art. 70 al. 3 LAgr). b) Selon l'art. 4 al. 1 OPD, donne droit aux paiements directs la surface agricole utile, à l'exception des surfaces aménagées en pépinières ou réservées à des plantes forestières ou ornementales, des surfaces sous serres reposant sur des fondations en dur ou encore des surfaces affectées à la culture de chanvre. L'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm; RS 910.91) définit comme suit la SAU: " Art. 14 Surface agricole utile (SAU) 1 Par surface agricole utile, on entend la superficie d'une exploitation qui est affectée à la production végétale, à l'exclusion des surfaces d'estivage (art. 24), dont l'exploitant dispose pendant toute l'année. La surface agricole utile comprend: a. les terres assolées; b. les surfaces herbagères permanentes; c. les surfaces à litière; d. les surfaces de cultures pérennes; e. les surfaces cultivées toute l'année sous abri (serres, tunnels, châssis); f. les surfaces sur lesquelles se trouvent des haies, des bosquets et des berges boisées qui, conformément à la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts, ne font pas partie de celle-ci; (...)

Art. 16 Exclusion de surfaces de la surface agricole utile 1 Ne sont pas reconnues comme surface agricole utile: a. les surfaces dont l'affectation principale n'est pas l'exploitation agricole; b. les surfaces ou parties de surfaces fortement envahies par des plantes problématiques telles que rumex, chardon des champs, folle avoine, chiendent; c. les bandes de terres au sens de l'art. 14, al. 1, let. g, d'une largeur de moins de 2 m, qui sont isolées par des chemins ou des surfaces ne faisant pas partie de la surface agricole utile; d. les terrains à bâtir équipés; e. les surfaces comprises dans les terrains de golf et de camping, les aérodromes et les terrains d'entraînement militaire ou les surfaces délimitées des bas-côtés des lignes ferroviaires et des routes publiques; f. les surfaces situées dans la zone riveraine et dans la zone délimitée des cours d'eau, si le fond du lit mesure plus de 5 m de large. 2 L'affectation principale d'une surface n'est pas l'exploitation agricole lorsque: a. celle-ci est fortement entravée; b. le rendement de l'utilisation agricole est plus faible que celui d'une utilisation non agricole, ou c. la fonction d'entretien est prédominante. (...)

c) aa) Selon le formulaire de contrôle pour les préposés agricoles, daté du 5 juillet 2007 et signé par le recourant ainsi que par le préposé, la SAU de la parcelle n° 1\*\*\*\*\* équivalait à 70 ares et non à 160 ares, en raison de " Chantier - Construction poulailler ". Les recourants soutiennent que, dans la mesure où il s'agissait de construire un bâtiment agricole, la surface affectée au chantier devrait également être considérée comme affectée à un but agricole. Cette interprétation ne ressort toutefois en aucune manière de la loi, qui définit expressément la SAU comme étant " affectée à la production végétale "; elle ne peut dès lors être validée par le tribunal de céans. Les recourants invoquent implicitement le principe de l'égalité dans l'illégalité en mettant en doute que le département opère des réductions de paiements directs à chaque fois que de la terre est entreposée sur une surface agricole. D'une

