

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 22 décembre 2005**

Statuant sur le recours interjeté le 5 janvier 2005  
**(3A 05 3)**

par

**X.**, à S.,

contre

la décision rendue le 23 novembre 2004 par **la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du canton de Fribourg;**

**(agriculture)**

## **Considérant :**

### **En fait:**

- A. X. exploite un domaine agricole, axé sur la production laitière, à S. Son exploitation est affiliée à Bio Suisse, anciennement Association suisse des organisations d'agriculture biologique (ASOAB), depuis 1996.

Suite à des visites non annoncées effectuées le 12 janvier et le 28 mars 2002 à son domaine, le vétérinaire cantonal a constaté qu'aucune trace ne permettait d'établir que le bétail était régulièrement sorti. Il l'a dénoncé au juge d'instruction en avril 2002 pour infraction à la loi fédérale sur la protection des animaux notamment. Le 17 septembre 2003, le Juge de police du district l'a acquitté de ce chef de prévention, considérant que les éléments figurant au dossier n'étaient pas suffisamment étayés pour asseoir sa conviction.

- B. Le 2 septembre 2002, lors de l'inscription pour l'année de contribution 2003, X. s'est annoncé pour les contrôles PER (prestations écologiques requises), BIO, SST (système de stabulation particulièrement respectueux) et SRPA (sorties régulières en plein air d'animaux de rente).

Le Service de l'agriculture du canton de Fribourg (ci-après: SAgri) a procédé, le 14, le 15 et le 16 janvier 2003, à plusieurs contrôles inopinés. Il est apparu de ses observations que le bétail n'avait pas été sorti durant ces trois jours. Le 17 janvier, une vision locale non annoncée a eu lieu en présence de l'exploitant, de son fils, du responsable régional du SAgri et du vétérinaire cantonal. A cette occasion, un exercice de sortie du bétail a été effectué. Le journal des sorties a également été contrôlé.

Le 20 mars 2003, sur la base des constatations faites par ce service, l'organe de certification Bio Inspecta a infligé à X. un avertissement. Le 21 mai, la Commission de recours de cette organisation a rejeté le recours déposé par le précité le 12 avril 2003.

- C. Le 29 avril 2003, X. a déposé, auprès du SAgri, une demande de paiements directs généraux et de contributions écologiques.

Par décision du 25 novembre 2003, le Service de l'agriculture du canton de Fribourg (ci-après: SAgri) a établi le décompte des contributions et a opéré,

du montant total accordé de 62'205,85 frs, une réduction de 11'159,60 frs pour manquement aux prescriptions de l'art. 70 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.13). Il a considéré, en effet, que la condition des sorties régulières du bétail en plein air pour recevoir les contributions n'était pas remplie.

- D. X. a formé opposition le 4 décembre 2003 auprès du SAgri. Il a fait valoir que la réduction était injustifiée et s'est référé au procès-verbal établi par le vétérinaire cantonal, le 4 février 2003, ainsi qu'au rapport de l'Association fribourgeoise des agriculteurs pratiquant une agriculture respectueuse de l'environnement (AFAPI), du 17 février 2003, et à ceux de Bio Inspecta des 11 décembre 2002 et 11 août 2003, démontrant tous, selon lui, qu'il respectait les exigences requises. Il a également relevé que le Juge de police du district avait considéré, lors de son audience du 17 septembre 2003, que les passages du collaborateur du SAgri devant l'exploitation ne constituaient pas une preuve valable de non sortie du bétail.

Le SAgri a maintenu son point de vue dans sa décision sur opposition du 10 février 2004. Il a expliqué, en préambule, que la réduction ne concernait pas la sortie du bétail par rapport à la protection des animaux, mais bien le non respect des conditions - plus exigeantes - fixées pour bénéficier de la contribution du programme SRPA. Il a précisé ensuite que la réduction litigieuse portait, d'une part, sur la contribution pour les sorties régulières en plein air, ce qui représente 180 frs par UGB ou, pour 26 vaches, 4'680 frs, et, d'autre part, sur la contribution pour la culture biologique, représentant 6'479,60 frs. Il a rappelé qu'il avait été constaté que les vaches laitières n'avaient pas été sorties du 14 au 16 janvier 2003, contrairement à ce que l'exploitant avait annoncé, et que, lors de la sortie effectuée le 17, le comportement des vaches, qui se cornaient et se poussaient – quatre d'entre elles étant même tombées - laissait apparaître qu'elles n'étaient pas sorties tous les deux jours.

