



Cour II
B-803/2007
{T 0/2}

Arrêt du 2 novembre 2007

Composition

Claude Morvant (président du collège),
Francesco Brentani, Maria Amgwerd, juges ;
Nadia Mangiullo, greffière.

Parties

V. _____
représenté par Me Cédric Aguet, rue Eynard 6,
1205 Genève,
recourant,

contre

- 1. Tribunal administratif du Canton de Vaud,**
avenue Eugène Rambert 15, 1014 Lausanne,
autorité inférieure,
- 2. Département de l'économie du canton de Vaud,**
Secrétariat général, Section juridique, rue Caroline 11,
1014 Lausanne,
deuxième instance,
- 3. Service de l'agriculture du Canton de Vaud,**
rue Caroline 11bis, 1014 Lausanne,
première instance.

Objet

Paiements directs.

Faits :**A.**

A.a V._____ (ci-après : le recourant) exploite un domaine agricole sur le territoire de la commune X._____. Le 4 mai 2004, il a déposé une demande de paiements directs pour l'année 2004 en remplissant notamment le formulaire B «relevé des animaux 2004». Dans ce formulaire, il a indiqué avoir détenu 36 génisses de plus de deux ans (code 1121) au 1^{er} janvier 2004 et un nombre identique au jour de référence, soit le 4 mai 2004.

A.b En novembre 2003, le Conseil fédéral a adopté une ordonnance instituant des mesures dans l'agriculture par suite de la sécheresse en 2003. Cette ordonnance prévoyait en substance que, pour l'année 2004, les paiements directs pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers, pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles ainsi que les contributions éthologiques seraient, à la demande des exploitants et à certaines conditions, calculés sur le nombre d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers (UGBFG) pour lequel des contributions avaient été versées en 2003.

Le 10 mai 2004, le recourant a déposé une demande de contributions sur la base de cette ordonnance. Dans sa demande, le recourant a indiqué que, suite à la sécheresse de 2003, son effectif d'UGBFG détenus le 1^{er} janvier 2004 et au jour de référence du 4 mai 2004 avait été réduit par rapport à l'effectif détenu au 1^{er} janvier et au jour de référence de l'année de 2003 et que la réduction s'élevait à 34 génisses de plus de deux ans (code 1121) et à 10 génisses de un à deux ans (code 1122), ces animaux ayant été définitivement cédés à d'autres exploitations.

A.c Statuant sur ces demandes par décision du 23 février 2005, le Service de l'agriculture du canton de Vaud (ci-après : le Service de l'agriculture) a établi que, selon les données de la Banque de données sur le trafic des animaux (BDTA), l'effectif détenu en 2004 par le recourant se composait en réalité, au 1^{er} janvier 2004, de 17 génisses de plus de deux ans et 19 génisses de un à deux ans et, au 4 mai 2004, de 32 génisses de plus de deux ans et 4 génisses de un à deux ans.

Le Service de l'agriculture a ainsi constaté que la vérification effectuée montrait que l'effectif annoncé par le recourant pour les paiements directs 2004, soit 21,6 UGBFG correspondant à des paiements directs totaux de Fr. 29'260.75.-, représentait 121,35% des UGBFG calculés selon les données de la BDTA, soit 17,8 UGBFG correspondant à des paiements directs totaux de Fr. 24'390.45.- et que le bétail annoncé pour les paiements directs montrait un écart de plus de 20% par rapport à la réalité. Constatant qu'il se trouvait en présence d'une indication fautive de la part du recourant et qu'il se trouvait de surcroît en présence d'un cas de récidive, les paiements directs 2003 du recourant ayant déjà été réduits pour un motif semblable, le Service de l'agriculture a décidé de refuser d'allouer des paiements directs 2004 pour le bétail bovin. Il a en conséquence réduit les paiements directs de 2004 de Fr. 24'390.45.- sur la base de l'art. 70 de l'ordonnance sur les paiements directs en considérant que le recourant avait fait une fautive déclaration s'agissant de l'effectif de son bétail. Par ailleurs, au vu de la réduction prononcée, il a refusé d'allouer au recourant toute contribution pour la sécheresse.