façon générale, le principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.) l'emporte sur celui de l'égalité (art. 8 al. 1 Cst.) . Un administré ne peut pas invoquer le principe de l'égalité de traitement pour bénéficier d'un traitement accordé illégalement à des tiers. En d'autres termes, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité. Ce n'est que lorsqu'une autorité, non pas dans un cas isolé, ni même dans plusieurs cas, mais selon une pratique constante, ne respecte pas la loi et qu'elle fait savoir qu'à l'avenir également, elle ne respectera pas la loi, que le citoyen est en droit d'exiger d'être mis au bénéfice de l'illégalité, pour autant que cela ne lèse pas d'autres intérêts légitimes ( ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2; 126 V 390 consid. 6a p. 392; 125 II 152 consid. 5 p. 166; 122 II 446 consid. 4a p. 451/452 et les arrêts cités; AC.2006.0315 du 15 décembre 2008 ou encore ATF 1C\_426/2007 du 8 mai 2008 dans la cause cantonale AC.2006.0239 ) . En l'occurrence, les recourants ne citent aucun exemple concret dans lesquels le département aurait violé la loi en n'opérant pas de réductions dans les cas envisagés. Le grief n'étant pas suffisamment motivé, il n'y a pas lieu de l'analyser plus en détail. bb) Au dos du formulaire de contrôle pour les préposés agricoles figurent les indications suivantes: " 1) Constat Les erreurs ou manquements constatés doivent impérativement être contresignés par l'agriculteur sur le formulaire de contrôle pour le préposé. Par sa signature, l'agriculteur reconnaît avoir été informé des modifications. 2) Contestation des observations par l'agriculteur o L'agriculteur dispose de 48 heures pour recourir, par écrit ou verbalement, auprès du commissaire régional contre la décision du préposé. o Il dispose à nouveau de 48 heures pour recourir contre la décision du commissaire régional auprès du Service de l'agriculture, Caroline 11, 1014 Lausanne. o En cas de nouveau recours, la culture doit rester sur pied jusqu'au dernier contrôle des instances chargées d'examiner le recours (Département de l'économie, puis Office fédéral de l'agriculture). (...) " . Les indications exposées ci-dessus se fondent sur une base légale cantonale, à savoir sur le règlement du 30 juin 1999 d'application de l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (RVOPD; RSV 910.15.1), lequel prévoit à son art. 4 al. 2 que " Pour l'exécution des contrôles de surfaces et ceux liés au programme de la production extensive, le service charge des opérations sur le terrain les commissaires régionaux et les préposés à la culture des champs " . L'art. 5 al. 1 RVOPD dispose que " En cas de contestation des résultats d'une visite locale, un nouveau contrôle, requis au plus tard dans les 3 jours qui suivent, est effectué dans les 48 heures soit par l'Office ECO'PREST de Prométerre, soit par la Station cantonale, respectivement le commissaire régional, à la culture des champs qui transmettent un préavis au service " . La problématique en cause est celle de la constatation des faits et des moyens de preuve. L'état d'une surface évoluant constamment, celui-ci doit être documenté afin qu'il soit possible de statuer sur les conséquences juridiques découlant dudit état, même après que l'état de la surface ait considérablement évolué. La transformation rapide des surfaces naturelles explique le bref délai de recours imposé par la loi pour recourir contre les constatations des préposés agricoles en matière de calcul de SAU. Les recourants estiment qu'un délai de 48 heures n'est pas suffisant pour prendre position quant à une sanction financière. Or le délai de 48 heures n'a pas pour but de permettre à l'exploitant de prendre position quant à une sanction financière. Il ne vise qu'à lui permettre de contester une constatation faite par un préposé agricole. La prise de position juridique ou financière ne se fait que par rapport à une éventuelle décision ultérieure, assortie de nouvelles voies de recours et de délais plus importants. Un délai de 48 heures ne paraît pas trop court pour estimer le bien-fondé d'un calcul de SAU. On peut par ailleurs considérer que l'importance du calcul de la SAU en tant que tel (on ne parle pas ici du détail juridique de ces conséquences) ne peut échapper à un

exploitant. On relève en outre à ce propos que le formulaire ne porte que sur la question de la SAU et que l'objet du formulaire ne peut échapper à l'exploitant qui signe un tel formulaire. Les recourants se plaignent en outre de ne pas avoir reçu de double du formulaire rempli par le préposé. Ils ne contestent toutefois pas l'avoir signé, de sorte qu'il peut dès lors être considéré comme une preuve valable. Dans la mesure où les recourants n'ont pas contesté ce document dans les délais prévus, ils ne sauraient remettre en question la validité des informations qui y figurent par des simples affirmations, sans apporter d'éléments justificatifs déterminants. En l'occurrence, ils ont produit avec leur recours des orthophotos, dont l'autorité intimée a admis de tenir compte vu qu'elles dataient du 31 juillet 2007, soit peu après la visite du préposé le 5 juillet 2007. L'autorité intimée a ainsi procédé à un calcul sur la base de ces documents et a obtenu une surface cultivable de 89 ares, soit 19 de plus que celles retenues par la décision attaquée. Il ressort du dossier que les recourants estiment pour leur part que la SAU devrait être fixée à 150 ares. Ils fournissent diverses explications quant aux espèces semées sur cette surface. Ils fournissent également des photos, mais qui ne sont pas datées et qui ne permettent pas une vision globale de la zone litigieuse. Sur cette base, le tribunal ne dispose pas d'éléments qui lui permettraient de s'écarter de l'analyse faite par l'autorité intimée. Il y a dès lors lieu de reprendre le calcul effectué par cette dernière dans la duplique et de fixer la SAU à 89 ares, ce qui conduit à une admission partielle du recours.

