



Arrêt du 8 mai 2007

Composition: Claude Morvant (président du collège), Maria Amgwerd,
Bernard Maitre (président de cour), juges;
Nadia Mangiullo, greffière

C. _____,

recourant

contre

1. **Service de l'agriculture du canton du Valais**, Office pour la culture des champs et des paiements directs, case postale 437, 1951 Châteauneuf-Sion,

première instance

2. **Commission cantonale de recours en matière de contributions agricoles**, Département des finances, de l'agriculture et des affaires extérieures, Palais du Gouvernement, 1951 Sion,

autorité inférieure

en matière de

paiements directs.

Faits:

- A. C._____ (ci-après: le requérant ou le recourant) exploite diverses parcelles sur le territoire des communes de Trient, Salins, Riddes, Salvan, Saxon, Chamoson et Arbaz. Le 8 mai 2004, il a déposé une demande de paiements directs pour ces parcelles.
- A.a Par décision du 24 février 2005, le Service cantonal valaisan de l'agriculture - Office des paiements directs (ci-après: le Service de l'agriculture) constata pour l'essentiel que les surfaces annoncées sur le territoire des communes de Salins et de Riddes n'avaient pas été exploitées par le requérant, que les nouvelles surfaces annoncées sur la commune de Trient en code 11 (fauche en pente de 18 à 35%) avaient en fait été pâturées, que le préposé communal de Salvan avait attesté que les surfaces déclarées sur le territoire de cette commune en code 12 (fauche en pente de plus de 35%) n'avaient pas été exploitées par le requérant et que la parcelle n° X._____ sise à Saxon avait été annoncée par un autre exploitant. Se fondant sur l'art. 70 de l'ordonnance sur les paiements directs (citée ci-après au consid. 3), selon lequel le canton réduit ou refuse les paiements directs lorsque le requérant donne intentionnellement ou par négligence des indications fausses, il prononça une réduction de Fr. 9'153.-- à opérer sur les paiements directs déjà versés suite à la décision du 20 décembre 2004. Dite réduction concernait les parcelles sises sur le territoire des communes de Trient, Salvan et Saxon. Le Service de l'agriculture renonça en revanche à prononcer une sanction pour les parcelles sises à Salins et à Riddes.
- A.b Le 21 mars 2005, le requérant déposa une réclamation contre cette décision auprès du Service de l'agriculture. S'agissant des parcelles sises sur le territoire de la commune de Trient, il se référa à un courrier du 22 novembre 2004 par lequel il avait informé le Service de l'agriculture que, en voulant effectuer les fenaisons de ses pâturages de Trient, il avait constaté qu'ils étaient infestés d'herbes grasses impropres à la consommation du bétail et qu'il avait procédé au nettoyage de la parcelle à l'aide d'un girobroyeur, ce qui avait permis que la parcelle soit broutée en automne 2004. S'agissant des parcelles sur le territoire de la commune de Salvan, il releva que, lorsqu'il avait voulu s'en occuper, elles avaient déjà été "broutées par un tiers". Quant à la parcelle de Saxon, il signala avoir procédé à un réensemencement en précisant que la pousse avait été si insignifiante qu'aucune exploitation n'avait été effectuée en 2004. Il conclut en relevant qu'il n'avait jamais fait de fausses déclarations concernant ces différentes parcelles, mais qu'il avait été victime de tiers accapareurs qui avaient inscrit des parcelles à sa place et qui encaissaient les paiements directs.

Par décision du 7 avril 2005, le Service de l'agriculture a maintenu sa précédente décision. Pour motifs, il releva que les parcelles de Trient

avaient été annoncées en surfaces fauchées (code 11; pente de 18 à 34,9%) alors que, selon une information donnée par le préposé communal en charge des contrôles, les nouvelles parcelles annoncées n'avaient pas été fauchées mais pâturées et que, hormis quelques-unes, la majorité de celles-ci avaient moins de 18% de pente. Il ajouta que l'information donnée par courrier du 22 novembre 2004 faisait suite à un entretien téléphonique au cours duquel le Service de l'agriculture avait signalé au requérant des problèmes dans sa déclaration. S'agissant des parcelles de Salvan, annoncées comme surfaces de fauche (code 12; pente de plus de 35%), il se référa à une lettre du 14 février 2005 par laquelle le préposé communal de Salvan certifiait que, selon ses constatations et contrôles effectués en 2004, le seul exploitant de plusieurs parcelles situées au "Y. _____", déclarées en code 12 et avec une déclivité d'environ 60%, était un tiers et que le requérant n'avait utilisé ces surfaces ni en fauche ni en pâture. Il constata ainsi que le requérant n'avait pas exploité les parcelles annoncées, lesquelles n'étaient au surplus pas "fauchables", en ajoutant que le fait que ces parcelles auraient été "broutées par un tiers" ne relevait pas de sa compétence. S'agissant enfin de la parcelle de Saxon, il réaffirma qu'elle avait été annoncée par un autre exploitant et constata que le requérant admettait lui-même que la parcelle n'avait pas été exploitée.

- A.c Le 18 avril 2005, le requérant déféra cette décision auprès de la Commission cantonale de recours en matière de contributions agricoles (ci-après: la Commission cantonale de recours) en concluant à son annulation. Concernant les parcelles de Trient, il releva que le formulaire avait été rempli avec le préposé communal et qu'il leur avait semblé qu'elles avaient plus de 18% de pente. Il précisa par ailleurs que les parcelles avaient été exploitées normalement puisqu'elles avaient été ensemencées, arrosées, désherbées mécaniquement puis broutées. S'agissant des parcelles de Salvan, il réaffirma qu'un tiers était venu les exploiter avant lui et renvoya au préposé communal pour les renseignements nécessaires. Enfin, il déclara ignorer qui avait annoncé la parcelle de Saxon alors qu'il l'avait ensemencée et arrosée, sans pouvoir profiter de l'herbage, la pousse étant trop faible.

