



Arrêt du 28 septembre 2007

Composition : Bernard Maitre (président de cour), Claude Morvant et
Hans Urech, juges ;
Vanessa Thalmann, greffière.

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,

tous représentés par Me Yves Hofstetter,

recourants,

contre

1. **Service cantonal de l'agriculture,**

première instance,

2. **Département cantonal de l'économie,**

deuxième instance,

3. **Tribunal administratif cantonal,**

autorité inférieure,

en matière de
paiements directs.

Faits :

- A. En 2001, A._____ a obtenu des paiements directs pour son exploitation sise à (...). Ceux-ci ont été réduits de Fr. 29'200.-- au motif que la limite de revenu de l'exploitant était dépassée.

En 2002, informé par le Service cantonal de l'agriculture (ci-après : le Service de l'agriculture) que la limite de revenu et/ou de fortune était dépassée, A._____ a expliqué que l'agrandissement de son exploitation avait nécessité la création d'une société simple. Par décision du 2 septembre 2002, dit service a refusé de prendre en considération la société simple A._____ et B._____ comme exploitante du domaine concerné. Cette décision a été confirmée par le Département cantonal de l'économie le 4 mai 2004, par le Tribunal administratif cantonal le 14 octobre 2005 et par la Commission de recours DFE le 9 août 2006.

- B. En mai 2003, A._____ a déposé une demande de paiements directs pour 2003 auprès du Service de l'agriculture au nom de la société simple A._____, B._____ et C._____. Par décision du 24 novembre 2004, le service précité a refusé de considérer cette société simple comme exploitante. Il a retenu A._____ comme unique exploitant et a réduit les paiements directs de Fr. 29'200.--.

En mai 2004, A._____ a informé le Service de l'agriculture qu'il demandait des paiements directs pour 2004 au nom de la société simple A._____, B._____, C._____ et D._____. Par décision du 3 décembre 2004, dit service a refusé de considérer cette société simple comme exploitante. Il a retenu A._____ comme unique exploitant et a réduit les paiements directs de Fr. 29'200.--.

- C. Les décisions du Service de l'agriculture des 24 novembre et 3 décembre 2004 ont été attaquées auprès du Département cantonal de l'économie qui a rejeté les recours par décision du 11 novembre 2005, notifiée le 14 novembre 2005. Le 2 décembre 2005, la société simple A._____, B._____, C._____ et D._____ ainsi que chacun à titre individuel ont recouru auprès du Tribunal administratif cantonal contre cette décision en concluant à ce que les paiements directs 2002, 2003 et 2004 soient alloués sans restriction (dossier TA FO.2005.0025).
- D. Le 23 novembre 2004, le Service de l'agriculture a décidé de considérer que, sous réserve de la décision pendante auprès du Tribunal administratif cantonal concernant la prise en compte de la société simple A._____ et B._____, A._____ était le seul exploitant ayant droit aux paiements directs pour 2002. Une réduction de Fr. 29'200.-- a ainsi été portée au décompte en raison du plafonnement en fonction du revenu déterminant.

Dit service a également supprimé les contributions liées aux surfaces viticoles en raison du non-contrôle du pulvérisateur, soit une réduction de Fr. 4'000.--. Sur la base de deux décisions prises par le Service vétérinaire cantonal (ci-après : le Service vétérinaire) les 15 février et 13 novembre 2002, il a décidé d'effectuer une retenue de Fr. 4'060.-- au titre de non-conformité en matière de protection des animaux pour surcharge en vaches par rapport à la capacité des bâtiments et des installations. Il a enfin opéré une retenue de Fr. 1'000.-- au titre de non-respect des dispositions sur la protection des eaux pour avoir provoqué une pollution des eaux de (...) par un rejet fortement polluant dû à un mélange de terre et d'excréments.

- E. Cette décision du 23 novembre 2004 a été attaquée devant le Département cantonal de l'économie qui a rejeté le recours le 22 août 2005. Le 9 septembre 2005, A. _____ et la société simple A. _____ et B. _____ ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif cantonal en concluant à son annulation et à ce que les paiements directs pour 2002 soient alloués sans réduction à la société simple A. _____ et B. _____ (dossier TA FO.2005.0014). Suite à l'arrêt du Tribunal administratif cantonal du 14 octobre 2005, les recourants ont abandonné leur premier motif de recours relatif à l'existence d'une société simple pour l'année 2002.