- E. Le 1<sup>er</sup> mars 2004, X. a interjeté un recours auprès de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après: DIAF). Concluant à l'annulation de la réduction, il est revenu sur les observations faites par le responsable régional du SAgri lors de ses visites et y a opposé le fait qu'il était impossible, depuis la route, de voir autour de la ferme ou de constater l'état de la place goudronnée. Il a ajouté que les vaches doivent simplement sortir treize fois par mois et non pas tous les deux jours et qu'il n'existe aucune prescription concernant la durée des sorties ou le moment de la journée auquel elles doivent avoir lieu.

- F. Le SAgri a déposé ses observations le 24 mars 2004. Il a répété qu'il avait contrôlé, sur place et à différentes heures de la journée, du mardi 14 au jeudi 16 janvier 2003, la sortie des vaches et qu'il avait constaté que X. ne les avait pas sorties en suffisance pour être en conformité avec le programme SRPA. Bien que l'exploitant ait inscrit sur le journal qu'une sortie avait eu lieu le mardi et le jeudi, il a souligné le fait qu'aucune animation n'avait été constatée durant ces deux après-midi. Il a rappelé que la sortie du 17 janvier 2003 avait démontré, selon le rapport du vétérinaire cantonal, que les vaches n'étaient pas sorties régulièrement. Enfin, il a fait savoir qu'il était tout à fait possible d'observer les vaches depuis la route et a joint à cet effet une photo prise le 6 février 2004.
- G. Dans ses contre-observations le 5 mai 2004, X. a maintenu ses conclusions et relevé que son bétail était généralement sorti dans le courant de l'après-midi mais que, pour des raisons d'organisation du travail, il lui arrivait de le sortir à d'autres moments de la journée. Il a une nouvelle fois affirmé que, autour de la ferme, les sorties n'étaient pas visibles et qu'il n'était pas possible de vérifier l'état de la place goudronnée prévue pour la sortie. Il a indiqué qu'un contrôle non annoncé de l'AFAPI avait eu lieu le 26 mars 2004 et que son rapport ne contenait aucune remarque particulière. Les nombreux contrôles effectués par cet organisme ainsi que par Bio Inspecta durant les deux dernières années ont montré, selon lui, qu'il respectait les exigences.
- H. Le 30 septembre 2004, la DIAF a interrogé l'Office vétérinaire fédéral sur les cas dans lesquels des luttes de hiérarchie au sein d'un troupeau peuvent être observées. Appelé à s'exprimer sur la réponse donnée par cet office, X. a mis en doute le fait que, lors de l'inspection du 17 février, les vaches s'étaient cornées et que certaines d'entre elles avaient glissé, les photographies prises par le vétérinaire cantonal ne permettant pas, selon lui, de l'établir.
- I. Le 23 novembre 2004, la DIAF a rendu sa décision par laquelle elle a rejeté le recours et maintenu la décision sur réclamation du SAgri. Elle a considéré, tout d'abord, que les inscriptions dans le journal des sorties ne constituaient pas des preuves irréfragables. Les investigations mises en œuvre par le SAgri avaient au contraire, selon elle, permis d'établir que ce document ne correspondait pas à la réalité. Il n'était donc pas arbitraire de conclure que X. ne sortait pas ses vaches de manière conforme aux exigences SRPA. Elle a fait valoir ensuite que la charge de la preuve des sorties régulières incombait à l'exploitant, respectivement à celui qui demande des paiements directs, et que ce dernier avait échoué. La réduction s'avérait donc, dans son principe, tout à fait justifiée.