A.d Par mémoire du 7 mars 2005, le recourant a déféré cette décision devant le Département de l'économie du canton de Vaud (ci-après : le Département cantonal) en concluant à l'annulation de ladite décision et au renvoi de l'affaire au Service de l'agriculture pour qu'il calcule à nouveau les contributions dues au chapitre des UGBFG sur la base de l'ordonnance sur la sécheresse. Le recourant a admis que l'effectif établi par le Service de l'agriculture sur la base de la BDTA était conforme à la réalité en relevant qu'il avait annoncé négligemment 36 génisses de plus de deux ans en sachant qu'il allait demander à bénéficier de l'ordonnance sur la sécheresse. Se fondant sur une interprétation littérale de l'art. 2 al. 3 de l'ordonnance sur la sécheresse qui prévoit que le mode de calcul ordinaire n'est pas modifié si, en 2004, les paiements directs font l'objet d'une réduction de plus de Fr. 3'000.- conformément à l'art. 70 de l'ordonnance sur les paiements directs, le recourant a allégué que l'utilisation du présent de l'indicatif dans cette disposition avait pour conséquence que, à réception d'une demande spécifique fondée sur l'ordonnance sur la sécheresse, le Service de l'agriculture ne pouvait plus prendre en compte la demande ordinaire de paiements directs qui devenait subsidiaire et qu'il ne pouvait par conséquent pas calculer les conséquences hypothétiques que l'application de l'ordonnance sur les paiements directs aurait ou aurait pu avoir en cas de fautive

déclaration, sauf à exclure purement et simplement l'application de l'ordonnance sur la sécheresse. Pour le recourant, seule une réduction des paiements directs autres que ceux relatifs au bétail pouvait justifier le refus des contributions fondées sur l'ordonnance sur la sécheresse, ce qui n'était en l'occurrence pas le cas.

Le Département cantonal ayant rejeté le recours par décision du 12 août 2005, le recourant a déféré l'affaire devant le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après : l'autorité inférieure) en concluant à l'octroi des paiements directs selon l'ordonnance sur la sécheresse sans prendre en compte le formulaire B du 4 mai 2004 et en reprenant et développant les motifs déjà invoqués devant le Département cantonal.

A.e L'autorité inférieure a rejeté le recours par arrêt du 28 août 2006 en constatant d'abord que, en raison des fausses déclarations faites à propos de l'effectif du bétail, le Service de l'agriculture avait réduit à juste titre les paiements directs octroyés au recourant pour l'année 2004. S'agissant ensuite de l'application de l'ordonnance sur la sécheresse, elle a considéré que, contrairement à l'avis du recourant, il n'y avait pas lieu de distinguer selon que la réduction des paiements directs porte sur les contributions pour la garde des animaux ou sur d'autres contributions et qu'il ne s'agissait en l'occurrence pas d'un calcul hypothétique en vue d'une réduction potentielle, mais bien d'une réduction effective des paiements directs pour avoir donné de fausses indications sur l'effectif du bétail. L'autorité inférieure a ajouté que la simple possibilité de déposer une requête séparée en application de l'ordonnance sur la sécheresse ne dispensait pas l'exploitant de remplir le formulaire B des paiements directs conformément à la vérité dès lors que, en l'absence de données correctes, il était impossible de vérifier les conditions d'application de l'ordonnance sur la sécheresse, notamment de contrôler si, en 2004, l'effectif du bétail avait réellement baissé de 10% ou plus, ou de 2 UGBFG au moins par rapport à 2003. Dite ordonnance ne prévoyant pas le versement de nouvelles contributions, mais précisant le mode de calcul des paiements directs pour les agriculteurs touchés par la sécheresse, elle commandait le respect préalable des obligations imposées par l'ordonnance sur les paiements directs et un calcul préalable des paiements directs 2004 avant dérogation au mode de calcul. Par ces motifs, l'autorité inférieure a constaté que les conditions posées par l'ordonnance sur la sécheresse n'étaient pas réunies et que le Service de l'agriculture

avait à juste titre rejeté la demande du recourant tendant à bénéficier d'une dérogation au mode de calcul ordinaire. Enfin, contrairement au recourant qui prétendait que, en présence d'une déclaration du 4 mai 2004 contenant des données inexactes et d'une déclaration du 10 mai 2004 parfaitement correcte, le Service de l'agriculture aurait dû soit solliciter des éclaircissements de la part du recourant, soit retenir que la seconde déclaration avait corrigé la première, l'autorité inférieure a considéré qu'aucune violation du principe de la bonne foi ne pouvait être reprochée au Service de l'agriculture dès lors que le recourant savait qu'il était tenu de remplir sa déclaration de paiements directs conformément à la réalité sous peine de sanctions et qu'il n'appartenait pas à l'autorité de collationner les deux formulaires pour en déceler les éventuelles contradictions.