Par décision du 9 février 2006, la Commission cantonale de recours a rejeté le recours. Elle a constaté que le recourant ne contestait pas que la pente des parcelles de Trient était inférieure à 18% et qu'il notait lui-même dans son recours qu'elles avaient été "broutées" et non fauchées. S'agissant des parcelles de Salvan, elle releva que, selon l'attestation du préposé communal, ces parcelles n'avaient pas été exploitées par le recourant et que ce dernier l'avait reconnu en signalant qu'un tiers était venu les exploiter avant lui. Elle constata enfin que la parcelle de Saxon avait aussi été exploitée par une autre personne et que, si le recourant avait fait valoir dans son recours qu'il avait ensemencé cette parcelle et qu'il n'avait pas pu profiter de l'herbage, il avait par la suite déclaré, dans sa détermination du 23 août 2005 que l'affaire était la même que pour les

parcelles de Salvan. La Commission cantonale de recours conclut que, dans un certain nombre de cas, le recourant, indépendamment de sa volonté ou non, n'avait pas exploité lui-même les parcelles déclarées, ou non, et qu'il avait fait de fausses déclarations, de sorte qu'une réduction au sens de l'art. 70 de l'ordonnance sur les paiements directs se justifiait.

- B. Par mémoire du 22 mars 2006, le recourant a déféré cette décision auprès de la Commission de recours DFE en concluant à son annulation. A l'appui de ses conclusions, il déclare avoir été arbitrairement pénalisé d'un montant de Fr. 9'153.-- et reproche à la Commission cantonale de recours une mauvaise interprétation de l'art. 70 let. a de l'ordonnance sur les paiements directs. Le recourant allègue être de bonne foi dans ses déclarations, avoir toujours voulu exploiter lui-même toutes les parcelles déclarées et n'avoir jamais induit l'autorité en erreur, intentionnellement ou par négligence. S'agissant de la pente des parcelles de Trient, il indique que le formulaire a été rempli d'entente avec le préposé communal. S'agissant des surfaces de cette commune pour lesquelles on lui reproche de ne pas les avoir fauchées mais de les avoir fait brouter, il invoque à sa décharge son courrier du 22 novembre 2004 par lequel il a informé le Service de l'agriculture des mesures prises pour faire brouter son bétail à l'automne. Il déclare en outre se dégager de toute responsabilité pour les surfaces qui ont été «usurpées» par des tiers en alléguant que ce sont les préposés locaux qui ont rempli les formulaires. Il reproche enfin à la Commission cantonale de recours de ne pas avoir donné suite à sa demande visant à l'audition du préposé communal de Salvan et requiert l'audition des préposés communaux de Trient et de Salvan qui pourraient, selon lui, attester de sa bonne foi.
- C. Invitée à se prononcer sur le recours, la Commission cantonale de recours a conclu au rejet du recours au terme de sa réponse du 16 mai 2006. Elle relève que le fait que ce soit le préposé communal qui ait rempli la demande ne joue aucun rôle, car seul l'exploitant est responsable de sa déclaration dont il atteste l'authenticité par sa signature. Egalement invité à se prononcer, le Service de l'agriculture a implicitement proposé le rejet du recours au terme de sa réponse du 8 juin 2006 en relevant que le travail des préposés a permis de constater que le recourant déclarait «facilement» des surfaces qu'il n'exploitait finalement pas, en tous les cas pas en conformité avec l'annonce faite, et que le recourant semblait ignorer que l'exploitant atteste de l'authenticité de sa déclaration par sa signature.
- D. Par courrier du 26 juin 2006, le recourant note encore avoir invoqué sa bonne foi car il a fait confiance au préposé communal nommé par l'autorité cantonale. Il déclare que dite autorité ne peut lui reprocher d'avoir signé des documents émanant de l'un de ses agents et invoque un abus de droit. S'agissant des fausses déclarations de pâture au lieu de fauche, il rappelle avoir rectifié sa déclaration le 22 novembre 2004, soit un mois

avant le décompte final des paiements directs.

- E. Consulté sur cette affaire, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a répondu le 15 août 2006 qu'il soutenait les mesures prises par le canton du Valais. Il constate que le recourant n'a pas respecté les conditions et charges liées aux mesures pour plusieurs parcelles et qu'il n'a pas informé l'autorité responsable désignée par le canton. Il relève que les parcelles de Trient ont en fait été pâturées et que le recourant a omis de signaler ce changement d'affectation à l'autorité compétente. L'OFAG indique également que, selon les déclarations du recourant, le taux de déclivité a simplement été estimé et non défini avec des instruments appropriés et qu'il s'agit en l'espèce d'une fausse déclaration dont il importe peu qu'elle ait été faite par négligence ou intentionnellement. Concernant les parcelles de Salvan, il observe que, selon l'attestation du responsable communal, la surface n'a pas été exploitée par le recourant et qu'au vu de la forte déclivité, elle a été pâturée et non fauchée, de sorte que l'on est en présence d'une fausse déclaration. Enfin, en ce qui concerne la parcelle de Saxon, l'OFAG observe que, selon l'exploitant, la surface n'a pas été exploitée en raison de son faible rendement, que celui-ci a ensuite rectifié son affirmation et qu'à nouvel avis, la surface a été exploitée par un autre exploitant.
- F. Invité à se prononcer sur l'avis de l'OFAG et à dire s'il entendait faire valoir son droit à des débats publics au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, étant averti qu'un silence de sa part vaudrait renoncement à de tels débats, le recourant s'est encore exprimé par courrier du 5 septembre 2006. Par courrier du 14 septembre 2006, la Commission de recours DFE a pris note de la renonciation implicite du recourant à l'organisation de débats publics.
- G. Dans le courant du mois de décembre 2006, la Commission de recours DFE a transmis l'affaire au Tribunal administratif fédéral comme objet de sa compétence depuis le 1^{er} janvier 2007. Par courrier du 15 janvier 2007, le Tribunal administratif fédéral a informé les parties qu'il reprenait le traitement du recours et désigné le collège des juges appelés à statuer.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Le Tribunal administratif fédéral considère en droit:

1. A teneur de l'art. 53 al. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, les recours pendants devant les commissions fédérales de recours à l'entrée en vigueur de la présente loi sont traités par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où celui-ci est compétent. Ils sont

jugés sur la base du nouveau droit de procédure.