- J. Contre cette dernière décision, X. a interjeté recours auprès de l'Instance de céans en date du 5 janvier 2005. Il conclut à l'admission de son recours et au versement immédiat de la contribution pour sorties régulières en plein air d'un montant de 4'680 frs ainsi que celle pour culture biologique d'un montant de 6'479,60 frs, principalement, et au renvoi de la cause à la DIAF pour nouvelle décision, subsidiairement. Il conteste le fait que les vaches n'auraient pas été sorties les 14 et 16 janvier 2003. S'agissant de l'exercice de sortie du 17, si certaines se seraient butées avec les cornes, cela n'aurait pas dépassé ce qu'il est habituel de voir dans un troupeau. Il ajoute qu'il y intègre régulièrement des vaches provenant de son chalet d'alpage, ce qui remet plus souvent en question la hiérarchie à l'intérieur du troupeau. S'il affirme sortir ses vaches habituellement vers 15h30, cela n'est qu'une heure indicative et on ne saurait tirer des conclusions définitives des passages et des observations du collaborateur du SAgri. Il souligne une fois de plus que l'organisme de contrôle Bio Inspecta a considéré qu'il exploitait l'ensemble de son exploitation conformément aux exigences des prestations écologiques requises, ses attestations devant être considérées comme preuve. Il invoque en outre que le contrôle des prescriptions écologiques n'a en aucun cas été confié aux cantons. Le SAgri serait ainsi, à ses yeux, uniquement chargé de traiter les demandes d'aides financières et d'en fixer le montant, mais ne disposerait pas d'un pouvoir d'inspection. Il fait valoir ensuite que, quand bien même le SAgri, respectivement son préposé, aurait été habilité à contrôler son exploitation, il a abusé de son pouvoir d'appréciation. En effet, ce service ne pouvait pas se baser sur deux procès-verbaux du vétérinaire cantonal et du responsable local alors que deux inspections en 2003 de Bio Inspecta et une autre de l'AFAPI attestent du respect des prescriptions relatives aux sorties en plein air. Il rappelle encore que les heures de sorties ne doivent pas être notées sur le carnet, mais uniquement les jours où celles-ci ont eu lieu. De même, seules treize sorties par mois au minimum sont exigées, mais pas selon une cadence régulière.
- K. Dans ses observations du 11 mars 2005, la DIAF a proposé le rejet du recours et le maintien de sa décision. Elle relève, notamment, que la certification bio est en principe donnée sur la base d'une confiance mutuelle, à partir des inscriptions portées dans le journal des sorties. Elle précise que le vétérinaire cantonal, qui a émis de sérieux doutes sur la fréquence des celles-ci, a considéré que l'exercice du 17 janvier 2003 avait été réussi sur le plan de la protection des animaux uniquement. L'AFAPI a, elle aussi, vérifié l'exploitation sous cet angle exclusivement. Elle maintient que le carnet des sorties n'a aucune valeur probante, puisque les faits qui y sont relevés ne correspondent pas à la réalité. Elle ajoute que le recourant et son fils, interrogés sur la question de l'heure de sortie, ont eux-mêmes indiqué, sans hésitation, 15h30. Or, à l'heure dite, aucun mouvement autour des écuries n'avaient été remarqué. Elle fait valoir enfin que le SAgri est un organe

d'exécution et de contrôle, de sorte que les inspections auxquelles a procédé son responsable régional, avec l'aide du vétérinaire cantonal, étaient conformes au droit.

Le 13 mai 2005, le recourant a déposé ses contre-observations. Il conteste, en particulier, avoir indiqué, lors de l'inspection du 17 février 2003, une heure précise des sorties. Pour le reste, il maintient essentiellement les griefs précédemment invoqués.

**En droit:**

1. a) Conformément à l'art. 9 al. 1 de l'arrêté du 3 mai 1994 d'exécution des législations fédérale et cantonale instituant des mesures de politique agricole (ci-après: AEMPA, RSF 910.21), les décisions prises en application du présent arrêté sont sujettes à recours, conformément au code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Selon l'al. 2 de cette disposition, les décisions relatives aux demandes d'aides financières sont sujettes à réclamation préalable, dans les dix jours, auprès de l'autorité qui a statué.