Le Tribunal administratif cantonal a joint les causes FO.2005.0014 et FO.2005.0025.

- F. Par décision du 2 décembre 2005, le Service de l'agriculture a opéré les réductions suivantes s'agissant des paiements directs 2005 : Fr. 29'400.-- en raison du revenu déterminant, Fr. 86'614.85.-- en raison de la fortune déterminante, Fr. 10'000.-- au titre de non-conformité en matière de protection des animaux et Fr. 6'439.50.-- au titre du non-respect des exigences SST (système de stabulation particulièrement respectueux des animaux). Le montant total des réductions dépassant la somme des paiements directs allouée pour 2005 (Fr. 119'299.85.--), le montant de Fr. 6'439.50.-- a été ramené à Fr. 0.-- et celui de Fr. 10'000.-- à Fr. 3'285.--. Aucun paiement direct n'a en conséquence été alloué pour 2005. Le Service de l'agriculture a en revanche alloué Fr. 4'500.-- de contributions à la culture des champs.
- G. Cette décision du 2 décembre 2005 a été attaquée auprès du Département cantonal de l'économie qui a rejeté le recours par décision du 24 février 2006, notifiée le 2 mars 2006. A. _____, B. _____, C. _____ et D. _____ ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif cantonal en concluant à son annulation et à ce que les paiements directs pour 2005 soient alloués sans restriction ni réduction aucune (dossier TA FO.2006.0002).

- H. Le 9 novembre 2005, le Tribunal cantonal des assurances a considéré que D._____était subordonné à A._____ dans l'exécution de ses activités et qu'il ne supportait pas de risque économique, de sorte que sa situation était celle d'une personne de condition dépendante. Il a jugé que C._____ exerçait également une activité salariée ou dépendante.

Cette décision du 9 novembre 2005 a été attaquée auprès du Tribunal fédéral des assurances. Le Tribunal fédéral (anciennement le Tribunal fédéral des assurances) a rejeté le recours le 20 février 2007.

- I. Le Tribunal administratif cantonal a joint les causes FO.2005.0014, FO.2005.0025 et FO.2006.0002.

Par arrêt du 25 septembre 2006, dit tribunal a rejeté les recours interjetés contre les décisions du Département cantonal de l'économie des 22 août 2005, 11 novembre 2005 et 2 mars 2006 (recte : 24 février 2006).

S'agissant des paiements directs 2002, il a confirmé, premièrement, la suppression des contributions liées aux surfaces viticoles en raison du non-contrôle du pulvérisateur, soit la réduction de Fr. 4'000.--, deuxièmement, la réduction de Fr. 4'060.-- au titre de non-respect des exigences en matière de protection des animaux et, troisièmement, la réduction de Fr. 1'000.-- pour non-respect des prescriptions sur la protection des eaux (décision attaquée du 22 août 2005). Quant aux paiements directs 2005, il a, d'une part, confirmé la réduction de Fr. 10'000.--, ramenée à Fr. 3'285.-- au motif que le montant total des réductions dépassait la somme à allouer à titre de paiements directs, en raison de manquements aux prescriptions relatives à la protection des animaux et, d'autre part, constaté que les recourants n'avaient pas d'intérêt à ce que la réduction de 100% des contributions SST soit examinée, dans la mesure où elle a été ramenée à Fr. 0.-- pour le même motif qu'évoqué ci-dessus (décision attaquée du 24 février 2006).

