Urteilskopf

108 Ib 162

31. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 30 avril 1982 dans la cause Rey contre Office fédéral de l'agriculture (recours de droit administratif)

Regeste (de):

Kontrolle der Abstammung von Rindvieh.

Die Blutuntersuchung an Rindern, wie sie durch das Institut für Tierzucht der Universität Bern durchgeführt wird, stellt grundsätzlich ein geeignetes Mittel dar, um die Möglichkeit der Abstammung von bestimmten Rindern auszuschliessen. (Erw. 3c).

Sanktionen im Verwaltungsrecht; Art. 83 VO über die Rindvieh- und Kleinviehzucht.

1. Regeln über das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (E. 5a) und das Verhältnismässigkeitsprinzip (E. 5b) bei der Verhängung von Verwaltungssanktionen.

2. Die allgemeine Kompetenzdelegation in Art. 117 LwG stellt eine genügende gesetzliche Grundlage für die in Art. 83 TZV vorgesehenen Massnahmen dar (E. 5a).

Regeste (fr):

Contrôle d'ascendance des bovins

L'analyse du sang des bovins, telle qu'elle est effectuée à l'Institut de zootechnie de l'Université de Berne, constitue en principe un moyen probant pour exclure une ascendance bovine (consid. 3c).

Sanctions administratives; art. 83 de l'ordonnance concernant l'élevage du bétail bovin et du menu bétail, du 29 août 1958 (OEBB; RS 916.310).

1. Règles relatives à l'exigence d'une base légale (consid. 5a) et au respect du principe de la proportionnalité (consid. 5b) en matière de sanctions administratives.

2. La délégation générale de compétence contenue à l'art. 117 LAgr constitue une base légale suffisante pour les mesures prévues à l'art. 83 OEBB (consid. 5a).

Regesto (it):

Controllo dell'ascendenza di bovini.

L'analisi del sangue dei bovini, quale praticata dall'Istituto zootecnico dell'Università di Berna, costituisce, in linea di principio, un mezzo di prova idoneo ad escludere un'ascendenza bovina (consid. 3c).

Sanzioni amministrative; art. 83 dell'ordinanza concernente l'allevamento del bestiame bovino e del bestiame minuto, del 29 agosto 1958 (OABB; RS 916.310).

1. Regole relative al requisito di una base legale (consid. 5a) e al rispetto del principio della proporzionalità (consid. 5b) in materia di sanzioni amministrative.

2. La delega generale di competenza contenuta nell'art. 117 LAgr constituisce una base legale sufficiente per le misure previste dall'art. 83 OABB (consid. 5a).

Sachverhalt ab Seite 162

BGE 108 Ib 162 S. 162

Michel Rey exploite aux Verrières un domaine agricole où il élève du bétail bovin de la race tachetée rouge. Il est membre du Syndicat d'élevage de l'endroit de la race en cause. Ses bêtes ont
BGE 108 Ib 162 S. 163

fait en 1979 l'objet de contrôles d'ascendance ordonnés par la Fédération suisse d'élevage de la race tachetée rouge (ci-après: la Fédération). Des échantillons de sang ont été analysés par l'Institut de zootechnie de l'Université de Berne (ci-après: l'Institut de zootechnie), spécialisé en Suisse pour l'étude de l'ascendance des bovins. Il ressort du rapport déposé par cet institut que les ascendances indiquées par l'éleveur étaient assurément fausses pour huit des quelque quarante-cinq sujets contrôlés. A la suite de ces faits, la Commission du herd-book suisse de la race tachetée rouge du Simmenthal a notamment décidé d'exclure l'exploitation de Michel Rey du herd-book pour une durée de cinq ans. Celui-ci a recouru contre cette décision auprès de l'Office fédéral de l'agriculture; contestant les résultats des analyses de l'Institut de zootechnie, il demandait une contre-expertise. Statuant le 9 juillet 1980 sans avoir préalablement ordonné la mesure d'instruction requise, l'office saisi a admis partiellement le recours, en ce sens qu'il a ramené à trois ans la durée de l'exclusion de l'exploitation de Michel Rey du herd-book, mais maintenu pour le surplus la décision rendue en première instance. Cette décision a été rendue sans que fût ordonnée la contre-expertise requise.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, Michel Rey requiert le Tribunal fédéral d'annuler la décision de l'Office fédéral de l'agriculture et de statuer sur sa demande de contre-expertise. Après avoir ordonné une expertise, qui a été confiée au professeur D.O. Schmid, directeur de l'Institut für Blutgruppen- und Resistenzforschung à Munich, aux fins d'être en particulier renseigné sur la valeur probante des expertises du sang des bovins en général, le Tribunal fédéral a rejeté le recours.
Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Michel Rey met en doute la valeur probante de l'expertise scientifique, conduite par l'Institut de zootechnie, sur les résultats de laquelle reposent des constatations de fait contestées de la décision litigieuse. a) Il n'y a pas lieu de rechercher en l'espèce si les résultats d'une expertise telle que celle qu'a conduite l'Institut de zootechnie ouvrent la voie du recours de droit administratif ou si celui-ci est exclu, comme cela est le cas pour les résultats d'épreuves de productivité auxquelles sont soumis les animaux (ATF 107 Ib 281 consid. 1b).
BGE 108 Ib 162 S. 164