#### **E. 4**

L'art. 1 al. 4 OPD précise que par contributions éthologiques, on entend: a. les contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST); b. les contributions pour les sorties régulières en plein air (SRPA). a) Concernant le montant dû au titre de contributions SST pour les poules pondeuses, l'art. 67 al. 1 OPD (dans sa version en vigueur en 2007, selon la modification du 26 novembre 2003, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2004, publiée au RO 2003 5321) dispose que " Le canton détermine le droit du requérant aux contributions et fixe le montant de celles-ci en fonction de la situation le jour de référence. Pour les animaux de rente consommant des fourrages grossiers, les contributions sont fixées en fonction de l'effectif déterminant selon l'art. 29. En ce qui concerne les autres animaux de rente, est déterminant l'effectif moyen gardé dans l'exploitation pendant les douze mois précédant le jour de référence " . On relève que la version actuelle de l'art. 67 al. 1 OPD n'implique pas un traitement différent. L'art. 67 al. 2 OPD (inchangé depuis son adoption) précise que " Le jour de référence est la date de relevé fixée selon l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les données agricoles " (ordonnance sur les données agricoles; RS 919.117.71). Selon l'art. 5 al.1 de l'ordonnance sur les données agricoles, les relevés de données sont effectués chaque année au début du mois de mai. L'office fixe le jour des relevés. b) L'autorité intimée a considéré que le système prévu par l'OPD, qui fixe les contributions en fonction des conditions en vigueur à une date précise, ne permettait pas de tenir compte de l'évolution de la situation au cours des mois suivants. Par conséquent, c'est un effectif de 2'390 poules pondeuses qui a été retenu pour le calcul des contributions SST, alors même que durant l'été 2007 le nombre de poules pondeuses a été augmenté à 18'000. Cette manière de calculer est erronée, de l'avis des recourants, qui se réfèrent à l'art. 62 OPD et aux directives d'application. L'art. 62 OPD fixe le montant des contributions SST, par unité de gros bétail et par an. Le document " Commentaire et instructions 2007 " (version du 31 janvier 2007) relatif à l'OPD précise au sujet de l'art. 62 OPD ce qui suit: " Si les bâtiments ou les installations nécessaires (p.ex. aires à climat extérieur, parcours) ne sont pas utilisables à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année de

contributions, aucune contribution SST ou SRPA n'est versée pour les catégories d'animaux concernées. Lorsque l'exploitant annonce pour la première fois des catégories d'animaux pour les contributions SST ou SRPA, mais qu'il ne remplit pas les conditions requises au 1<sup>er</sup> janvier, le canton peut verser la moitié de la contribution annuelle s'il observe les prescriptions au plus tard au 1<sup>er</sup> juillet ". Les recourants estiment que les principes posés en rapport avec l'art. 62 OPD doivent s'appliquer également dans le cadre de l'art. 67 OPD. Ils déduisent dès lors du commentaire précité que le canton doit verser la moitié de la contribution annuelle également s'il y a augmentation de l'effectif en cours d'année. Un changement de situation impliquerait une " taxation intermédiaire ", en d'autres termes l'application par analogie de l'exception prévue par le commentaire précité. L'autorité intimée rejette cet argument au motif que l'exception prévue en rapport avec l'art. 62 OPD ne concerne que le mode de détention permettant le calcul d'une contribution partielle et non pas l'effectif à prendre en compte (pour lequel on applique uniquement l'art. 67 OPD).