Le Tribunal administratif cantonal a ensuite examiné le bien-fondé des réductions opérées sur les paiements directs 2003, 2004 et 2005 pour dépassement des limites du revenu déterminant et/ou de la fortune déterminante. Il a également pris acte du fait que les montants retenus pour les paiements directs 2002 étaient devenus sans objet suite à l'arrêt du Tribunal administratif cantonal du 14 octobre 2005. Il est arrivé à la conclusion que les contrats successifs de société simple présentaient les indices concordants d'une simple simulation, destinée à entraîner une diminution du revenu et de la fortune déterminants. Il en a dès lors déduit que seul A._____ devait être considéré comme exploitant et que c'était donc à la lumière du montant de son revenu et de sa fortune qu'il fallait examiner s'il avait droit aux paiements directs dans leur totalité. Après analyse de la situation, il a considéré qu'une double réduction des paiements directs s'imposait en raison de leur plafonnement en fonction du

revenu et de la fortune déterminante et a ainsi confirmé les décisions attaquées.

- J. Par écritures du 16 octobre 2006, mises à la poste le même jour, A._____, B._____, C._____ et D._____, agissant à titre individuel et dans le cadre de la société simple, recourent contre la décision du Tribunal administratif cantonal auprès de la Commission de recours DFE. Ils concluent à ce que le recours soit admis, les décisions du Département cantonal de l'économie des 22 août 2005, 11 novembre 2005 et 2 mars 2006 (recte : 24 février 2006) soient annulées et des paiements directs soient alloués sans réduction à la société simple.

Premièrement, les recourants soutiennent que leur contrat n'a rien de fictif et que, contrairement à ce qu'affirme le Tribunal administratif cantonal, il ne constitue pas une fraude à la loi.

Deuxièmement, les recourants affirment que les réductions effectuées sur la base des sanctions prises par les autorités cantonales doivent être supprimées, car ces sanctions sont de manière générale arbitraires, exagérées et non-conformes à la pratique fixée par les directeurs cantonaux de l'agriculture.

- K. Invité à se prononcer sur le recours, le Tribunal administratif cantonal conclut, dans sa réponse du 10 novembre 2006, au rejet du recours en se référant aux considérants de l'arrêt attaqué.

Egalement invité à se prononcer, le Département cantonal de l'économie a répondu le 16 novembre 2006 en se référant à l'arrêt de la Commission de recours DFE du 9 août 2006 dans la cause A._____ et B._____ s'agissant de la reconnaissance de la société simple formée par les recourants.

Egalement invité à se prononcer, le Service de l'agriculture a répondu le 20 novembre 2006.

- L. 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 25 janvier 2007, le Tribunal administratif fédéral a informé les parties qu'il reprenait le traitement du recours et a désigné les membres du collège appelé à statuer.
- M. Dans leur réplique du 12 janvier 2007, les recourants maintiennent intégralement les conclusions prises dans leur recours. Ils mentionnent un avis de la fiduciaire de l'Union suisse des paysans du 12 janvier 2005 concernant la situation générale de la société simple et l'application

normale des dispositions relatives aux paiements directs et relèvent que le Tribunal administratif cantonal n'a même pas tenu compte de cet avis. S'agissant des apports des associés, ils exposent que le contrat de société simple prévoit que, si des fonds supplémentaires sont nécessaires et qu'ils ne peuvent pas être obtenus par voie d'emprunts, chacun des associés devra faire une mise de fond supplémentaire. Selon eux, l'argument retenu par le Tribunal administratif cantonal pour déduire le caractère soit-disant fictif de la société simple n'est ainsi pas pertinent. Ils soulignent que le fait que leur fiduciaire leur ait fait un certain nombre de remarques sur la façon dont les comptes sont présentés n'a rien d'anormal et relèvent que ces conseils ont été suivis et les comptes rectifiés. Ils en concluent qu'aucun caractère fictif de la société ne peut en être déduit. Ils se plaignent enfin "d'un acharnement malsain du Département de l'économie et plus particulièrement du service de l'agriculture".

- N. Dans sa duplique du 29 janvier 2007, le Tribunal administratif cantonal confirme les conclusions prises dans sa réponse du 10 novembre 2006.

Invité à dupliquer, le Service de l'agriculture a répondu le 7 février 2007.