Interjeté le 5 janvier 2005 contre la décision rendue sur réclamation le 23 novembre 2004, le recours de X. respecte le délai, compte tenu de la suspension des délais du 24 décembre au 5 janvier (art. 30 al. 1 let. b CPJA), et les formes prescrits par les art. 79 à 81 CPJA. Le Tribunal administratif est compétent pour en connaître en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA en relation avec l'art. 9 AEMPA.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
2. a) Selon l'art. 104 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population (let. a), à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien

du paysage rural (let. b) et à l'occupation décentralisée du territoire (let. c). Conformément à l'al. 2, en complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. Selon l'al. 3, elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes: elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique (let. a); elle encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux (let. b); elle légifère sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires (let. c); elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires (let. d); elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement (let. e); elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale (let. f). En vertu de l'al. 4, elle engage à ces fins des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération.

- b) Selon l'art. 1<sup>er</sup> de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1), la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population (let. a); à la conservation des ressources naturelles (let. b); à l'entretien du paysage rural (let. c); à l'occupation décentralisée du territoire (let. d).

L'art. 2 al. 1 LAgr prévoit que la Confédération prend notamment les mesures suivantes: créer des conditions-cadre propices à la production et à l'écoulement des produits agricoles (let. a); rémunérer, au moyen de paiements directs, les prestations écologiques et celles d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes cultivant le sol (let. b); veiller à ce que l'évolution du secteur agricole soit acceptable sur le plan social (let. c); contribuer à l'amélioration des structures (let. d); encourager la recherche agronomique et la formation professionnelle agricole, ainsi que la sélection animale et végétale (let. e); réglementer la protection des végétaux et l'utilisation des matières auxiliaires (let. f, dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2003).

La LAgr consacre le principe de l'art. 2 al. 1 précité à son art. 70. Cette disposition, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003, prévoit que la Confédération octroie aux exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol des paiements directs généraux et des contributions écologiques s'ils prouvent qu'ils fournissent les prestations écologiques requises (al. 1). La Confédération encourage les modes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux, en allouant des contributions écologiques présentant un intérêt économique (al. 3).

- c) Suite à l'entrée en vigueur de la LAgr, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD; RS 910.13), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Selon l'art. 1 al. 1 OPD, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003, les paiements directs comprennent les paiements directs généraux et les contributions écologiques. Conformément à l'al. 3 de cette disposition, par contributions écologiques, on entend les contributions pour la compensation écologique (let. a); les contributions pour la culture extensive de céréales et de colza (let. b); les contributions pour la culture biologique (let. c); les contributions pour la garde d'animaux de rente particulièrement respectueuse de l'espèce (let. d).

- aa) En vertu de l'art. 57 al. 1 OPD, la Confédération accorde des contributions aux exploitants qui gèrent leur entreprise conformément aux dispositions des art. 3, 6 à 16 et 38 à 39 de l'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique et la désignation des produits et des denrées alimentaires biologiques (ordonnance sur l'agriculture biologique; RS 910.18). Selon l'art. 58 OPD, dans sa teneur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, les contributions allouées par hectare et par an sont fixées comme suit: cultures spéciales 1'200 frs (let. a), autres terres ouvertes 800 frs (let. b), autres surfaces agricoles utiles 200 frs (let. c). S'agissant des exigences relatives à la garde d'animaux de rente, l'art. 15 al 1, 1<sup>ère</sup> phr., de l'ordonnance sur l'agriculture biologique dispose que les bovins, y compris les animaux des espèces Bubalus et Bison, les équidés, les moutons, les chèvres, les porcins et la volaille doivent être gardés selon les dispositions sur les sorties régulières en plein air figurant à l'art. 61 OPD et dans ses dispositions d'exécution.
- bb) L'art. 59 OPD prévoit en outre que la Confédération accorde des contributions aux exploitants qui gardent des animaux de rente dans des étables particulièrement respectueuses de l'espèce ou qui font régulièrement sortir les animaux (al. 1). L'art. 61 OPD traite des sorties régulières en plein