c) Le tribunal constate que les directives d'application de l'art. 62 OPD introduisent un assouplissement des conditions légales en faveur de l'exploitant qui annonce pour la première fois des catégories d'animaux pour les contributions SST ou SRPA. Un tel assouplissement aurait été envisageable aussi dans le cas de l'exploitant qui agrandit son cheptel. En effet, aucun texte ne l'interdit et une certaine marge de manœuvre est laissée sur ce plan à l'autorité administrative. Il s'agit toutefois là de questions d'opportunité dans lesquels le tribunal, qui doit vérifier uniquement la légalité de la décision attaquée, n'a pas à entrer (art. 98 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [ LPA-VD; RSV 173.36 ] ). Vu que, sur le plan légal, aucun texte n'impose l'introduction d'un assouplissement des conditions légales en faveur de l'exploitant qui agrandit son cheptel, le tribunal ne peut imposer un tel assouplissement par voie judiciaire. De ce point de vue, la décision attaquée ne viole pas les dispositions de l'OPD. Il convient encore d'examiner si elle est conforme aux normes de rang supérieur. Selon les recourants, l'art. 67 OPD serait en l'occurrence appliqué de manière contraire à la Constitution et à la loi. Ils expliquent qu'il n'est pas rentable de produire des œufs SST/SRPA si la totalité des contributions correspondantes ne sont pas versées dès le moment où le poulailler est opérationnel et la prestation éthologique effectivement fournie. Cela serait contraire à la Constitution et à la loi, qui pose le critère de la rentabilité. Les recourants citent en particulier l'art. 104 al. 3 let. b Cst., selon lequel la Confédération encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux. Ils se réfèrent aussi à l'art. 76a LAgr qui prévoit que la Confédération verse des contributions éthologiques afin d'encourager l'application et l'extension de modes de production particulièrement respectueux des animaux (al. 1) et qu'elle fixe le montant des contributions de sorte qu'il soit rentable de fournir une prestation éthologique particulière (al. 2). Dans le cas présent, le tribunal estime qu'il est erroné de soutenir qu'il n'est pas rentable de produire des œufs SST/SRPA si la totalité des contributions correspondantes ne sont pas versées dès le moment où le poulailler est opérationnel et la prestation éthologique effectivement fournie. En effet, le concept de rentabilité se réfère au montant de la contribution versée. Certes, la gestion financière d'une entreprise agricole peut être fortement compliquée par des versements décalés (de 7 à 14 mois, relèvent les recourants). Il n'en demeure pas moins que les contributions versées prennent en considération le nombre effectif d'animaux élevés malgré le décalage temporel. Dans le cas des recourants en particulier, le calcul des contributions 2008 prendra en compte le nouvel effectif moyen

annoncé. Ceux-ci soutiennent que si un exploitant n'a plus de droit aux paiements directs au jour de référence 2008, en raison par exemple d'une fortune trop importante, des prestations effectuées du 1<sup>er</sup> mai au 31 décembre 2007 risqueraient de ne pas être rétribuées. S'il faut admettre que ce cas de figure pourrait effectivement poser un problème de rentabilité, les recourants ne soutiennent toutefois pas qu'ils se trouvent dans une telle situation. Le tribunal, qui n'a pas à se prononcer sur des hypothèses abstraites, n'examinera dès lors pas cette question dans le cadre de la présente procédure, mais n'exclut pas de procéder à un tel examen si un cas concret venait à lui être soumis. En l'occurrence, le grief d'illégalité et d'inconstitutionnalité doit donc être rejeté. Le tribunal a admis ci-dessus que le fait que la totalité des contributions correspondantes ne soit pas versée dès le moment où la prestation éthologique est effectivement fournie peut être source de difficultés pour les recourants et porte ainsi atteinte à leurs intérêts dignes de protection. Cela étant, la nécessité de se baser sur une période de référence pour procéder au calcul des paiements directs dus n'est pas contestable. Le fait qu'un laps de temps de quelques mois sépare la période de référence du moment auquel les contributions sont versées n'est pas non plus contestable. Vu le nombre d'ayant-droits aux paiements directs et la complexité du calcul de ces derniers, il paraît légitime que l'autorité ait besoin de quelques mois pour procéder aux calculs individualisés. La nécessité d'une "taxation intermédiaire" invoquée par les recourants n'est pas avérée étant donné que la période de référence ne s'étend que sur 12 mois et que les paiements directs sont ainsi recalculés chaque année. Le refus de l'autorité intimée de tenir compte de la situation des recourants au 1<sup>er</sup> juillet 2007 en ce qui concerne les poules pondeuses n'est ainsi pas contraire au principe de proportionnalité. Les recourants relèvent que le budget avec pleines contributions pour les nouvelles poules pondeuses pour l'année 2007 a été accepté par l'Office de crédit agricole (dépendant de l'association prométerre et "de facto par la supervision de l'OFAG". Ils invoquent implicitement une attitude contradictoire de l'autorité. L'interdiction des comportements contradictoires découle de l'art.