B.

Par mémoire du 27 septembre 2006, le recourant a déféré cet arrêt devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et au renvoi de la cause au Département cantonal pour décision d'octroi des contributions selon l'ordonnance sur la sécheresse, sur la base de la demande déposée le 10 mai 2004. A l'appui de ses conclusions, le recourant fait valoir pour l'essentiel que l'ordonnance sur la sécheresse a introduit, pour 2004, une contribution extraordinaire qui devait être demandée au moyen d'un formulaire spécifique établi en vertu d'une norme spéciale instaurant une mesure dérogatoire et qu'il est évident, car conforme à la systématique normative, que cette demande spéciale remplaçait la demande de contributions ordinaires, soit le formulaire B des paiements directs, ce formulaire ne devant être pris en compte que si la contribution extraordinaire ne pouvait pas être octroyée. Le recourant en déduit que, en déposant sa demande sur la base de l'ordonnance sur la sécheresse, il ne demandait à l'administration une contribution ordinaire pour la garde d'animaux qu'à titre subsidiaire, soit uniquement dans l'hypothèse d'un rejet de sa demande de contributions extraordinaires et que, jusqu'à décision finale sur son droit aux contributions fondées sur l'ordonnance sur la sécheresse, la demande de contributions ordinaires pour la garde d'animaux était donc dénuée de toute portée. Se fondant sur une interprétation littérale et systématique de l'ordonnance sur la sécheresse, le recourant en conclut que l'autorité inférieure a violé le texte légal en considérant au contraire que, pour appliquer la norme spéciale instaurant un régime dérogatoire, il fallait préalablement

examiner ce que l'application de la norme générale aurait produit comme résultat et qu'elle est de surcroît allée encore plus loin en estimant que le résultat qui aurait pu se produire sans la norme dérogatoire s'est effectivement produit.

C.

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure a produit son dossier le 16 octobre 2006 en renonçant à se déterminer. Egalement invité à se prononcer, le Département cantonal a proposé le rejet du recours au terme de sa réponse du 3 novembre 2006.

Consulté dans cette affaire, le Département fédéral de l'économie (ci-après : le Département fédéral) a répondu le 7 décembre 2006 en relevant que les paiements directs 2004 pour le bétail avaient été refusés à juste titre en raison des fausses déclarations et que, contrairement à l'opinion soutenue par le recourant, une requête fondée sur l'ordonnance sur la sécheresse ne le dispensait pas de déposer une demande de paiements directs conforme à la vérité pour bénéficier des paiements directs 2004.

D.

Par arrêt du 22 janvier 2007, le Tribunal fédéral a transmis l'affaire au Tribunal administratif fédéral, comme objet de sa compétence.

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

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 I 140 consid. 1.1).

1.1 L'arrêt du Tribunal administratif cantonal est une décision de dernière instance cantonale (art. 4 al. 1 de la loi cantonale vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA, RSV 173.36]). Il revêt la qualité d'une décision sur recours au sens de l'art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). Daté du 28 août 2006, l'arrêt attaqué a été rendu sous l'empire 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) dans sa teneur valable jusqu'au 31 décembre 2006 (RO 2003 4230). Selon cette disposition, les décisions cantonales de dernière instance relatives à l'application de la loi sur l'agriculture et de ses dispositions d'exécution pouvaient, sauf exceptions sans pertinence pour la présente affaire, faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours DFE. C'est donc à cette dernière autorité que le présent recours aurait dû être adressé, et non au Tribunal fédéral comme le mentionnaient à tort les voies de droit figurant dans l'arrêt attaqué. Avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2007, de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), cette disposition a toutefois été modifiée et désigne le Tribunal administratif fédéral comme autorité de recours contre les décisions cantonales de dernière instance (ch. 125 de l'annexe à la LTAF). Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour statuer sur le présent recours qui lui a été transmis par le Tribunal fédéral.