1.1 Le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021; art. 31 LTAF). L'art. 33 let. i LTAF prévoit que les décisions d'autorités cantonales sont susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif fédéral dans la mesure où d'autres lois fédérales prévoient un recours au Tribunal administratif fédéral. Aux termes de l'art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1), les décisions cantonales de dernière instance relatives à l'application de cette loi et de ses dispositions d'exécution peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. En l'espèce, la décision attaquée émane de la Commission cantonale de recours en matière de contributions agricoles. En vertu de la législation valaisanne (art. 3 al. 1 let. b de la loi valaisanne d'organisation judiciaire du 27 juin 2000 [RSV 173.1] et art. 9 al. 3 et 11 let. d de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les dispositions générales de la loi sur l'agriculture [RSV 910.100]), celle-ci tranche en qualité de dernière instance cantonale les recours interjetés en matière de paiements directs. Aucune des clauses d'exception de l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour statuer sur le présent recours.

1.2 L'acte attaqué est une décision sur recours au sens de l'art. 5 al. 2 PA. Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par cette décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2. En l'espèce, l'objet du litige porte sur la réduction des paiements directs alloués au recourant en 2004, pour un total de Fr. 9'153.--. Le montant de la réduction se répartit de la manière suivante: Fr. 7'059.-- concernant diverses parcelles sises sur la commune de Trient, Fr. 1'026.-- et Fr. 804.-- pour diverses parcelles situées sur la commune de Salvan et Fr. 264.-- concernant une parcelle située à Saxon.

3. Aux termes de l'art. 70 al. 1 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. A titre de paiements directs généraux, la Confédération verse notamment des

contributions à la surface (art. 72 LAgr) et des contributions pour terrains en pente (art. 75 LAgr). Les contributions peuvent être réduites ou refusées si le requérant viole la loi, ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent (art. 170 al. 1 LAgr). Si les conditions liées à l'octroi d'une contribution ne sont plus remplies ou que les charges ou les conditions ne sont plus respectées, la restitution totale ou partielle de la contribution est exigée. Les contributions et les avantages pécuniaires indûment obtenus doivent être restitués ou compensés, indépendamment de l'application des dispositions pénales (art. 171 al. 1 et 2 LAgr). Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires, à moins que la loi ne réglemente autrement cette compétence. Il peut déléguer la tâche d'édicter des dispositions dont le caractère est avant tout technique ou administratif au département ou à ses services et à des offices qui lui sont subordonnés (art. 177 al. 1 et 2 LAgr).

Se fondant sur cette dernière disposition, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD, RS 910.13). Selon cette ordonnance, les paiements directs ne sont octroyés que sur demande écrite adressée à l'autorité désignée par le canton de domicile (art. 63 OPD). Dans sa demande, l'exploitant doit notamment communiquer le type de paiements directs qu'il souhaite recevoir, la preuve qu'il fournit les prestations écologiques requises, les mutations de surfaces et l'adresse des exploitations concernées par ces transferts (ancien et nouvel exploitant), ainsi que la confirmation de l'exactitude des données par le requérant et par le service de contrôle associé (art. 64 al. 1 OPD). Ces dispositions sont en outre complétées par celles de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu, RS 616.1) qui est applicable aux paiements directs dans l'agriculture, à l'exception des art. 37 à 39 concernant les délits, l'obtention frauduleuse d'un avantage et la poursuite pénale (art. 2 LSu et art. 176 LAgr). A teneur de l'art. 11 LSu, les aides et les indemnités ne sont allouées que sur demande (al. 1); le requérant est tenu de fournir à l'autorité compétente tous les renseignements nécessaires et doit l'autoriser à consulter les dossiers et lui donner accès aux lieux (al. 2); ces obligations subsistent même après l'octroi de l'aide ou de l'indemnité, de manière à ce que l'autorité compétente puisse opérer les contrôles nécessaires et élucider les cas de restitution (al. 3). Si le requérant ou l'allocataire ne se conforme pas à l'obligation de renseigner définie à l'art. 11 al. 2 et 3, l'autorité compétente peut lui refuser l'octroi ou le versement d'aides ou lui demander la restitution des prestations déjà allouées, grevées d'un intérêt annuel de 5% à compter du jour du paiement (art. 40 al. 1 LSu).

A teneur de l'art. 66 al. 3 OPD, le canton ou l'organisation contrôle les données fournies par l'exploitant, le respect des conditions et des charges et le droit aux paiements directs. Selon l'art. 66 al. 4 let. a OPD, les cantons font le nécessaire pour que chacune des mesures citées dans la

présente ordonnance ainsi que les prestations écologiques requises visées au chapitre 3 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. 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 (art. 67 al. 1 OPD). A teneur l'art. 70 al. 1 OPD, les cantons réduisent ou refusent les paiements directs lorsque le requérant: donne, intentionnellement ou par négligence, des indications fausses (let. a); entrave le bon déroulement des contrôles (let. b); omet d'annoncer à temps les mesures qu'il entend appliquer (let. c); ne respecte pas les conditions et les charges de la présente ordonnance ni d'autres qui lui ont été imposées (let. d); ne respecte pas les dispositions applicables à l'agriculture de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement, de la nature et du paysage (let. e). L'Office fédéral est chargé de l'exécution de l'ordonnance lorsque cette tâche n'incombe pas aux cantons (art. 72 al. 1 OPD).