Par duplique du 8 février 2007, le Département cantonal de l'économie rappelle que la Commission de recours DFE a considéré la société A._____ et B._____ comme étant fictive et soutient que la nouvelle société constituée des quatre associés est encore plus indéfendable, dans la mesure où la Caisse de compensation AVS a dénié à C._____ et D._____ un statut d'indépendant qu'elle avait précédemment admis. Il ajoute pour le surplus s'en tenir à ses arguments déjà développés en cours de procédure et maintenir ses conclusions.

En complément à sa duplique, le Département cantonal de l'économie a, par courrier du 23 avril 2007, produit un courrier de la Caisse de compensation AVS du 8 mars 2007 ainsi que l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 février 2007.

- O. Invité à se prononcer sur le recours en sa qualité d'autorité spécialisée, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) déclare, dans son avis du 12 juillet 2007, soutenir la décision attaquée. Il relève que chaque associé n'a de loin pas pu être considéré comme co-exploitant dans les années 2002-2004, de telle sorte que se limiter à A._____ en tant qu'exploitant déterminant s'est révélé comme juste. Il estime de plus que les manquements ayant entraîné les réductions des paiements directs 2002 ont été suffisamment développés, si bien que, sur ce point également, il soutient la décision attaquée.
- P. Les recourants n'ayant pas présenté de demande pour des débats publics, il est admis qu'ils y ont renoncé tacitement.

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.

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 A teneur de l'art. 53 al. 2 de la loi fédérale 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.

La décision du Tribunal administratif cantonal est une décision de dernière instance cantonale (...). Elle revêt la qualité d'une décision au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021 ; art. 5 al. 2), susceptible d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [Loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1]).

1.2 A._____, B._____, C._____ et D._____, qui ont pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, sont spécialement atteints par la décision attaquée et ont 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. La loi sur l'agriculture ainsi que l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements

directs, OPD, RS 910.13) ont subi diverses modifications depuis leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

Comme la présente procédure a pour objet, d'une part, la reconnaissance de la société simple pour les paiements directs 2003, 2004 et 2005 et, d'autre part, les réductions effectuées sur les paiements directs 2002 et 2005, il convient en premier lieu d'examiner quel est le droit applicable.

Faute de disposition transitoire, il y a lieu d'appliquer la jurisprudence du Tribunal fédéral : pour décider quel droit est applicable en cas de modification de la loi, on applique le principe selon lequel les normes juridiques déterminantes sont celles qui sont en vigueur au moment de la réalisation de l'état de fait à régler juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 107 Ib 133 consid. 2a et les références citées ; MAX IMBODEN / RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I : Allgemeiner Teil, 6^{ème} éd., Bâle 1986, n° 15 B I).

Il convient donc de se fonder sur le droit applicable pour les paiements directs 2002, respectivement 2003, 2004 et 2005. Par souci de clareté, le droit en vigueur sera cité lorsque les différences, la plupart du temps rédactionnelles, avec l'ancien droit ne porte pas à conséquence pour le cas d'espèce.

4. Il convient tout d'abord d'examiner si c'est à juste titre que les autorités cantonales ont refusé de considérer les sociétés simples successives comme exploitantes.
- 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. Son al. 5 prévoit que, en vue de l'octroi des paiements directs généraux, des contributions écologiques et des contributions éthologiques, le Conseil fédéral fixe notamment le revenu et la fortune imposables des exploitants au-delà desquels les contributions sont réduites ou refusées ; pour les exploitants mariés, le Conseil fédéral fixe des valeurs limites plus élevées (let. f). Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires, à moins que la loi ne régleme autrement cette compétence (art. 177 al. 1 LAgr).

Se fondant sur cette dernière disposition, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur les paiements directs. Aux termes de l'art. 2 al. 1 OPD (dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2006), ont droit aux paiements directs, les exploitants qui gèrent une entreprise et qui ont leur domicile en Suisse. L'art. 22 OPD, qui fixe la limite de revenu, dispose que la somme