air. Conformément à l'al. 1 de cette disposition, pour les sorties régulières en plein air, il convient d'assurer aux animaux consommant des fourrages grossiers, pendant la période de végétation, au moins 26 sorties réglementaires au pâturage par mois, à des jours différents et, pendant la période d'affouragement d'hiver, au moins treize sorties réglementaires en plein air par mois, à des jours différents (let. a). L'al. 6 dispose que le département détermine la manière de relever les sorties. Selon l'art. 62 al. 2 let. a OPD, le montant des contributions allouées pour les sorties régulières en plein air s'élève, par unité de gros bétail et par an, à 180 frs\* pour les bovins (\*teneur selon le ch. I de l'ordonnance du 10 janvier 2001, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2001) .

cc) Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, est également entrée en vigueur l'ordonnance du Département fédéral de l'économie (DFE) du 7 décembre 1998 sur les sorties régulières en plein air d'animaux de rente (ordonnance SRPA; RS 910.132.5). Conformément à l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance SRPA, les prescriptions minimales de sorties sont fixées dans l'annexe 1 (intitulée exigences minimales relatives aux sorties et allègements en matière de tenu du journal). L'al. 4 du même article dispose que, pour chaque catégorie d'animaux, les sorties doivent être mentionnées dans un journal des sorties dans les trois jours au plus tard. Les allègements en matière de tenue du journal des sorties sont réglés dans l'annexe 1. Selon cette annexe, dans la catégorie des bovins, tous les animaux (sauf ceux figurant au ch. 1.2) doivent bénéficier, pendant la période d'affouragement d'hiver, d'au minimum treize sorties réglementaires par mois. Si, pendant un laps de temps déterminé, un groupe d'animaux peut sortir en permanence, le journal des sorties ne doit mentionner que le premier et le dernier jour de ce laps de temps (ch. 1.1 let. b).

d) Selon l'art. 63 OPD, les paiements directs ne sont octroyés que sur demande écrite. Celle-ci doit être adressée à l'autorité désignée par le canton de domicile.

Conformément à l'art. 66 OPD, pour l'exécution des contrôles, les cantons peuvent associer des organisations présentant toutes garanties de compétence et d'indépendance; les cantons supervisent, par sondage, leurs activités de contrôle (al. 1). Les exploitants qui demandent des contributions pour la culture biologique selon le titre 3, chapitre 3, doivent être contrôlés par un organisme de certification accrédité conformément à l'art. 28 ou 29 de l'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique. Les cantons surveillent les contrôles. Les organismes de certification mettent les documents nécessaires à la prise de la décision concernant l'octroi des contributions à la disposition des cantons (al. 2). 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 (al. 3). Pour chacune des mesures citées dans la présente ordonnance ainsi que pour les prestations écologiques requises visées au chapitre 3, les cantons veillent à faire contrôler durant l'année de contributions (al. 4) toutes les exploitations qui demandent des contributions pour la première fois (let. a); toutes les exploitations dans lesquelles des manquements ont été constatés lors de contrôles effectués l'année précédente (let. b) et 30% au moins des exploitations restantes sélectionnées au hasard (let c). Le canton ou l'organisation informe immédiatement l'exploitant des manquements constatés ou de l'inexactitude de certaines données. Lorsque celui-ci conteste les résultats du contrôle, il peut, dans les trois jours ouvrables qui suivent, exiger que le canton ou l'organisation procède à un nouveau contrôle dans les 48 heures (al. 5). Les cantons établissent, selon les instructions de l'office, un rapport annuel relatif à leur activité de contrôle et aux sanctions qu'ils ont arrêtées (al. 6).

- e) Selon l'art. 170 LAgr, les contributions peuvent être réduites ou refusées si le requérant viole la présente loi, ses dispositions d'exécution ou les décisions qui en découlent (al. 1). Les contributions sont réduites ou refusées au moins pour les années où le requérant a violé les dispositions (al. 2).

En vertu de l'art. 70 al. 1 let. d OPD, les cantons réduisent ou refusent les paiements directs lorsque le requérant ne respecte pas les conditions et les charges de la présente ordonnance ni d'autres qui lui ont été imposées.