- 3.1 La réduction des paiements directs concerne en premier lieu 6,36 ha de parcelles sur le territoire de la commune de Trient pour un montant de Fr. 7'059.--. Dans sa décision du 24 février 2005, confirmée par la décision attaquée, le Service de l'agriculture a calculé la réduction des paiements directs comme suit:

Parcelle Trient	Plan	Nom local	Surface en m ²	Annonce Pdir 2004 Code	Résultat du contrôle Réduction des contributions
Diverses parcelles	3 et 6	Z. _____	63'610	11	Surfaces pâturées \Rightarrow prime à la pente à rembourser (facteur 3)
Total			63'610		Réduction fr. 7'059.00

Le Service de l'agriculture relève que, sur information du préposé communal de Trient, les nouvelles surfaces annoncées en code 11 ont en fait été pâturées et qu'aucune information préalable n'a été faite à l'autorité compétente à ce sujet par le recourant.

En l'espèce, il est établi que, dans sa demande de paiements directs pour l'année 2004, le recourant a déclaré les nouvelles parcelles à Trient en code 11, soit comme surfaces fauchées de 18 à 34,9% de pente et non comme surfaces pâturées.

Le recourant ne conteste pas que, contrairement à ce qu'il avait annoncé, ces parcelles ont en réalité été pâturées et non fauchées. Il s'attache toutefois à démontrer qu'il a informé le Service de l'agriculture de ce changement d'affectation en se fondant à cet effet sur le courrier du 22 novembre 2004 dans lequel il avait indiqué qu'en voulant effectuer les

fenaisons des terrains de Trient, il avait dû constater qu'ils étaient infestés d'herbes grasses impropres à la consommation du bétail et que, afin de satisfaire aux exigences concernant les paiements directs, il avait nettoyé ces parcelles à l'aide d'un girobroyeur, ceci lui permettant de pâturer l'automne.

Les paiements directs généraux, dont il est question ici, comprennent notamment les contributions à la surface et les contributions pour des terrains en pente (art. 1 al. 2 let. a et d OPD). Des contributions générales pour des terrains en pente sont versées pour les surfaces donnant droit aux paiements directs qui sont situées dans la région de montagne et dans la zone des collines et ont une déclivité de 18% ou plus (terrains en pente et en forte pente) (art. 35 al. 1 OPD). A teneur de l'art. 36 let. a OPD, la contribution générale pour des terrains en pente allouée par hectare et par an s'élève à Fr. 370.-- pour les terrains ayant une déclivité de 18 à 35%. Cette contribution n'est versée que pour les surfaces herbagères permanentes sous forme de prairies, soit les surfaces qui sont fauchées au moins une fois par an pour la production de fourrage. Elle ne l'est pas pour les pâturages permanents, soit les surfaces servant exclusivement au pacage du bétail (art. 35 al. 1 et 2 let. b OPD en relation avec l'art. 19 al. 1 à 3 de 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]).

La lecture du courrier précité, que le recourant invoque à sa décharge, montre qu'il a été rédigé à la suite d'un entretien téléphonique au cours duquel le Service de l'agriculture lui avait signalé l'existence de problèmes dans sa déclaration de surface. Il n'a donc pas été envoyé de manière spontanée comme le laisse entendre le recourant, mais en réponse à des questions qui devaient être clarifiées dans le cadre de la procédure de contrôle. A cela s'ajoute que, lorsqu'il a été expédié, le changement d'affectation avait déjà été effectué. Le recourant a en effet lui-même admis, dans sa réclamation du 21 mars 2005, que la date de ce courrier, du 22 novembre 2004, n'avait aucune importance puisque la parcelle avait été broutée courant octobre. Il s'ensuit que le courrier en question ne saurait en aucun cas constituer une annonce valablement effectuée et qu'il n'a en tous les cas pas été adressé à l'autorité lorsqu'il est apparu que les données contenues dans la formule de demande n'étaient plus conformes à la réalité. Etant établi que les parcelles en question n'ont pas été fauchées, mais pâturées, il y a lieu de constater que le recourant n'a pas droit aux contributions à la pente, soit in casu Fr. 2'353.20.-- (6,36 ha x 370), ces contributions n'étant pas versées pour les pâturages. C'est ainsi à bon droit que le Service de l'agriculture a procédé à la réduction des paiements directs 2004 s'agissant de la prime à la pente.

- 3.2 Le Service de l'agriculture relève également pour ces mêmes surfaces que, hormis quelques-unes d'entre elles, la majorité des parcelles a moins

de 18% de pente, de sorte que l'on est aussi en présence d'une fausse déclaration au sujet de la pente.

Le recourant ne conteste pas que la pente est inférieure à ce qu'il a annoncé mais fait valoir que le formulaire a été rempli d'entente avec le préposé communal et invoque sa bonne foi en alléguant qu'il a fait entièrement confiance à ce préposé. La question de la bonne foi concernant la pente annoncée pour les parcelles peut toutefois rester ouverte en ce qui concerne les parcelles de Trient dès lors qu'il a été établi ci-dessus que le recourant n'a de toute manière pas droit à des contributions à la pente pour ces parcelles qui ont été pâturées. Elle sera néanmoins examinée plus loin, en relation avec les parcelles de Salvan (voir consid. 4.2 ci-dessous).