des paiements directs est réduite à partir d'un revenu déterminant de Fr. 80'000.--. Le revenu déterminant est le revenu imposable calculé selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11), déduction faite de Fr. 40'000.-- pour les exploitants mariés (al. 1). La déduction équivaut à un dixième de la différence entre le revenu déterminant de l'exploitant et le montant de Fr. 80'000.-- (al. 2). Si le revenu déterminant de l'exploitant est supérieur à Fr. 120'000.--, la déduction équivaut au moins à la différence entre le revenu déterminant et le montant de Fr. 120'000.-- (al. 3). Pour calculer la limite de revenu d'une exploitation gérée par une société de personnes, il convient d'additionner le revenu déterminant de chacun des exploitants, puis de diviser cette somme par le nombre d'exploitants (al. 4). Ce dernier alinéa n'est applicable que si les sociétaires assument leur rôle de co-exploitant et qu'ils ne travaillent pas en dehors de l'exploitation à raison de plus de 75% (al. 4^{bis}). L'art. 23 OPD définit à son al. 1 la fortune déterminante comme la fortune imposable diminuée de Fr. 240'000.-- par unité de main-d'oeuvre standard et de Fr. 300'000.-- pour les exploitants mariés (jusqu'au 31 décembre 2003, il s'agissait de la fortune imposable diminuée de Fr. 200'000.-- par unité de main-d'oeuvre standard et de Fr. 200'000.-- pour les exploitants mariés ; RO 2001 232 ss, 233). La somme des paiements directs est réduite à partir d'une fortune déterminante de Fr. 800'000.-- jusqu'à une fortune déterminante de 1 million de francs. La déduction équivaut à un dixième de la différence entre la fortune déterminante de l'exploitant et le montant de Fr. 800'000.-- (al. 2). L'exploitant dont la fortune déterminante dépasse 1 million de francs n'a pas droit aux paiements directs (al. 3). Pour calculer la limite de fortune d'une exploitation gérée par une société de personnes, il convient d'additionner la fortune déterminante de chacun des exploitants, puis de diviser cette somme par le nombre d'exploitants (al. 4). Ce dernier alinéa n'est applicable que si les sociétaires assument leur rôle de co-exploitant et qu'ils ne travaillent pas en dehors de l'exploitation à raison de plus de 75% (al. 4^{bis}).

- 4.2 Dans la décision attaquée, le Tribunal administratif cantonal a tout d'abord relevé que les contrats de société simple de mars 2003 et janvier 2004 reprenaient pour l'essentiel les mêmes clauses que le contrat de septembre 2001, de sorte que l'absence de cohérence dans les clauses de ces contrats successifs était, selon lui, un indice du caractère fictif des sociétés constituées. Il a ensuite mentionné des éléments ressortant de l'audition effectuée par le Service de l'agriculture le 8 juin 2004, notamment : le fait que D._____ avait déclaré ignorer à quoi correspondait le montant de Fr. 8'250.-- fixé comme apport dans le contrat de société simple, qu'il avait indiqué que l'association lui avait permis de retrouver du travail et qu'il percevait un montant de Fr. 450.--, déduction faite de Fr. 900.-- de loyer, qu'il s'occupait des affaires courantes, mais en référait à A._____ pour les affaires importantes, qu'il considérait ce dernier comme le patron et qu'il ignorait ce que comprenait exactement la

société ; le fait que C._____ avait déclaré ignorer le résultat de l'exploitation, que A._____ lui avait demandé de participer à son association pour les paiements directs car il cherchait du travail après son apprentissage, qu'il percevait un revenu de Fr. 450.-- par mois, déduction faite d'un loyer de Fr. 900.--, que A._____ lui distribuait le travail sur un programme hebdomadaire et qu'en cas de problèmes, il avertissait ce dernier qui s'en occupait ; et, enfin, le fait que B._____ avait indiqué ne pas être impliqué dans le résultat d'exploitation et ne pas participer aux pertes, que A._____ était propriétaire des immeubles et qu'il décidait lui-même des investissements, que s'agissant de son travail, il percevait des acomptes et qu'il était débiteur à l'égard de A._____ d'un montant d'environ Fr. 6'000.--. Le Tribunal administratif cantonal a ainsi considéré que ces divers éléments laissent apparaître que les trois associés effectuaient un travail rémunéré par A._____ sans avoir fourni un apport au sens de l'art. 531 al. 1 du Code des obligations (CO, RS 220) et que leurs poids dans la société était en totale disproportion avec la réalité de l'exploitation gérée par A._____, lequel prend toutes les décisions.