## **E. 9**

Cst., selon lequel toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Le droit garanti à l'art. 9 Cst. présuppose toutefois que l'administration ait, dans une situation concrète et individuelle, fait une promesse ou adopté un comportement de nature à éveiller, chez l'administré, une attente ou une espérance légitime et que, sur la foi de cette promesse ou en raison de cette attente ou espérance légitime, l'administré a ensuite pris des dispositions préjudiciables à ses intérêts (cf. ATF 127 I 31 consid. 3a p. 36, traduit et résumé in RDAF 2002 I, p. 313; 126 II 377 consid. 3a p. 387 s. traduit et résumé in RDAF 2001 I, p. 690; 124 II 265 consid. 4a p. 270, et les références citées; ATF 2P.269/2001 du 25 avril 2002; AC.2002.0153 du 16 mai 2003). Toutefois, une autorité ne peut pas valablement promettre le fait d'une autre autorité (cf. Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, n. 509; ATF du 27 septembre 2006, en la cause C 148/06 consid. 5) ni, a fortiori, engager par son simple comportement ou sa passivité une autre autorité (ATF 129 II 361 consid. 7.2 p. 382). En l'occurrence, l'Office de crédit agricole ne pouvait pas, par son approbation d'un budget d'un exploitant agricole, engager le SAgr quant au montant des paiements directs versés pour l'année concernée par le budget. 5. a) L'art. 76a LAgr prévoit que la Confédération verse des contributions éthologiques afin d'encourager l'application et l'extension de modes de production particulièrement respectueux des animaux (al. 1). Elle fixe le montant des contributions de sorte qu'il soit rentable de fournir une prestation éthologique particulière (al. 2). L'art. 70 al. 5 LAgr

prévoyait déjà lors de son adoption en 1998 un échelonnement des paiements directs en ces termes: " Le Conseil fédéral fixe, en vue de l'octroi des paiements directs et des contributions écologiques: a. la taille minimale de l'exploitation; b. une charge de travail minimale dans l'entreprise exploitée; c. une limite d'âge; d. la surface ou le nombre d'animaux par exploitation au-delà desquels les contributions sont réduites; e. des valeurs limites par unité de main-d'oeuvre standard; f. le revenu et la fortune imposables des exploitants au-delà desquels les contributions sont réduites ou refusées ". Quelques années après l'adoption de la LAgr, il avait été prévu de supprimer la let. d de la disposition précitée (cf. RO 2003 4223). Le Conseil fédéral n'a cependant mis en vigueur cette abrogation qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (cf. RO 2003 4233, puis RO 2004 1645), date à laquelle le Parlement a décidé de réintroduire cette let. d (RO 2007 6099), de sorte que les agriculteurs n'ont jamais pu bénéficier de l'abrogation décidée en 2003. C'est ainsi, pour l'année 2007, l'art. 70 al. 5 LAgr dans la version adoptée en 1998 qui s'applique. L'art. 70 al. 5 LAgr (en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008) dispose ce qui suit: " En vue de l'octroi des paiements directs généraux, des contributions écologiques et des contributions éthologiques, le Conseil fédéral fixe: a. une charge de travail minimale exprimée en unités de main-d'oeuvre standard dans l'entreprise exploitée; b. une limite d'âge; c. des valeurs limites pour la somme des contributions par unité de main-d'oeuvre standard; d. la surface ou le nombre d'animaux par exploitation au-delà desquels les contributions sont réduites; e. des exigences concernant la formation professionnelle agricole. Le Conseil fédéral règle les modalités et décide les exceptions; f. le revenu et la fortune imposables des exploitants au-delà desquels les contributions sont réduites ou refusées; pour les exploitants mariés, le Conseil fédéral fixe des valeurs limites plus élevées ". b) Concrétisant cette délégation, le Conseil fédéral a adopté l'art. 20 OPD, selon lequel les taux applicables aux divers types de contributions sont échelonnés en fonction de la surface ou du nombre d'animaux, comme suit (état 2007):

Classe des grandeurs	Surface donnant droit aux paiements directs	Nombre d'animaux donnant droit aux paiements directs	Taux de réduction des contributions
1	jusqu'à 30 ha	jusqu'à 45 UGB	0 %
2	plus de 30 et jusqu'à 60 ha	plus de 45 et jusqu'à 90 UGB	25 %
3	plus de 60 et jusqu'à 90 ha	plus de 90 et jusqu'à 135 UGB	50 %
4	plus de 90 et jusqu'à 135 ha	plus de 135 UGB	100 %

On précise, à toutes fins utiles, que dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 (selon modification du 14 novembre 2007, RO 2007 6117), les chiffres déterminants sont les suivants:

Classe des grandeurs	Surface donnant droit aux paiements directs	Nombre d'animaux donnant droit aux paiements directs	Taux de réduction des contributions
1	jusqu'à 40 ha	jusqu'à 55 UGB	0 %
2	plus de 40 et jusqu'à 70 ha	plus de 55 et jusqu'à 100 UGB	25 %
3	plus de 70 et jusqu'à 100 ha	plus de 100 et jusqu'à 145 UGB	50 %
4	plus de 100 et jusqu'à 130 ha	plus de 145 et jusqu'à 190 UGB	75 %
5	plus de 130 ha	plus de 190 UGB	100 %

Le document " Commentaire et instructions 2007 " relatif à l'OPD précise ad art. 20 OPD que: " Lorsqu'il s'agit d'un type de contribution avec des taux différenciés, on s'appuiera sur la moyenne pour l'échelonnement ". c) Les recourants concluent à ce que l'échelonnement des contributions soit appliqué en réduisant d'abord les contributions les plus basses de manière à éviter un effet d'incitation négatif. Ils relèvent qu'à partir de 100 unités de gros bétail ( UGB) volailles pour la SST et 145 pour la SRPA, les primes pour les UGB bovins deviennent négatives. Ainsi dans leur situation, le nombre de poules pondeuses qu'ils détiennent a pour conséquence qu'aucune prestation n'est versée pour les taureaux d'élevage alors même que toutes les conditions posées par la loi sont réunies. Ils déplorent cette situation qui va à l'encontre des objectifs du Parlement, puisqu'à partir d'une certaine taille les exploitations qui favorisent le bien-être animal reçoivent à cheptel égal moins de

paiements directs que celles qui gardent leur bovins dans un système de garde conventionnelle. Les recourants joignent à leur recours des calculs démontrant leurs affirmations. Dans sa décision du 18 juillet 2008, le SAgr a reconnu que la question était incontestablement problématique. Il a expliqué avoir soumis à plusieurs reprises ce problème à la Confédération, qui n'a cependant consenti aucune exception. Dans cette même décision, le SAgr indiquait aux recourants qu'il leur appartenait d'inscrire ou non leurs différentes catégories de bétail de manière à optimiser ou non leurs contributions. L'autorité intimée estime pour sa part que le point de vue de l'instance fédérale peut se justifier dans la mesure où une application telle que celle souhaitée par les recourants nécessiterait un niveau de détail dans la mise en œuvre inopportun et disproportionné par rapport au très petit nombre d'exploitants concernés par cette problématique. Le calcul de l'échelonnement des contributions se fait sur la base des directives édictées par l'OFAG. Elles permettent d'atteindre une certaine uniformité d'application sur le territoire suisse. Ne constituant pas des règles de droit, elles ne lient pas le tribunal. Il n'en demeure pas moins que dans un domaine de nature technique le juge s'impose une certaine retenue dans l'examen des questions soulevées (voir ATF 119 Ib 492 consid. 5b/cc p. 506; 117 Ib 114 consid. 4b p. 117; 112 Ib 424 consid. 3 p. 428; voir aussi RDAF 1992, p. 193 ss, not. 200; AC.2002.0045 du 30 juin 2003 consid. 4c/aa). En l'occurrence, ni l'art. 70 al. 5 LAgr ni l'art. 20 OPD n'imposent de technique de calcul de l'échelonnement des paiements directs à verser. Le tribunal doit se limiter à vérifier si la décision attaquée est conforme au droit. Il n'a pas à se déterminer sur le point de savoir si c'était la décision la plus adéquate. Dans ces circonstances, le refus de l'autorité intimée de tenir compte de la requête des recourants doit être confirmée.

6. a) On entend par prestations écologiques requises (PER) les conditions écologiques auxquelles est subordonné le droit aux paiements directs. Ce sont les articles 5 à 16 et l'annexe de l'OPD qui en constituent la base légale. Selon l'art. 16 al. 1 OPD, l'exploitant qui demande l'octroi de paiements directs doit fournir à l'autorité cantonale la preuve qu'il exploite l'ensemble de son exploitation conformément aux exigences des prestations écologiques requises. Selon l'art. 16 al. 2 OPD (état 2007), est considérée comme preuve l'attestation d'un organe de contrôle désigné par le canton ou d'un organisme accrédité par l'Office fédéral de métrologie selon la norme EN 45004. Selon l'art. 16 al. 2 OPD actuel, est considérée comme preuve l'attestation établie par un organe d'inspection accrédité, pour le domaine d'application correspondant, conformément à la norme européenne ISO/IEC 17020 36 " Critères généraux pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection " ou à l'ordonnance du 17 juin 1996 sur l'accréditation et la désignation (OAccD; RS 946.512). De manière générale, l'art. 66 al. 1 OPD prévoit que, 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. L'art. 3 al. 2 de l'ordonnance du 14 novembre 2007 (postérieure aux faits de la présente cause) sur la coordination des inspections dans les exploitations agricoles (Ordonnance sur la coordination des inspections, OCI; RS 910.15) dispose que les résultats des inspections d'un service compétent sont contraignants pour toutes les autorités chargées de l'exécution. Les autorités en question vérifient la réalisation du mandat par les organes d'inspection privés. Les organes d'exécution communiquent aux autres organismes concernés, ainsi qu'à l'organe d'inspection, les manquements qui ont été relevés bien que ne faisant pas l'objet de l'inspection. Les organes d'exécution et les organes d'inspection prennent les mesures appropriées (art. 3 al. 3 OCI). Cette volonté de mise en commun des résultats se reflète