1.2 Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

1.3 Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 11, 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont par ailleurs respectées.

Le recours est donc recevable.

2.

Selon l'art. 49 PA, le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué lorsque, comme en l'espèce, une autorité cantonale a statué comme autorité de recours.

3.

En l'espèce, l'objet du litige porte sur la réduction des paiements directs alloués au recourant en 2004 pour un total de Fr. 24'390.45.-,

correspondant au refus des paiements directs pour la détention du bétail.

4.

4.1 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 des contributions à la surface (art. 72 LAgr), des contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers (art. 73 LAgr), des contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (art. 74 LAgr) et des contributions pour terrains en pente (art. 75 LAgr). Elle verse également des contributions éthologiques afin d'encourager l'application et l'extension de modes de production particulièrement respectueux des animaux (art. 76a LAgr). A teneur de l'art. 178 al. 1 LAgr, les cantons sont chargés d'exécuter la loi pour autant que cette tâche n'incombe pas à la Confédération. Ils désignent les autorités ou les organisations compétentes pour exécuter la loi et pour surveiller son exécution (art. 178 al. 3 LAgr). L'art. 183 LAgr institue par ailleurs une obligation de renseigner. Si l'application de la loi, de ses dispositions d'exécution ou des décisions qui en découlent le requiert, les personnes, entreprises ou organisations concernées doivent notamment fournir aux autorités les renseignements exigés, leur remettre temporairement pour examen les pièces justificatives demandées, leur accorder l'accès à leurs locaux commerciaux et à leurs entrepôts, les laisser consulter leurs livres et leur correspondance et accepter le prélèvement d'échantillons. 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).

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).

4.2 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). A teneur de l'art. 29 al. 1 OPD, le détenteur d'animaux de rente a droit aux contributions pour les animaux de rente consommant des fourrages grossiers (UGBFG) recensés dans son exploitation le jour de référence, et qu'il garde sans interruption depuis au moins le 1^{er} janvier de l'année de contributions. Le nombre d'UGBFG au 1^{er} janvier est déterminant (art. 29 al. 2 let. b 2^{ème} phrase OPD). Ce nombre est également déterminant pour les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles (art 33 al. 2 OPD). Le montant des contributions éthologiques pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et pour les sorties régulières en plein air (SRPA) se calculent par unité de gros bétail et par an (art. 62 al. 1 et 2 OPD). 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, ainsi que la confirmation de l'exactitude des données par le requérant et par le service de contrôle associé (art. 64 al. 1 OPD). Cette exigence de la confirmation par le requérant de l'exactitude des données est rappelée dans les formulaires de demande des paiements directs, en particulier sur le formulaire B concernant le relevé des animaux.

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 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). Le canton détermine le droit du requérant aux contributions et fixe le montant de celles-ci. Pour les UGBFG les contributions sont fixées en fonction de l'effectif déterminant selon l'art. 29 OPD (art. 67 al. 1 OPD).

4.3 Les art. 169 ss LAgr instituent des mesures administratives. A ce titre, 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). A teneur l'art. 70 al. 1 let. a OPD, les cantons réduisent ou refusent les paiements directs 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).

Le 1^{er} mars 2002, l'Office fédéral de l'agriculture 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 sanctions)". Ces directives, adoptées en exécution des art. 169 ss LAgr, sont applicables pour les paiements directs 2004. Rappelant le principe contenu à l'art. 70 al. 1 let. a OPD, 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.

Le ch. 1.2 de la partie A du dispositif de sanctions concerne les mesures administratives prononcées en cas d'indications fausses au sens de l'art. 70 al. 1 let. a OPD. S'il s'avère lors d'un contrôle que l'effectif du bétail est inférieur à celui qui avait été annoncé et que l'écart est de plus de 20% ou de 4 UGB, tous les paiements directs concernés sont refusés. Il en va de même en cas de récurrence, soit en cas d'indication répétée d'un nombre d'animaux excédentaire dans les trois ans, indépendamment de la catégorie d'animaux.