Les recourants soutiennent, pour leur part, que le contrat de société simple n'a rien de fictif et que, contrairement à ce qu'affirme le Tribunal administratif cantonal, il ne constitue manifestement pas une fraude à la loi. Ils exposent que, dans toute société simple, il est loisible aux associés de conférer un droit de représentation à l'un d'entre eux, ce qu'ils ont fait à A._____, et que la tenue de la comptabilité doit être organisée, ce qui a été fait en mains d'une fiduciaire. Selon eux, l'autorité ne semble pas concevoir que des personnes aux capacités économiques différentes puissent s'associer, les unes amenant leur industrie et les autres quelques fonds propres, alors que c'est l'esprit prévu par la société simple qui reconnaît expressément les apports en nature. Ils se plaignent ensuite d'un "pseudo procès" organisé par le Service de l'agriculture, au cours duquel ils ont été convoqués séparément, sans la présence d'un avocat, et pendant lequel des procès-verbaux auraient été établis d'une manière totalement illégale et sans respect d'aucune forme. Ils soulignent en particulier que, dès l'instant où l'autorité a refusé tout paiement direct, il ne peut être question de partage de bénéfices et ajoutent qu'il est légitime que celui qui est le plus solide économiquement ait supporté les pertes subies dans l'attente d'une répartition définitive. Ils estiment que, "fondée sur une procédure inadmissible et inquisitoire, digne d'un pays totalitaire", l'autorité ne veut pas reconnaître l'existence de la société simple. Selon eux, les réductions faites à A._____ sont ainsi injustifiées puisque c'est la société simple qui est concernée par les paiements directs.

Dans sa réponse, le Département cantonal de l'économie se réfère à l'arrêt de la Commission de recours DFE du 9 août 2006 dans la cause A._____ et B._____. Il relève que la situation est semblable en l'espèce, sauf qu'il n'y a plus deux mais quatre associés.

Dans sa réponse, le Service de l'agriculture s'explique sur le reproche

formulé par les recourants quant à l'organisation d'un "pseudo procès en convoquant séparément tous les intéressés, sans la présence d'un avocat".

Dans son avis du 12 juillet 2007, l'OFAG rappelle que les sociétés de personnes bénéficient d'un régime plus favorable en ce qui concerne les limites de revenu et de fortune uniquement si chaque associé peut être considéré comme co-exploitant. Selon lui, cela n'a en l'espèce de loin pas été le cas dans les années 2002 à 2004, de sorte que se limiter à A._____ en tant qu'exploitant déterminant s'est révélé comme juste.

- 4.3 Dans les limites du droit applicable, l'exploitant est libre d'organiser son activité et de choisir la forme juridique qui lui convient. Sa liberté est cependant limitée par l'abus de droit et la fraude à la loi. Ces notions se déduisent du principe de la bonne foi, applicable en droit administratif. Il y a notamment abus de droit lorsque l'exercice d'un droit subjectif apparaît, dans un cas concret, manifestement contraire au droit ou lorsqu'une institution juridique est utilisée manifestement à l'encontre de la finalité pour laquelle elle a été créée (PIERRE MOOR, *Droit administratif*, vol. I : Les fondements généraux, 2^{ème} éd., Berne 1994, ch. 5.3.4 p. 434 s. ; IMBODEN / RHINOW, *op. cit.*, p. 483, n° 78 B III et jurisprudence citée). Pour THIERRY TANQUEREL, "l'existence d'un abus de droit, en droit public, ne présuppose pas nécessairement une intention dolosive ; c'est l'état de fait objectif qui est déterminant" (*L'abus de droit en droit public suisse*, in : *L'abus de droit, comparaisons franco-suisse*, Saint-Etienne 2001, p. 175 et les références citées). Selon la doctrine et la jurisprudence, il y a fraude à la loi lorsque, tout en respectant la lettre même d'une norme d'interdiction, on en méconnaît l'esprit (ATF 114 Ib 15 consid. 3a, JdT 1990 I 247 ; ATF 104 II 206 consid. 1b, JdT 1979 I 141 et références à la doctrine ; RENÉ A. RHINOW / BEAT KRÄHENMANN, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband*, Bâle 1990, n° 78 p. 249). Pour PIERRE MOOR, il y a fraude à la loi "lorsque, en usant d'un moyen qui, en soi, est permis, on vise un résultat qui, lui, est prohibé" (*op. cit.*, p. 435). Selon THIERRY TANQUEREL, "on pourrait également dire qu'il s'agit de la tentative d'éluder l'application de la loi par la création d'une apparence juridique qui ne correspond pas à la réalité" (*op. cit.*, p. 179).