aussi dans l'art. 4 al. 3 OCI, selon lequel les cantons enregistrent les données des exploitations inspectées, les résultats des inspections, les mesures administratives décidées et les données relatives à la réduction ou au refus de contributions dans un système d'information commun, exhaustif et normalisé, géré par la Confédération avec la collaboration des cantons. En vertu de l'art. 2 al. 1 OCI, les cantons coordonnent les inspections de telle manière que les exploitations agricoles ne soient, en principe, pas inspectées plus d'une fois par an, et les exploitations biologiques pas plus de deux fois par an. b) L'art. 1.2 de l'annexe OPD applicable en 2007 disposait ce qui suit: "1.2 Enregistrements L'exploitant tient à jour des enregistrements concernant la gestion de l'exploitation. Ces enregistrements doivent notamment comprendre: a. la surface de l'exploitation, la surface agricole utile, le plan des parcelles; b. la liste des parcelles donnant des indications sur les cultures, le travail du sol, la fumure et la protection phytosanitaire; c. les documents permettant d'apprécier le bilan de fumure; d. d'autres enregistrements si nécessaire ". La loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu; RS 616.1), qui s'applique à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral (art. 2 LSu), prévoit à l'art. 11 que: "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. (...)". D'après l'art. 70 al. 1 let. 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. Ces directives prévoient ce qui suit: "

#### **E. 10**

points par document, mais au maximum 40 points Lorsque plusieurs documents sont incomplets, erronés, manquants ou inutilisables, les réductions doivent être cumulées. Un délai pour compléter les enregistrements ne peut être accordé que si les manquements (documents incomplets, incomplets, inutilisables ou non disponibles) portent sur les documents suivants: plan d'exploitation, liste des parcelles, rapport sur l'assolement, liste des surfaces de compensation écologiques et bilan de fumure. Le non-respect d'un délai est considéré comme une récidive. Les autres documents, tels que le registre des parcelles, le carnet des champs, le calendrier des prairies, le carnet des prés et la liste relative à l'utilisation d'engrais, doivent être actualisés en fonction de la situation régnant une semaine avant le contrôle. Les documents sont considérés comme inutilisables s'ils ne permettent pas d'effectuer les contrôles. Lorsque les manquements relatifs aux enregistrements entravent le contrôle, il convient de réduire en plus les paiements directs ou de les refuser conformément à la partie B, chiffre 3 ". c) En l'espèce, par préavis du 7 décembre 2007, l'organisation de contrôle CoBra a proposé une réduction de 500 fr. des paiements directs à la surface au motif que les recourants ne disposaient pas – dans le domaine PER – d'un plan de situation détaillé du domaine avec mention des parcelles et des compensations écologiques ni d'un carnet des champs ou des prés. Ce préavis a été suivi par l'autorité compétente et confirmé par l'autorité intimée. Les recourants, tout en demandant l'annulation de la décision attaquée dans son ensemble, ne motivent pas ce point en particulier. De même, dans leurs observations complémentaires, ils déclarent ne pas recourir contre les points 5 à 7 de la motivation de la décision attaquée (qui concerne ce contrôle), mais contestent la prise en compte de ce rapport. Malgré la motivation quelque peu ambivalente des recourants, il convient de ne pas se montrer excessivement formaliste et d'entrer en matière sur ce grief. Les recourants reprochent à l'autorité d'avoir pris en