4.4 Il est en l'espèce établi que, dans sa demande de paiements directs pour 2004 (formulaire B), le recourant a annoncé 36 génisses de plus de deux ans au 1^{er} janvier 2004, soit 21,6 UGBFG, et un

nombre identique le 4 mai 2004, en confirmant cet effectif par sa signature. Il est également établi que, suite à la vérification opérée par le Service de l'agriculture sur la base de la BDTA, l'effectif détenu par le recourant à la date déterminante du 1^{er} janvier 2004 selon l'art. 29 OPD se composait en réalité de 17 génisses de plus de deux ans et de 19 génisses de un à deux ans, soit 17,8 UGBFG. Le recourant, qui considère qu'il s'agit d'une erreur minime, ne le conteste pas et admet qu'il a fait preuve de négligence dans sa déclaration. Comme l'a constaté l'autorité inférieure, le recourant doit ainsi se voir reprocher une fausse indication qui justifie une réduction des paiements directs fondées sur l'art. 70 al. 1 let. a OPD. L'écart entre la déclaration du recourant et la réalité se montant à 21,3%, soit plus que la limite de 20% fixée dans le dispositif de sanctions, c'est à juste titre que tous les paiements directs concernés d'un montant total de Fr. 24'390.45.- lui ont été refusés, soit les contributions pour les animaux consommant des fourrages grossiers par Fr. 16'020.-, les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles par Fr. 3'564.45.- ainsi que les contributions éthologiques SRPA par Fr. 3'204.- et SST par Fr. 1'602.-.

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 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 l'effectif de son bétail. Cette sanction apparaît d'autant moins critiquable en l'espèce qu'il ressort du dossier que, pour l'année 2003, le recourant a déjà subi une réduction de ses paiements directs pour avoir annoncé au 1^{er} janvier 2003 un effectif supérieur de 5,1 UGBFG par rapport aux données de la BDTA. Tout en constatant à l'époque, dans sa décision du 21 décembre 2004, qu'un tel écart aurait pu justifier le refus de tous les paiements directs liés au bétail, le Département cantonal a cependant renoncé à prononcer une telle sanction et a renvoyé l'affaire au Service de l'agriculture afin qu'il opère une réduction fondée sur le seul bétail déclaré en trop. En d'autres termes, avec la mesure prise pour les paiements directs de 2003, la mesure prise par l'autorité s'est épuisée dans le versement des paiements directs en fonction du nombre effectif d'animaux retenus, sans qu'une sanction soit prononcée. Force est dès lors de constater que l'on se trouve en l'espèce en présence d'un cas de

récidive qui, selon le dispositif de sanctions, justifie également le refus de tous les paiements directs liés au bétail pour 2004. Ainsi, contrairement à ce que soutient le recourant, la sanction prononcée est bien fondée et n'apparaît nullement hypothétique.

5.

Il reste à examiner si, comme le fait valoir le recourant, le dispositif introduit par l'ordonnance sur la sécheresse est de nature à s'opposer à la sanction examinée ci-dessus.

5.1 L'ordonnance du 5 novembre 2003 instituant des mesures dans l'agriculture par suite de la sécheresse en 2003 (Ordonnance sur la sécheresse, RS 914.12) institue une disposition d'exception relative aux paiements directs pour animaux de rente consommant des fourrages grossiers. L'art. 1^{er} de cette ordonnance prévoit une dérogation au mode de calcul ordinaire en ce qui concerne les contributions pour garde d'animaux consommant des fourrages grossiers, les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles et les contributions éthologiques SST et SRPA, soit les contributions visées à l'art. 1 al. 2 let. b et c et à l'art. 1 al. 4 let. a et b OPD. Pour ces contributions, les cantons se fondent, pour le calcul des contributions en 2004 et à la demande des exploitants, sur le nombre d'UGBFG de l'année 2003 pour lequel des contributions ont été versées.

L'art. 2 de l'ordonnance sur la sécheresse à la teneur suivante :

«¹ Le calcul au sens de l'art. 1 s'applique aux exploitants qui gardent des animaux de rente consommant des fourrages grossiers (UGBFG) si :

a.

en raison de la sécheresse survenue en 2003 et de la pénurie de fourrages grossiers qui en est résultée, ils ont réduit en 2004, par rapport à 2003, le nombre total déterminant d'UGBFG de 10% ou plus, mais au moins de 2 UGBFG ;

b.

en 2003 et 2004, ils ont géré la même exploitation ou repris l'exploitation au sein de la famille après le jour de référence de l'année 2003.

2 (...)