Dans un cas concret où il s'agissait de l'application de la législation en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, le Tribunal fédéral a jugé qu'il fallait considérer comme actes destinés à tourner la loi (*Umgehungshandlungen* ou *Umgehungsgeschäft*) notamment tout acte juridique qui procure à une personne domiciliée à l'étranger et qui n'a pas d'autorisation, une situation semblable à celle de la propriété sur un fonds situé en Suisse (ATF 107 II 446 consid. 1, JdT 1983 I 76). Dans un autre cas où il fallait examiner la question de savoir si le mariage avait été conclu à seule fin d'obtenir une autorisation de séjour, le Tribunal fédéral a précisé ce qui suit (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.385/2003 du

20 février 2004 consid. 3) :

"Il y a abus de droit notamment lorsqu'une institution juridique est utilisée à l'encontre de son but pour réaliser des intérêts que cette institution juridique ne veut pas protéger. L'existence d'un éventuel abus de droit doit être appréciée dans chaque cas particulier et avec retenue, seul l'abus de droit manifeste pouvant être pris en considération. Il y a notamment abus de droit lorsque le conjoint étranger invoque un mariage n'existant plus que formellement dans le seul but d'obtenir une autorisation de séjour. Pour admettre l'abus de droit, il convient de se fonder sur des éléments concrets indiquant que les époux ne veulent pas ou ne veulent plus mener une véritable vie conjugale et que le mariage n'est maintenu que pour des motifs de police des étrangers. L'intention réelle des époux ne pourra généralement pas être établie par une preuve directe mais seulement grâce à des indices, à l'instar de la démarche qui est utilisée pour démontrer l'existence d'un mariage fictif (ATF 128 II 145 consid. 2.2. p. 151 ; 127 II 49 consid. 5a p. 56-57 ; 121 II 97 consid. 4 et 4a p. 103-104). L'intention du conjoint étranger est déterminante (à titre primaire) (ATF 128 II 145 consid. 3.1 p. 153)."

En droit fiscal, il y a évasion fiscale (Steuerumgehung) lorsque trois conditions sont remplies : sur le plan objectif, la forme juridique dont le contribuable a revêtu une opération est insolite, inadéquate ou anormale, en tout cas inadaptée aux normes économiques ; sur le plan subjectif, le choix de cette forme est abusif et n'a pour but que de faire l'économie de l'impôt qui aurait été perçu si l'affaire avait été réglée normalement ; enfin, la voie choisie entraînerait une notable économie d'impôt pour le contribuable si le fisc l'admettait (JEAN-MARC RIVIER, Droit fiscal suisse, L'imposition du revenu et de la fortune, 2^{ème} éd., Lausanne 1998, p. 106 s. ; XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, 2^{ème} éd., Bâle 2002, § 4 ch. 19, p. 51 ; IMBODEN / RHINOW, op. cit., n° 26 B III, p. 167 s.).

C'est à la lumière des principes évoqués ci-dessus qu'il convient d'examiner s'il y a, dans le cas d'espèce, des actes destinés à éluder les dispositions légales en matière de limites de revenu et de fortune.