Ce ne sont en effet pas les résultats des investigations de l'Institut de zootechnie en tant que tels qui sont contestés par Michel Rey, mais la sanction administrative qui en est résultée; la valeur probante de l'expertise scientifique peut dès lors être de toute façon examinée, quand bien même les résultats en eux-mêmes ne sauraient faire l'objet d'un recours de droit administratif (ATF 107 Ib 282, consid. 1c). b) De même, il n'est pas nécessaire de déterminer si, dans le cadre d'un recours de droit administratif, l'appréciation de la valeur probante d'une expertise sur le sang des bovins relève du droit, par analogie avec les principes jurisprudentiels dégagés à propos des expertises scientifiques ordonnées en matière du droit de la filiation (ATF 101 II 15, ATF 94 II 81 /82), plutôt que du fait. En effet, le Tribunal fédéral dispose en l'espèce d'un plein pouvoir d'examen, tant à l'égard du droit (art. 114 al. 1 in fine OJ) que des constatations de fait (art. 105 OJ), ainsi que cela a été démontré plus haut. c) Selon le rapport d'expertise déposé le 28 septembre 1981 par le professeur Schmid, les exclusions d'ascendance obtenues par l'analyse du sang des bovins, telle qu'elle est pratiquée à l'Institut de zootechnie, présentent un degré de vraisemblance confinant à la certitude. Cela est dû tant au sérieux et à la compétence des personnes occupées à cet institut qu'à la sécurité des méthodes scientifiques qui y sont utilisées: cette fiabilité a du reste été démontrée par des tests comparatifs organisés en 1979/1980 sur le plan international, dont il résulte en particulier que les analyses effectuées en cette matière par les instituts correspondants de Berne, Jouy-en-Josas et Munich sont concordants. Selon l'expert il n'y a pas de différence, quant à la force probante entre les divers éléments que l'Institut de zootechnie prend en considération lorsqu'il procède à des analyses du sang des bovins pour vérifier des ascendances. Par ailleurs, le professeur Schmid a exposé que le risque de recombinaison génétique dans le système B existe effectivement, mais qu'il n'est réalisé que dans des cas extrêmement rares et qu'il n'existe aucun indice de telles recombinaisons à propos des ascendances litigieuses en l'espèce.
Ainsi donc, les expertises effectuées par l'Institut de zootechnie doivent en principe être considérées comme un moyen probant pour exclure une ascendance bovine. (...)