³ En outre, le mode de calcul ordinaire n'est pas modifié si en 2004, pour l'exploitant concerné, les paiements directs :

a.

font l'objet d'une réduction ou d'un refus, conformément aux art. 22 ou 23 OPD, ou

b.
font l'objet d'une réduction de plus de 3000 francs, conformément à l'art. 70 OPD.»

L'art. 3 de l'ordonnance sur la sécheresse institue une franchise. S'agissant des exploitations pour lesquelles il est dérogé en 2004 au mode de calcul ordinaire, il convient de déduire 10%, mais au maximum Fr. 2'000.-, de la différence obtenue dans le montant des contributions calculées selon le mode ordinaire et selon la disposition énoncée à l'art. 1 de l'ordonnance sur la sécheresse. Enfin, à teneur de l'art. 4 de l'ordonnance sur la sécheresse, la demande portant sur l'application de l'art. 1 doit être déposée en même temps que la demande de paiements directs pour l'année 2004.

5.2 Le recourant fait grief à l'autorité inférieure d'avoir mal interprété la lettre et la systématique de l'ordonnance sur la sécheresse en considérant que, pour statuer sur l'octroi de la contribution extraordinaire fondée sur ladite ordonnance, il fallait au préalable examiner le formulaire B des paiements directs pour vérifier si la réduction de l'effectif du bétail correspondait à 10% et au minimum à 2 UGBFG par rapport à 2003 et que, si cet examen préalable avait pour conséquence une réduction des paiements directs, la contribution extraordinaire devait alors être refusée. Le recourant soutient au contraire que, du point de vue de la procédure, l'ordonnance sur la sécheresse prévoit deux étapes : d'abord un examen des conditions d'octroi de la contribution extraordinaire, puis un examen des conditions de refus. S'agissant de la première étape, le recourant déduit de l'art. 4 de l'ordonnance sur la sécheresse que la demande fondée sur ladite ordonnance est indépendante de la demande ordinaire de paiements directs et qu'elle doit être examinée en priorité, sans égard au formulaire B des paiements directs. Il soutient que, dans la mesure où le formulaire de demande de la contribution extraordinaire exige que les exploitants déclarent uniquement le nombre de bêtes dont ils ont dû se séparer, il implique que le calcul de la différence minimale, soit 10% et 2 UGBFG au minimum, donnant droit au versement de la contribution extraordinaire se fait par soustraction des bêtes vendues à raison de la sécheresse, converties en UGBFG, du nombre d'UGBFG retenues pour les paiements directs de 2003. Si la différence minimale est atteinte, les conditions d'octroi de la contribution extraordinaire seraient alors remplies. Ainsi, selon le recourant, le formulaire B de 2004 ne devait absolument pas être pris en compte pour décider que les conditions d'octroi de la subvention

extraordinaire étaient remplies. S'agissant de la deuxième étape, le recourant déduit de l'art. 2 al. 3 de l'ordonnance sur la sécheresse que la condition du refus de la contribution extraordinaire réside uniquement dans la réduction ou le refus des paiements directs pour annonce fautive, mais non uniquement dans le fait d'avoir rempli et déposé un formulaire B inexact. De surcroît, le recourant soutient que les termes de l'art. 2 al. 3 de l'ordonnance sur la sécheresse impliquent que, au moment de l'examen de la demande de contribution extraordinaire, la décision de réduction ou de refus des paiements directs devait déjà avoir été prise si l'on voulait pouvoir examiner si l'une ou l'autre des conditions de refus de la contribution extraordinaire est réalisée. Une telle décision de réduction ou de refus ne pourrait cependant concerner que les paiements directs qui n'ont pas trait à la détention du bétail selon le formulaire B puisque, selon l'interprétation que fait le recourant, le Service de l'agriculture n'avait pas à l'examiner préalablement au cours de la première étape et qu'il ne pouvait par conséquent pas avoir pris de décision sur ce point. Enfin, le recourant conteste que, pour le calcul de la franchise selon l'art. 3 de l'ordonnance sur la sécheresse, il faille préalablement procéder au calcul ordinaire des paiements directs selon l'OPD. Pour le recourant, la logique élémentaire commande que la franchise ne soit calculée qu'après l'établissement de la contribution extraordinaire et que, dans le cadre de l'examen subséquent de la franchise, une erreur dans le formulaire B ne peut avoir d'effet sur l'octroi ou le refus de la contribution extraordinaire. Ainsi, en présence d'une indication fautive dans le formulaire B du 4 mai 2004, le Service de l'agriculture aurait dû procéder au calcul hypothétique des UGBFG sur la base de ce formulaire, estimer que la demande de contribution ordinaire aurait été refusée si elle avait été demandée et retenir la déduction maximale de Fr. 2000.- prévue par l'art. 3 de l'ordonnance.