- f) Selon l'art. 1 AEMPA, la DIAF est chargée de l'application des législations fédérale et cantonale relatives aux primes, contributions et paiements directs (al. 1). Elle surveille l'accomplissement des tâches confiées à ses unités administratives et coordonne leurs activités (al. 2).

Aux termes de l'art. 2, le SAgr est chargé de traiter toutes les demandes d'aides financières et d'en fixer le montant, pour autant qu'une tâche particulière ne soit pas confiée à un autre service de l'Etat ou à une organisation professionnelle (al. 1). En particulier, il statue sur les demandes relatives aux paiements directs généraux (let. a) et aux contributions écologiques (let. b). Il remplit les autres tâches qui sont confiées aux cantons par la législation fédérale.

- g) La procédure administrative est régie essentiellement par la maxime inquisitoriale, selon laquelle les autorités définissent les faits pertinents et les preuves nécessaires, qu'elles ordonnent et apprécient d'office. Cette maxime doit cependant être relativisée par son corollaire, soit le devoir de

collaboration des parties à l'établissement des faits, ainsi que par le droit des parties, compris dans le droit d'être entendu, de participer à la procédure et d'influencer la prise de décision (ATF 120 V 357 consid.1a p. 360). Le devoir de collaboration des parties concerne tout d'abord l'administré qui adresse une demande à l'autorité dans son propre intérêt. L'administré doit ainsi renseigner le juge sur les faits de la cause, indiquer les moyens de preuve disponibles et motiver sa requête, en particulier en procédure contentieuse, (ATF 119 III 70 consid. 1 p. 71/72 et la jurisprudence citée; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, n. 2.2.6.3, p. 258 ss). Les parties n'ont pas, à proprement parler, la charge de la preuve des faits (ATF 115 V 142). Néanmoins, si on ne peut pas attendre de l'autorité qu'elle réunisse des preuves pour établir un état de faits vraisemblables et non pas seulement des faits possibles et si le recourant attend un avantage de la décision, il doit fournir les preuves de son droit. En d'autres termes, pour les faits constitutifs d'un droit, le fardeau de la preuve incombe au requérant (ATF 112 Ib 65 consid. 3, 106 Ib 75 consid. 5). Si une partie ne parvient pas à prouver un fait à son avantage, elle en supporte les conséquences (BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle 1991, p. 419 n° 2021; PIERRE MOOR, op. cit, p. 260)

3. a) En l'espèce, X. estime qu'il a droit au versement, pour l'année 2003, de la contribution pour sorties régulières en plein air et de celle pour culture biologique. Il fait valoir, en substance, qu'il s'est conformé aux exigences légales en la matière. L'autorité intimée s'appuie quant à elle sur le rapport du responsable régional du SAgrri du 30 janvier 2003 ainsi que sur deux procès-verbaux concernant la visite du 17 janvier établis, d'une part, par ce même responsable et, d'autre part, par le vétérinaire cantonal, pour dire qu'il ne les a, au contraire, pas respectées.
- b) Le responsable régional du SAgrri a contrôlé la sortie du bétail le mardi 14, le mercredi 15 et le jeudi 16 janvier 2003. Il a effectué 3 passages le premier jour, à 14h50, 15h30 et 16h30, quatre passages le deuxième jour, à 10h00, 10h30, 14h00 et 15h00, et quatre passages également le troisième jour, à 10h35, 10h50, 13h35 et 15h40. Le rapport établi le 30 janvier 2003 mentionne qu'à aucun moment le bétail n'était sorti et qu'aucune animation n'était constatée. Le vendredi 17, lors de sa visite avec le vétérinaire cantonal, il a contrôlé le journal des sorties. Il y était indiqué que les vaches laitières, les génisses et les taureaux de plus de 1 an avaient été sortis le 14 et le 16 janvier. Appelés à préciser les heures de sorties, le recourant et son fils ont déclaré que ces dernières ont eu lieu à 15h30. Le procès-verbal est formulé ainsi: "A cette question, M. X. indique que les vaches ont été sorties mardi et jeudi vers 15h30, ce qui a été confirmé ensuite par le fils. En règle générale, les vaches sont sorties à ces heures pour une question

d'organisation, cependant, il peut arriver qu'occasionnellement MM. X. sortent les vaches à une autre heure de la journée".