4. S'agissant des parcelles sur le territoire de la commune de Salvan, qui portent sur 6'663 m², le Service de l'agriculture a procédé à une réduction des paiements directs 2004 de Fr. 1'026.-- (pente) et de Fr. 804.-- (surface) en considérant que les surfaces déclarées n'avaient pas été exploitées par le recourant. Il se fonde pour l'essentiel sur un courrier du préposé communal de Salvan du 14 février 2005 dans lequel celui-ci indique que le recourant a fait attester sa déclaration de surface 2004 au bureau cadastral et non auprès de lui et que la responsable du cadastre ne connaissait pas les critères de terminologie agricole et les exigences des paiements directs. Le préposé poursuit en précisant que les parcelles situées au "Y._____" ont été déclarées en code 12 (prés fauchés) et que cette zone est sans accès, sauf à pied avec une déclivité de plus de 60% environ. Il certifie que, selon ses contrôles 2004 et ses constatations, le seul exploitant de ces surfaces était un tiers et que le recourant n'a ainsi exploité ces surfaces ni en fauche ni en pâture.
 - 4.1 En vertu de l'art. 36 let. b OPD, la contribution générale pour des terrains en pente allouée par hectare et par an s'élève à Fr. 510.-- pour les terrains en forte pente ayant une déclivité de plus de 35% soit in casu Fr. 341.70.-- (0,67 ha x Fr. 510.--). Comme relevé au considérant 3.1 ci-dessus, elle est réservée aux surfaces de fauche et n'est pas versée pour les pâturages. En l'espèce, le recourant ne remet pas en cause les constatations faites par le Service de l'agriculture sur l'impossibilité d'utiliser les parcelles en question pour la fauche. Force est dès lors de constater qu'il s'agit là encore d'une fausse indication de sa part, dès lors qu'il a annoncé ces parcelles en code 12, soit comme surfaces fauchées de plus de 35% de pente. C'est ainsi à juste titre que le Service de l'agriculture a procédé à la réduction susmentionnée des paiements directs concernant ces surfaces litigieuses.
 - 4.2 Comme il l'a fait pour la contestation liée à la pente des parcelles de Salvan (voir consid. 3.2 ci-dessus), le recourant invoque cependant sa bonne foi en alléguant qu'il a fait entièrement confiance au préposé

communal.

Le principe de la bonne foi, consacré à l'art. 9 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci et suscitant une expectative déterminée. Son comportement peut être actif ou passif (déclarations par "actes concluants") et son silence peut créer un état de confiance lorsqu'elle laisse subsister une situation illégale en toute connaissance de cause. (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.466/2002 du 6 février 2003 consid. 5). Ne peut invoquer l'art. 9 Cst. celui qui a reconnu l'erreur commise, ou qui aurait pu la reconnaître en déployant l'attention exigée par les circonstances et sa situation personnelle (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.768/2000 du 19 septembre 2001 consid. 4c).

Le formulaire "Relevé des structures agricoles", qui constitue la base de la demande pour des paiements directs pour la culture des champs, comprend diverses rubriques à remplir, notamment le n° de la parcelle, le n° du plan, le nom local, le propriétaire foncier, la surface totale en m², la surface exploitée en m², la zone de la parcelle, le code culture et l'espèce de culture. Les formulaires complémentaires pour annoncer les modifications de surface par rapport à l'année précédente comprennent les mêmes rubriques. S'agissant des codes cultures, soit l'indication de la pente, le formulaire du relevé des structures agricoles les définit de la manière suivante: code 10: surfaces fauchées de - de 18% de pente; code 11: surfaces fauchées de 18 à 34,9% de pente; code 12: surfaces fauchées de + de 35% de pente.

Le formulaire de demande contient également une clause selon laquelle l'exploitant, signataire de la demande, confirme l'exactitude et l'exhaustivité des données et autorise les autorités compétentes à recueillir toute information supplémentaire qu'elles jugeront nécessaire dans l'exécution de mesures de politique agricole, vétérinaires et du programme de statistique. Le formulaire complémentaire contient une clause analogue selon laquelle le soussigné atteste que les indications données sont exactes et complètes. Le devoir de collaboration ancré à l'art. 11 LSu, rappelé dans les différents formulaires de demande, est d'autant plus important en matière de paiements directs que les autorités d'exécution sont saisies annuellement de milliers de demandes et qu'elles doivent pouvoir compter que les requérants leur fournissent des données fiables correspondant à la réalité des conditions d'exploitation. Dès lors que les autorités d'exécution ne peuvent, par la force des choses, pas effectuer de contrôle dans tous les cas, mais seulement en procédant par sondages et dans les cas visés à l'art. 66 al. 4 let. a et b OPD, on doit attendre du requérant qu'il connaisse les données exactes relatives à son exploitation et que, à supposer que des incertitudes existent, il entreprenne les démarches nécessaires pour les lever avant de remplir le formulaire de demande des paiements directs (Arrêt du Tribunal fédéral non publié

2A.48/1997 du 7 juillet 1997).

Au regard de ce qui a été exposé ci-dessus, celui qui demande des paiements directs se doit de fournir des données exactes lorsqu'il remplit le formulaire. L'exploitant d'un domaine connaît en effet mieux que quiconque les spécificités de son exploitation, en particulier la surface réellement exploitée et les caractéristiques naturelles des terres. En rédigeant sa demande de paiements directs, le recourant devait s'assurer que les codes attribués correspondaient bien à la réalité. Contrairement à ce qu'il prétend, il peut en l'espèce se voir reprocher une négligence dans l'accomplissement de son devoir de collaboration en raison du fait qu'il a attesté, par sa signature, l'exhaustivité et l'exactitude des données contenues dans sa demande sans s'assurer qu'elles correspondaient effectivement à la réalité. Le recourant ne peut simplement se dégager de toute responsabilité au motif qu'il a fait confiance au préposé communal et qu'il a signé des papiers "émanant" de celui-ci.