5.3 Cette argumentation ne convainc pas. Fondée sur l'art. 79 al. 2 LAgr, l'ordonnance sur la sécheresse a pour but d'aider les exploitations paysannes à surmonter les difficultés financières exceptionnelles engendrées par la sécheresse de 2003 en instituant d'une part une disposition d'exception relative aux paiements directs pour UGBFG et en prévoyant d'autre part des prêts au titre de l'aide aux exploitations. S'agissant des paiements directs, l'art. 1^{er} de cette ordonnance n'institue une dérogation par rapport à l'OPD qu'en ce qui concerne le mode de calcul des paiements directs. Or, seuls peuvent prétendre à la contribution extraordinaire, et bénéficier par là du mode

de calcul plus favorable, les exploitants qui ont droit aux paiements directs, droit qui se détermine exclusivement sur la base de l'OPD. En prévoyant que la demande de contribution extraordinaire doit être déposée en même temps que la demande de paiements directs pour l'année 2004, l'art. 4 de l'ordonnance sur la sécheresse ne dit pas autre chose. Comme relevé au consid. 4 ci-dessus, le droit aux paiements directs pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers et le nombre d'animaux déterminant s'établit selon l'art. 29 OPD, soit, dans le cas d'espèce en fonction du bétail détenu au 1^{er} janvier et au jour de référence du 4 mai 2004. A cet égard, seul le formulaire B des paiements directs, que l'exploitant est tenu de remplir conformément à la réalité de l'exploitation, permet de déterminer quel était l'effectif à ces deux dates. Le formulaire ad hoc concernant la demande de contribution extraordinaire ne donne quant à lui aucune indication sur l'effectif détenu. Il indique uniquement le nombre d'animaux dont l'exploitant s'est séparé en raison de la sécheresse et permet à l'autorité de vérifier au besoin si tel a effectivement été le cas. Si ce dernier formulaire est certes distinct de la demande ordinaire de paiements directs, respectivement du formulaire B, il n'en est ainsi pas pour autant indépendant mais complémentaire. En tant que tel, il n'est pas suffisant pour établir à satisfaction de droit l'effectif aux dates de référence, en particulier pas au 1^{er} janvier 2004. Il ne permet ainsi pas à lui seul de vérifier que la condition posée par l'art. 2 al. 1 let. a de l'ordonnance sur la sécheresse est réalisée, à savoir, en 2004, une réduction du nombre total déterminant d'UGBFG soit selon l'art. 29 OPD de 10% ou plus, mais au moins de 2 UGBFG par rapport à 2003. Ainsi, contrairement à ce que laisse entendre le recourant, la demande de contribution extraordinaire ne saurait se substituer à la demande ordinaire qui resterait lettre morte pour déterminer le droit aux contributions et ne retrouverait sa raison d'être qu'au stade du calcul de la franchise selon l'art. 3 de l'ordonnance sur la sécheresse, l'autorité étant alors amenée à corriger les fausses indications de l'exploitant, mais à s'abstenir d'en tirer une conséquence quelconque sur le droit de l'exploitant aux paiements directs pour la garde du bétail, hormis la fixation de la franchise maximum de Fr. 2000.-. Un tel raisonnement, constitutif d'une inégalité de traitement manifeste à l'égard des exploitants qui ne demandent pas la contribution extraordinaire, n'est pas soutenable et ne trouve d'appui ni dans la systématique générale des paiements directs ni dans celle de l'ordonnance sur la sécheresse. Il convient au contraire de constater que, en l'absence d'une demande ordinaire

complète fondée sur l'OPD et d'une décision portant sur le droit aux paiements directs, la demande de contribution extraordinaire n'a aucun effet. C'est dès lors à juste titre que l'autorité inférieure a considéré que le traitement de la demande ordinaire de paiements directs constituait un préalable nécessaire à l'examen, subséquent, de la demande de contribution extraordinaire. Cet examen préalable ayant en l'espèce conduit au prononcé d'une sanction supérieure à Fr. 3'000.-, c'est dès lors à bon droit que, conformément à l'art. 2 al. 3 let. b de l'ordonnance sur la sécheresse, la contribution extraordinaire a été refusée au recourant.