Un exercice de sortie a également été effectué. Dans son rapport du 4 février 2003, complétant le protocole rédigé par le responsable régional, le vétérinaire cantonal fait les remarques suivantes: "Il y avait une certaine agitation. Les vaches cherchaient à se réorganiser dans la hiérarchie du troupeau. Elles se cornaient, se poussaient. Ce genre de réaction de "Rangordnung" (= stade hiérarchique) ne se manifeste pas lors d'une sortie plus régulière (tous les 2 jours par exemple). (...) Même si l'exercice présenté par Mrs X., père et fils, le 17 janvier 2003 était classé comme réussi, nous avons de sérieux doutes quant à la fréquence des sorties (...). Moyen de preuve: attitude des vaches lors de la sortie et procès-verbal de M. Y."

- c) Les contrôles inopinés ont révélé que les inscriptions dans le carnet des sorties pour le mardi 14 et le jeudi 16 janvier 2003 étaient inexactes. A l'heure indiquée oralement par X., les vaches n'étaient pas sorties et aucune activité n'était remarquée.

Le recourant conteste les faits. Ses explications ne s'avèrent toutefois pas convaincantes. S'agissant en effet de l'heure de sortie, il sied de retenir ses déclarations initiales faites le 17 janvier 2003 et confirmées par son fils, à savoir que la sortie a eu lieu à 15h30. Or, force est de constater que le responsable régional se trouvait près de l'exploitation à 16h30 le mardi et à 15h40 le jeudi, donc une heure dans le premier cas et 10 minutes dans le second après l'horaire annoncé, sans qu'aucune animation n'ait été observée. Si un battement de quelques minutes par rapport à l'organisation habituelle est certes possible, comme il s'en prévaut aujourd'hui, on pouvait néanmoins attendre de lui qu'il indique l'heure la plus précise possible puisque les faits remontaient alors à un, respectivement trois jours seulement.

Quoi qu'en dise le recourant, le constat du responsable régional se révèle tout à fait convaincant et rien ne justifie de s'en écarter. On notera encore que deux visites non annoncées effectuées l'hiver précédent par le vétérinaire cantonal, précisément le 12 janvier et le 28 mars 2002, dans le cadre de contrôles en matière de protection des animaux, avaient déjà fait naître de sérieux doutes concernant la sortie régulière du bétail. Selon le rapport établi à l'époque, aucune trace de présence régulière, telle que bouses, éclaboussures par terre ou empreintes, n'avait été observée.

L'Autorité de céans considère dès lors comme établi à satisfaction de droit qu'X. a indiqué faussement que ses vaches avaient été sorties le 14 et le 16 janvier 2003.

- d) Le grief soulevé par X. consistant à dire que seules treize sorties par mois sont exigées, mais pas selon une cadence de deux jours, est, compte tenu de ce qui précède, sans pertinence. Dans la mesure en effet où il a été constaté que les inscriptions dans le carnet des sorties n'étaient pas fiables, il ne saurait en être tenu compte pour établir que les exigences légales ont bel et bien été respectées.
  
- e) S'agissant du comportement des vaches lors de l'exercice de sortie, il apparaît également que celles-ci ne bénéficiaient pas, selon toute vraisemblance, de sorties régulières au moment du contrôle.

Interrogé par l'intimé sur les luttes de hiérarchie observées, l'Office vétérinaire fédéral a répondu, dans son courrier du 30 septembre 2004, soumis ensuite au recourant, ce qui suit: "Des luttes de hiérarchies sont observées lorsque les vaches cherchent à établir une hiérarchie entre elles. Ces luttes servent à déterminer lequel entre deux animaux aura la priorité dans une situation de concurrence, mais une fois la hiérarchie établie ces luttes avec contact corporel ne se produisent que rarement. L'animal de rang inférieur s'éloigne de l'animal de rang supérieur déjà en le voyant de loin. La hiérarchie n'est pas fixée une fois pour toute: elle peut subir des changements. Des luttes de hiérarchie sont observées de temps à autre même dans les troupeaux stables. La probabilité qu'une lutte survienne est plus élevée si les vaches détenues à l'attache sont privées de sortie dans la courrette pendant une longue période. Et à l'inverse une sortie régulière en plein air réduit la fréquence des luttes hiérarchiques".