S'agissant des parcelles de Trient, le recourant a déclaré dans son recours du 18 avril 2005 interjeté auprès de la Commission cantonale de recours que le formulaire avait été rempli avec le préposé communal et qu'il leur avait "semblé" que lesdites parcelles avaient plus de 18% de pente. Il apparaît ainsi que le recourant ne connaissait en définitive pas avec certitude la déclivité effective de ces terrains. En cas de doute, il lui revenait de déterminer ou de vérifier la déclivité effective de ces parcelles au moyen de mesures appropriées, à l'aide par exemple d'un instrument adéquat ou d'un spécialiste de la mensuration. Le recourant peut d'autant moins se prévaloir de la bonne foi pour les parcelles de Salvan qu'il n'a pas fait viser sa demande par le préposé compétent, mais par le bureau du cadastre dont la responsable ne connaissait pas les critères de terminologie agricole et les exigences des paiements directs. C'est donc en vain que le recourant se prévaut du principe de la bonne foi et le grief d'un abus de droit de la part de l'autorité se révèle infondé.

- 4.3 Le recourant ne conteste pas qu'il n'a pas exploité lui-même les parcelles annoncées. Il fait cependant valoir qu'il a toujours eu l'intention d'exploiter ces parcelles pour lesquelles il possède les contrats de bail à ferme et déclare se dégager de toute responsabilité s'agissant des surfaces "usurpées" par d'autres personnes. Dans sa réclamation du 21 mars 2005, il a relevé que, lorsqu'il avait voulu s'occuper de ces parcelles, elles avaient déjà été "broutées" par un tiers. De même, dans son recours du 18 avril 2005 devant la Commission cantonale de recours, il indique qu'un tiers est venu exploiter ces parcelles avant lui et renvoie au préposé communal pour tout renseignement, en relevant qu'il n'a pas à subir de réduction du fait que d'autres personnes ont exploité ces parcelles sans son consentement.

A teneur de l'art. 2 al. 1 let. a OPD, ont droit aux paiements directs les

exploitants qui gèrent une entreprise. On entend par exploitant une personne physique ou morale, ou une société de personnes, qui gère une exploitation pour son compte et à ses risques et périls (art. 2 al. 1 OTerm). Dans sa jurisprudence, la Commission de recours DFE a souligné que le système des paiements directs a été notamment instauré afin de garantir l'exécution de tâches d'intérêt public. A cette fin, il importe que leur octroi ne dépende pas de l'entreprise mais de l'exploitant agricole au sens de celui qui s'investit personnellement dans l'entreprise en cultivant lui-même les terres et en dirigeant personnellement l'entreprise agricole, même s'il n'effectue pas personnellement tous les travaux. Par exploitant, on entend dès lors celui qui supporte le risque économique de l'exploitation, tient une place prépondérante dans l'entreprise s'agissant de la gestion de celle-ci et de la prise des décisions (direction de l'entreprise) et qui prend une part active et effective aux activités quotidiennes de l'exploitation. A cet égard, les rapports de propriété et de possession n'ont aucune portée propre (voir décisions non publiées de la Commission de recours DFE du 25 septembre 1998 en l'affaire K. [97/JG-003] consid. 4.3 et les références citées et du 11 janvier 2002 en l'affaire R. [JO/2000-2] consid. 2 ss; arrêt du Tribunal fédéral non publié 2A.31/1997 du 22 août 1997 consid. 4a; voir également ATF 94 II 254 consid. 3b; CLAUDE PAQUIER-BOINAY, Le contrat de bail à ferme agricole: conclusion et droit de préaffermage, thèse Lausanne 1991, p. 156 et 222).

En l'espèce, il est établi et non contesté que le recourant n'a pas exploité lui-même les parcelles. Celui-ci, qui déclare que les parcelles avaient déjà été pâturées par du bétail d'un tiers lorsqu'il avait voulu s'en occuper, ne prétend en effet pas qu'il aurait lui-même entrepris divers travaux d'exploitation. Les paiements directs n'étant versés que pour les surfaces effectivement exploitées pendant l'année de contributions (Commentaires et instructions du 7 décembre 1998 de l'Office fédéral de l'agriculture relatifs à l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture, ad art. 35 al. 1 OPD), il s'ensuit que le recourant n'a pas droit aux contributions allouées pour ces surfaces. Comme le relève le Service de l'agriculture, le fait qu'un tiers ait fait pâturer son bétail avant le recourant ne peut être pris en compte et ne relève ni de la compétence du Service de l'agriculture ou de la Commission cantonale de recours ni du Tribunal de céans. Au demeurant, il ne ressort pas du dossier que le recourant ait porté plainte ou ait avisé quelque autorité que ce soit lorsqu'il s'est rendu compte qu'il ne pouvait pas exploiter personnellement les parcelles. Il n'a en particulier pas informé le Service de l'agriculture de cette situation lorsqu'il l'a constatée, mais n'a au contraire mentionné ce fait que suite à la réduction des paiements directs opérée par le Service de l'agriculture. Les contrats de bail à ferme figurant au dossier montrent certes que le recourant était autorisé à exploiter des parcelles, mais ils ne permettent toutefois pas d'occulter qu'en définitive, ce n'est pas lui qui les a effectivement exploitées. C'est donc à juste titre que les contributions à la surface lui ont été refusées.

Selon l'ancien art. 27 al. 1 OPD (RO 2001 232), en vigueur au moment des faits, le montant de la contribution à la surface allouée était de Fr. 1'200.-- par hectare et par an. En l'espèce, la réduction de Fr. 804.-- (1'200 x 0,67 ha) opérée par le Service de l'agriculture apparaît ainsi conforme au droit.