5.4 Le recourant fait finalement grief au Service de l'agriculture d'avoir violé le principe de la bonne foi. Il allègue qu'en déduisant le nombre de bêtes vendues à raison de la sécheresse de 2003 du nombre de bêtes que le recourant détenait en janvier et en mai 2003, ce Service avait tous les éléments pour constater que le formulaire B contenait une erreur et que, au vu de l'incohérence de deux déclarations déposées à six jours d'intervalles et ayant le même objet, il aurait dû solliciter du recourant les éclaircissements nécessaires de manière à réparer le vice constaté.

Ancré à l'art. 9 Cst (RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 II 361 consid. 7.1).

Dans sa réponse au recours, le Département cantonal conteste toute violation du principe de la bonne foi en relevant que les effectifs et les catégories de bétail peuvent varier fortement d'une année à l'autre, et même au cours de la même année, de sorte qu'il était en l'espèce impossible au Service de l'agriculture de savoir, compte tenu de l'effectif 2003 et des bêtes annoncées sur le formulaire spécial, quel pouvait être l'effectif 2004. De fait, il ressort du dossier que le recourant a déclaré s'être séparé, en raison de la sécheresse, de 34 génisses de plus de deux ans et de 10 génisses de un à deux ans. Convertis en UGBFG conformément aux coefficients figurant dans l'annexe à 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), ce bétail correspond à 24,4 UGBFG ([34 X 06 = 20,4 UGBFG] + [10 x 0,4 = 4 UGBFG]). Dans sa demande de paiements directs 2003 (formulaire B), le recourant avait d'abord déclaré détenir 38,8 UGBFG au 1^{er} janvier 2003, puis a réduit ce chiffre à 33,7 UGBFG après avoir admis une erreur de retranscription. C'est ce dernier chiffre qui a été retenu par la décision sur recours du Département cantonal du 21 décembre 2004. A suivre le raisonnement du recourant, il faudrait donc constater que, au 1^{er} janvier 2004, le recourant détenait 9,3 UGBFG (33,7 UGBFG - 24,4 UGBFG), soit un chiffre sans aucun rapport avec les 17,8 UGBFG qu'il détenait en réalité à ce moment-là sur la base de la BDTA, et encore moins avec les 21,6 UGBFG annoncés dans le formulaire B. Force est donc de constater, comme le relève le Département cantonal, que le Service de l'agriculture ne pouvait rien déduire de la comparaison entre les données de 2003 et le bétail vendu par suite de la sécheresse. Comme le relève pertinemment l'autorité inférieure au consid. 3 de la décision attaquée, auquel il est renvoyé, le Service de l'agriculture n'a commis aucune erreur et n'a manifestement pas violé le principe de la bonne foi. Il incombait au recourant de remplir le formulaire B de manière correcte et il n'appartenait pas aux autorités de collationner les deux formulaires pour en déceler les éventuelles contradictions, ce d'autant, comme établi ci-dessus, que la comparaison en question est sans aucune pertinence.

6.

Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne constate pas les faits de manière inexacte ou incomplète (art. 49 PA). Entièrement mal fondé, le recours doit en conséquence être rejeté.

7.

Vu l'issue de la procédure, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours doivent être mis à la charge du recourant qui succombe (art. 63 al. 1 PA et 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]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 et 4 FITAF). En l'espèce, les frais de procédure qui doivent être fixés à Fr. 2000.- sont

intégralement compensés par l'avance de frais de Fr. 2'000.- versée par le recourant le 1^{er} mars 2007.

Il n'y a par ailleurs pas lieu d'allouer de dépens au recourant qui succombe (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 2'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est intégralement compensé par l'avance de frais de Fr. 2'000.- déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
- à la deuxième instance (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)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Claude Morvant

Nadia Mangiullo

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée 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 (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (voir art. 42 LTF).

Expédition : 7 novembre 2007