5. La décision attaquée se fonde sur l'art. 83 de l'ordonnance
BGE 108 Ib 162 S. 165

concernant l'élevage du bétail bovin et du menu bétail, du 29 août 1958 (RS 916.310), dont la teneur, sous le titre marginal "mesures applicables en cas de violation des obligations par les détenteurs de bétail", est la suivante: "1 Lorsqu'un détenteur de bétail viole une obligation que lui imposent la présente ordonnance ou les prescriptions d'exécution qui s'y rapportent, notamment s'il donne des indications fausses ou fallacieuses, tolère l'exécution d'épreuves de productivité non conforme aux prescriptions ou fait un usage abusif de documents, le groupement chargé de l'exécution prend, seules ou cumulées, les mesures suivantes, consistant à: a. Lui adresser un avertissement.
b. Lui infliger une amende disciplinaire de 1'000 fr. au plus. c. Le priver, pour une période déterminée ou indéterminée, du bénéfice des conseils d'exploitation et/ou exclure ses animaux du herd-book ou des épreuves de productivité, annuler les certificats d'ascendance et les résultats des épreuves. d. Confisquer la semence d'animaux obtenue en violation des prescriptions. 2 La Division fédérale de l'agriculture est habilitée à prendre ces mesures en tant qu'elle est chargée directement de l'exécution. 3 La compétence d'infliger des amendes disciplinaires est régie par la loi fédérale sur le droit pénal administratif. 4 Le service cantonal compétent peut refuser d'autres contributions officielles et faire rembourser celles qui sont déjà versées. 5 L'exclusion du syndicat d'élevage est réservée."
a) En tant qu'elle comporte une restriction à la liberté individuelle, la sanction administrative doit en principe reposer sur une base légale (BENDEL, Der Verwaltungszwang nach Bundesrecht, in RJB 1968, p. 288; GRISEL, Droit administratif suisse, p. 366 ss; H.A. MÜLLER, Der Verwaltungszwang, thèse Zurich 1976, p. 109). Ni la loi fédérale sur l'agriculture du 3 octobre 1958, ni les art. 40 et 41 PA ne prévoient expressément la possibilité d'infliger des sanctions administratives sous forme de retrait d'une autorisation ou d'interdiction de participer à une activité économique organisée; en revanche, l'art. 117 LAgr contient une délégation générale au Conseil fédéral, l'autorisant à légiférer en cette matière. Il y a donc lieu d'examiner si une délégation expresse est nécessaire pour autoriser le Conseil fédéral à introduire dans son ordonnance des sanctions administratives telles que celle qui a été appliquée. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'exigence d'une base légale formelle, impliquant une délégation expresse, s'applique non seulement au droit administratif restreignant les libertés des administrés ("Eingriffsverwaltung"), mais aussi à l'activité
BGE 108 Ib 162 S. 166

publique consistant à fournir des prestations ("Leistungsverwaltung") (ATF 104 Ia 117, 199, 309, 445; ATF 103 Ia 402). La jurisprudence du Tribunal fédéral est cependant moins exigeante pour les restrictions à la liberté imposées à des personnes se trouvant dans un rapport de sujétion spécial à l'égard de l'administration (ATF 106 Ia 282 et les arrêts cités, ATF 99 Ia 269; arrêt du 24 mai 1978 publié in ZBl 1978, p. 509, consid. 3a; GRISEL, op. cit., p. 166); en pareil cas, il n'est pas indispensable que la norme de délégation contienne des règles expresses concernant les sanctions disciplinaires. Or, précisément, les membres d'un syndicat d'élevage faisant partie d'une fédération, en même temps qu'ils adhèrent à une telle organisation soumise en partie au droit public pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées par la Confédération, se soumettent également à ce statut et se trouvent donc dans un rapport de sujétion spécial à l'égard de la fédération, en tant que celle-ci exécute une tâche de droit public et exerce les pouvoirs qui en découlent. Il faut dès lors admettre que la sanction litigieuse repose en soi sur une base légale suffisante. b) Comme toute autre mesure portant atteinte aux droits du citoyen, la sanction administrative doit être proportionnée à l'infraction; elle doit tenir compte de la gravité objective de celle-ci, le cas échéant de la faute, et doit être assez rigoureuse pour prévenir une récidive (ATF 103 Ib 129; GRISEL, op.cit., p. 339; P. MÜLLER, Le principe de la proportionnalité, in RDS 1978 II p. 241). Cependant, le choix et la quotité de la sanction relèvent dans une grande mesure du pouvoir d'appréciation de l'autorité, que le Tribunal fédéral ne peut revoir que si l'usage qui en a été fait se révèle excessif ou abusif (art. 104 lettre b OJ).