5. Enfin, la réduction des paiements directs 2004 porte sur la parcelle n° X._____, d'une surface de 2'237 m², située à Saxon pour un montant de Fr. 264.-- (0,22 ha x Fr. 1'200.--), au motif que cette parcelle a été annoncée par un autre exploitant.

Le recourant a également produit, pour cette surface, un contrat de bail à ferme pour parcelle qui a été conclu le 2 mars 2001 pour une période de 6 ans. Aucun élément du dossier ne permet d'inférer que ce contrat aurait été résilié depuis lors. Il s'ensuit que le recourant était le seul habilité à pouvoir annoncer cette parcelle pour les paiements directs 2004 et que le fait qu'elle ait été également annoncée par un tiers ne peut lui être opposé sans autre. La question se pose cependant de savoir si le recourant a exploité la parcelle en question, qu'il a déclarée en code 10, soit comme surface fauchée de moins de 18% de pente. Dans sa réclamation du 21 mars 2005, le recourant a déclaré à ce propos qu'il avait procédé à un réensemencement de la parcelle, mais que la pousse avait été si faible qu'aucune exploitation n'avait eu lieu en 2004. Dans son recours du 18 avril 2005 devant la Commission cantonale de recours, le recourant a confirmé ce fait en ajoutant qu'il ignorait qui avait annoncé cette parcelle alors qu'il l'avaitensemencée et arrosée. Il est vrai que, dans sa réponse du 23 août 2005 devant la Commission cantonale de recours, le recourant s'est limité à indiquer, pour cette parcelle, que la situation était la même que pour Salvan, soit en d'autres termes qu'un tiers l'avait exploitée avant lui. Cette parcelle ayant également été annoncée par un tiers, il est vraisemblable que celui-ci a effectivement fauché la parcelle en question et que le recourant n'a pas pu récolter le fourrage. Il n'en reste cependant pas moins que, à la différence des parcelles de Salvan, le recourant a effectué des travaux sur cette parcelle, notamment l'ensemencement et l'arrosage en vue de la récolte, ce que le Service de l'agriculture n'a au demeurant pas contesté dans sa réponse du 10 août 2005 adressée à la Commission cantonale de recours. Il s'ensuit que, même si le recourant n'a pas pu faucher lui-même la parcelle, il a néanmoins accompli des actes d'exploitation qui ne peuvent être ignorés purement et simplement. Force est dès lors de constater qu'il a droit aux paiements directs à la surface pour cette parcelle et que c'est à tort que l'autorité inférieure a exigé de lui la restitution d'un montant de Fr. 264.-- au titre de contributions à la surface.

6. Il résulte de ce qui précède que, à l'exception de la parcelle sise sur le territoire de la commune de Saxon, le Service de l'agriculture a exigé à juste titre le remboursement des paiements directs auxquels le recourant ne pouvait prétendre. L'examen de la décision du 24 février 2005,

confirmée par la décision attaquée, montre cependant que le Service de l'agriculture ne s'est pas limité à demander ce remboursement, mais qu'il a multiplié par trois le montant de Fr. 2'353.20.-- réclamé pour les fausses indications concernant les 6,36 ha de Trient (surfaces pâturées au lieu de surfaces fauchées, soit Fr. 2'353.20.-- x 3: Fr. 7'059.--) et celui de Fr. 341.70.-- pour les fausses indications concernant les parcelles de Salvan (surfaces annoncées à tort comme "fauchables", soit Fr. 341.70.-- x 3: Fr. 1'026.--).

Il apparaît ainsi que, outre la réduction des paiements directs prévue à l'art. 70 al. 1 let. a OPD, le Service de l'agriculture a prononcé une sanction au motif que c'était la deuxième année consécutive qu'il devait procéder à une réduction pour fausses indications, soit pour cas de récidive.

- 6.1 L'art. 170 al. 1 LAgr prévoit, à titre de mesure administrative, que les contributions peuvent être réduites ou refusées si le requérant viole la présente loi, ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent. L'ordonnance sur les paiements directs précise que, 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).

Le 1^{er} mars 2002, l'OFAG a élaboré, à la demande de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, 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 sanction)". Ces directives, adoptées en exécution des art. 169 ss LAgr, sont applicables pour les paiements directs 2004. Elles visent à harmoniser la réduction des paiements directs lorsque des mesures administratives doivent être prises ou que l'exploitant ne satisfait pas intégralement aux conditions requises pour l'octroi des contributions. Elles prévoient que les cantons réduisent ou refusent les paiements directs lorsque le requérant donne intentionnellement ou par négligence des indications fausses (art. 70 al. 1 let. a OPD).

Le ch. 1.1 de la partie A du dispositif de sanction contenu dans ces directives concerne les mesures administratives prononcées en cas d'indications fausses au sens de l'art. 70 al. 1 let. a OPD. Si la surface indiquée pour la surface agricole utile (SAU) de l'ensemble de l'exploitation ou pour des parcelles ayant fait l'objet d'une mensuration officielle dépasse celle qui est inscrite au registre foncier, les contributions versées pour l'ensemble de l'exploitation ou pour les parcelles en question seront réduites. 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. Pour un écart de plus de 20% ou de 1 ha entre la

surface annoncée et la surface exploitée, et en cas de récidive dans les trois ans, les paiements directs seront versés pour la surface effective, moins trois fois les paiements directs alloués pour la surface excédentaire.

- 6.2 Il est en l'espèce établi que, dans l'indication de ses surfaces, le recourant a fait de fausses déclarations en annonçant comme surfaces de fauche des parcelles représentant plus de 7 ha de surfaces qui ne pouvaient pas être fauchées ou qui ont en réalité été pâturées. Il reste ainsi à examiner si l'on est en présence d'un cas de récidive, ce que le recourant conteste.