compte un rapport signé en blanc par l'agriculteur et antidaté par le contrôleur. L'autorité intimée estime qu'il est tout à fait abusif de parler de rapport signé en blanc et antidaté dans la mesure où le recourant a signé un document sur lequel figuraient toutes les constatations faites. Il donne la version suivante des faits: " Il ressort du rapport en question (protocole de constat du contrôle PER agricole, en annexe) qu'un premier contrôle sur fiches, purement administratif, réalisé le 23 juin 2007, a montré que les exigences étaient respectées (indications en noir). Ce premier rapport a été signé par le contrôleur PER. Normalement aucune inspection sur le terrain n'avait été prévue sur cette exploitation cette année-là, mais au moment du contrôle indépendant réalisé sous l'angle du label, il a été constaté un manquement au sujet du carnet des champs, qui a ainsi été ajouté par la suite sur le même document (indications en bleu) ". Cette version des faits correspond aux remarques des recourants, qui se réfèrent à un contrôle annoncé comme contrôle IP et non comme contrôle PER et qui s'est déroulé le 21 août 2007. Ils expliquent avoir été en phase de travaux et de déménagement et n'avoir pas trouvé immédiatement tous les documents nécessaires. Ils allèguent ne pas avoir pu repousser le contrôle, qui s'avérait urgent vu que le blé et le colza IP étaient déjà livrés au centre collecteur. Ces explications paraissent plausibles de sorte que l'on ne saurait reprocher au recourants de ne pas avoir demandé de repousser le contrôle à une date ultérieure. Ceux-ci auraient néanmoins pu solliciter un délai pour fournir les documents manquants, possibilité qu'ils n'ont pas utilisée, pour des raisons qu'ils n'expliquent pas. Les recourants contestent qu'un contrôleur IP-Suisse, qui serait également contrôleur PER, puisse dénoncer des manquements PER constatés dans le cadre d'un contrôle IP-Suisse. Ils estiment que des sanctions de droit public ne peuvent pas se fonder sur un contrôle privé. Il ressort de la motivation de la décision attaquée que, avant même l'adoption de l'OCI précitée, tout était mis en œuvre pour réduire au maximum les contrôles. Une des mesures prises consistait à confier aux contrôleurs PER les contrôles liés aux labels (tels que, par exemple, IP-Suisse). Or la plupart des cahiers des charges des labels exigent le respect des règles PER. L'autorité intimée explique qu'il serait ainsi incohérent de demander à ces contrôleurs de faire abstraction des lacunes PER qui pourraient être décelées lors d'un contrôle privé. Le tribunal relève qu'il n'existe pas de norme interdisant à l'autorité administrative de tenir compte d'informations transmises par un contrôleur IP. Au demeurant, dans divers domaines du droit, il n'est pas rare que les autorités administratives agissent suite à des dénonciations. Autre est la question de savoir si les normes régissant l'activité d'IP-Suisse autorisent les contrôleurs IP-Suisse à divulguer des informations récoltées dans le cadre de leur activité de contrôleur IP. S'agissant de règles liées à l'attribution de labels de droit privé, elles n'ont toutefois pas à être examinées dans le cadre de la présente procédure. Dans la mesure où les contrôleurs IP-Suisse font partie d'un organe d'inspection accrédité – ce qui n'est pas contesté en l'occurrence –, leurs constatations peuvent être reprises par l'autorité administrative ( art. 16 al. 2 OPD) . Enfin, les recourants mentionnent avoir été contrôlés cinq fois en 2007 et ne pas comprendre la justification d'un tel nombre de contrôles. Si ce chiffre est exact, il est effectivement élevé. Il ne peut toutefois pas avoir pour conséquence l'absence de sanction des manquements constatés. La décision attaquée doit dès lors être confirmée sur le principe de la sanction. S'agissant de la quotité de la sanction, l'autorité intimée se réfère à la Directive du 27 janvier 2005 sur la réduction des paiements directs et relève que, sur cette base, la sanction infligée aux recourants aurait pu se monter à 10% de la contribution à la surface, vu l'absence de deux documents. Elle explique avoir préféré un système forfaitaire plus favorable aux recourants. Les recourants ne contestant pas ce calcul, il n'y a pas lieu

d'analyser plus en détail la question. 7. En définitive, les recourants n'obtiennent que partiellement gain de cause, soit uniquement en ce qui concerne le calcul de la SAU, leurs conclusions étant pour le reste rejetées. Ils auront dès lors à supporter un émolument légèrement réduit et, n'étant pas représentés par un mandataire professionnel, ne peuvent pas se voir allouer de dépens (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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