On ne saurait retenir les affirmations du recourant lorsqu'il dit intégrer régulièrement des vaches provenant d'un autre troupeau, ce qui expliquerait les luttes de hiérarchie constatées. On ne voit pas pour quel motif il aurait pu ce faire jusqu'au dépôt du recours. Il faut relever également que cette explication intervient après que l'autorité intimée ait interrogé l'office vétérinaire fédéral et, a fortiori, qu'il ait eu connaissance de l'enseignement apporté par ces spécialistes.

Aussi faut-il admettre que l'autorité pouvait objectivement, sur la base de ses observations sur le comportement du troupeau, émettre des doutes quant à sa sortie régulière.

- f) Le recourant ne saurait se prévaloir, dans le cadre de l'examen de son droit aux contributions, du fait qu'il a été acquitté par le juge de police du chef d'infraction à la loi fédérale sur la protection des animaux pour les événements remontant à 2002. La recherche de la vérité dans la procédure pénale obéit en effet à des règles fondamentalement différentes de celles applicables en matière administrative. Ainsi, si l'individu poursuivi pénalement est innocent jusqu'à ce que la preuve de sa culpabilité ait été indiscutablement et légalement établie - la charge de la preuve étant imposée à l'accusation - l'administré, à qui il incombe de prouver les faits constitutifs du droit dont il se prévaut, supporte au contraire les conséquences de l'absence de preuve.
  
- g) Que les conditions relatives aux sorties aient été considérées, lors de contrôles effectués postérieurement par l'AFAPI, le 17 février 2003 et le 26 mars 2004, comme remplies n'enlève rien aux manquements constatés en janvier 2003. On relèvera au demeurant qu'il s'agissait d'inspections effectuées dans le cadre de la protection des animaux, moins exigeante, et qu'elles se basaient essentiellement, en ce qui concerne les sorties, sur les déclarations de l'exploitant.

Les certifications reconnues successivement par l'organisme Bio Inspecta, sur recommandation de son inspecteur, ne sont, pour les mêmes motifs, pas déterminants dans le cadre de la présente procédure.

- h) C'est de plus à tort qu'il invoque que le canton n'est pas habilité à vérifier les prescriptions écologiques. Il appartient en effet à celui-ci de contrôler les données fournies par l'exploitant, le respect des conditions des charges et le droit aux paiements directs. S'il peut s'associer les services d'organisations compétentes et indépendantes, il n'en demeure pas moins qu'il est habilité à procéder aux vérifications qui lui paraissent appropriées. Dans la mesure où il est compétent pour traiter la demande de paiements directs, il doit mettre en œuvre les mesures nécessaires pour s'assurer que les exigences légales qui y donnent droit sont remplies.
  
- i) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il y a lieu de retenir que X., qui attend un avantage de la décision, n'a pas fourni la preuve de son droit aux contributions réclamées. Il doit en supporter les conséquences. La Cour retiendra dès lors, à l'instar de l'autorité intimée, que le recourant n'a pas satisfait aux exigences légales en matière de sorties régulières du bétail donnant droit au versement des contributions pour la culture biologique et pour la garde d'animaux selon le programme SRPA. On mentionnera encore que, dans la mesure où il s'agit d'exigences auxquelles l'exploitant s'est soumis de manière totalement volontaire et libre, l'examen du droit et le

contrôle du respect des charges doit répondre à des exigences strictes. Compte tenu des manquements constatés, la réduction à laquelle l'intimé a procédé se révèle ainsi justifiée.

4. a) Le recours de X. doit dès lors être rejeté et la décision de l'autorité intimée confirmée.
- b) Vu l'issue de la procédure, les frais sont mis à la charge du recourant qui succombe (l'art. 131 CPJA).

303.10