L'examen du dossier montre à cet égard que, par décision du 29 janvier 2004, portant sur les paiements directs 2003, le Service de l'agriculture avait déjà réduit les paiements directs d'une part de Fr. 2'036.--, au motif que diverses parcelles annoncées avaient en réalité été déclarées par un autre exploitant, et d'autre part de Fr. 2'500.-- pour violation de la loi sur la protection des eaux. Suite à un recours formé à l'époque devant la Commission cantonale de recours, le montant de Fr. 2'500.-- a été annulé. En revanche la réduction de Fr. 2'036.-- a été maintenue par décision de la Commission cantonale de recours. Force est dès lors de constater que, pour l'année 2003 déjà, le recourant a subi une réduction de ses paiements directs par suite de fausses déclarations et que les nouvelles fausses déclarations faites pour l'année 2004 constituent un cas de récidive. C'est dès lors à juste titre que, en application des directives précitées, le Service de l'agriculture a multiplié par trois les montants mentionnés ci-dessus.

- 6.3 Vu sous l'angle de la proportionnalité, cette sanction n'apparaît au demeurant pas critiquable. La sanction administrative opérée en l'espèce est de nature à inciter le recourant à respecter à l'avenir les obligations qui lui incombent en vertu de son devoir de collaboration (voir consid. 4.2 ci-dessus) et à le dissuader de déposer des demandes de paiements directs qui ne correspondent pas à la réalité de l'exploitation, en particulier en ce qui concerne les prétentions qu'il fait valoir pour les surfaces de fauches en moyenne ou forte pente. Compte tenu de la récidive constatée, qui aurait pu entraîner la privation pure et simple des paiements directs en application de l'art. 70 al. 3 OPD, la sanction prononcée apparaît au surplus mesurée.

7. Le recourant considère être de bonne foi dans ses déclarations relatives aux paiements directs et n'avoir jamais induit l'autorité compétente en erreur, intentionnellement ou par négligence. Relevant que l'autorité inférieure n'a pas admis les moyens de preuve qu'il avait proposés, soit l'audition du préposé communal de Salvan, il requiert l'audition des préposés communaux de Trient et de Salvan qui pourraient, selon lui, attester de sa bonne foi.

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. S'agissant plus précisément du droit de fournir des preuves, la jurisprudence a exposé que l'autorité avait l'obligation, sous l'angle du droit d'être entendu, de donner suite aux offres de preuve présentées en temps utile et dans les formes requises, à moins qu'elles ne soient manifestement inaptes à apporter la preuve ou qu'il s'agisse de prouver un fait sans pertinence (Arrêt du Tribunal fédéral 4P.312/2006 du 27 février 2007 consid. 6.1.1). En l'espèce, comme établi ci-dessus (voir consid. 4.2), l'exploitant est seul responsable des indications qu'il fournit et il ne peut se retrancher derrière l'aval ou le consenti d'un préposé communal pour pallier l'une de ses erreurs. Dans ce contexte, il apparaît que la demande du recourant devant l'autorité inférieure visant à l'audition du préposé communal ne se révélait pas pertinente et que c'est ainsi à bon droit que la Commission cantonale de recours, dans une appréciation anticipée des preuves, n'y a pas donné suite. Pour les mêmes raisons, les mesures d'instruction requises par le recourant visant à l'audition des préposés communaux de Trient et de Salvan devant la présente instance de recours doivent être rejetées.

8. Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée viole le droit fédéral en ce qui concerne la réduction des paiements directs opérée pour la parcelle de Saxon. Le recours doit en conséquence être partiellement admis et la décision attaquée annulée dans la mesure où il est constaté que les paiements directs à rembourser pour 2004 se montent au total à Fr. 8'889.-- (Trient: Fr. 7'059.--; Salvan: Fr. 1026.-- + Fr. 804.--).
9. Le recourant obtenant très partiellement gain de cause, à raison de 3% de ses conclusions, les frais de procédure mis à sa charge, qui comprennent l'émolument judiciaire et les débours (art. 1 al. 1 du Règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]), doivent être réduits en conséquence (art. 63 al. 1 PA). La procédure n'ayant pas occasionné de frais relativement élevés au recourant, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 4 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce:

1. Le recours est partiellement admis et la décision de la Commission cantonale de recours du 9 février 2006 ainsi que celle du Service cantonal de l'agriculture du 7 avril 2005 sont annulées.
2. Une réduction de Fr. 8'889.-- est faite sur le montant des paiements directs déjà alloués pour 2004.
3. Le Service cantonal de l'agriculture est chargé de réclamer ce montant au recourant.
4. L'affaire est renvoyée à la Commission cantonale de recours afin qu'elle fixe une nouvelle fois les frais et dépens pour la procédure qui s'est déroulée devant elle.
5. Les frais de procédure d'un montant de Fr. 900.-- sont mis à la charge du recourant à raison de Fr. 800.-- et imputés sur l'avance de frais de Fr. 1'100.-- déjà perçue. Le solde de Fr. 300.-- sera restitué au recourant dès l'entrée en force du présent arrêt.
6. Il n'est pas alloué de dépens.
7. Le présent arrêt est communiqué:
 - au recourant (acte judiciaire)
 - à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
 - à la première instance (acte judiciaire)
 - au Département fédéral de l'économie (acte judiciaire)
 - à l'Office fédéral de l'agriculture (sous pli simple)

Le président de cour:

La greffière:

Bernard Maitre

Nadia Mangiullo

Voies de droit

Le présent arrêt peut être attaqué devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public dans les trente jours qui suivent la notification de l'expédition complète (art. 82 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire qui y joindra le présent arrêt et les pièces invoquées comme moyen de preuve si elles se trouvent entre ses mains (art. 42 LTF).

Date d'expédition: 21 mai 2007