- 4.4 En l'espèce, il sied en premier lieu de constater, comme l'a d'ailleurs relevé le Tribunal administratif cantonal, que les contrats de société simple datés de mars 2003 (entre A._____, B._____ et C._____) et de janvier 2004 (auquel s'ajoute D._____) reprennent essentiellement les mêmes clauses que le premier contrat de société simple conclu entre A._____ et B._____ le 28 septembre 2001. Ils prévoient notamment toujours : un apport initial de Fr. 8'250.-- ; la signature individuelle à A._____ ; la tenue de la comptabilité par ce dernier ; chacun des associés reste indépendant et supportera personnellement ses charges. Le premier contrat de société simple du 28 septembre 2001 a fait l'objet d'une analyse par le Tribunal administratif cantonal dans son arrêt du 14 octobre 2005, lequel est arrivé à la conclusion que dit contrat présentait des indices concordants d'une simple simulation destinée à entraîner une diminution du revenu déterminant. Dans sa décision du 9 août 2006 (JJ/2005-2), l'ancienne Commission de recours DFE s'est ralliée à

l'analyse faite par le Tribunal administratif cantonal. Le Tribunal administratif fédéral n'entend pas s'écarter de cette analyse, de sorte que les contrats de mars 2003 et janvier 2004, quasi identiques à celui de septembre 2001, tendent également à laisser penser qu'ils n'ont pas de réelle existence dans les faits.

Il ressort deuxièmement du dossier que la Caisse de compensation AVS a, dans un premier temps, admis le statut d'indépendant de C._____ et D._____. Le Service de l'agriculture ayant eu des doutes sur le statut retenu, il a demandé à ladite caisse de réexaminer, respectivement d'annuler ou de confirmer l'affiliation AVS en tant qu'indépendants des associés de A._____. Dite caisse est revenue sur sa précédente décision et a retenu que C._____ et D._____ devaient être qualifiés de pseudo-indépendants que l'AVS doit qualifier de salariés. Le Tribunal cantonal des assurances et le Tribunal fédéral ont confirmé cette décision. Le fait que C._____ et D._____ soient considérés au niveau de l'AVS comme des salariés constitue également un indice tendant à prouver que les sociétés simples successives ont été constituées de manière abusive.

Troisièmement, le Tribunal administratif cantonal a énuméré, dans la décision attaquée, un certain nombre d'éléments ressortant de l'audition effectuée par le Service de l'agriculture le 8 juin 2004 (voir consid. 4.2 ci-dessus). Il a considéré que ces éléments laissaient apparaître que les trois associés (B._____, C._____ et D._____) effectuaient un travail rémunéré par A._____ sans avoir fourni un apport au sens de l'art. 531 al. 1 CO et que leur poids dans la société était en totale disproportion avec la réalité de l'exploitation gérée par A._____, lequel prend toutes les décisions. Dans leur recours, les recourants se plaignent de cette audition, la qualifiant de "pseudo procès", au cours duquel ils ont été convoqués séparément, sans la présence d'un avocat, et pendant lequel des procès-verbaux auraient été établis d'une manière totalement illégale et sans respect d'aucune forme. Le Service de l'agriculture explique dans sa réponse au recours que chacune des quatre personnes a été invitée en toute transparence, par lettres du 27 mai 2004, à venir se présenter le 8 juin 2004 au Service de l'agriculture afin que ce dernier puisse statuer sur la qualité d'exploitant des associés. Il relève encore que M. X._____, mandaté par procuration par A._____ pour la défense de ses intérêts, s'est présenté lors de la première audition et a été autorisé à assister en tant qu'auditeur aux quatre entretiens qui se sont déroulés ce jour-là. Il ajoute que l'avocat de A._____ n'étant pas intervenu dans la procédure de 2004 (requête déposée par ce dernier), il n'y avait pas de raison de le convoquer à ces auditions et que c'est de la responsabilité de A._____ d'avoir choisi de se faire représenter par M. X._____. Dans leur réplique, les recourants relèvent que le Service de l'agriculture affirme des faits mensongers en prétendant que le mandataire des recourants n'était pas intervenu dans la procédure de paiements directs alors que plusieurs recours étaient déjà pendants et que ce dernier a écrit au Département cantonal de l'économie le 25 mai 2004, soit deux jours avant les

convocations pour les auditions. Selon eux, les procédures inquisitoires qui ont suivi n'avaient aucune raison d'être, les questions posées étaient captieuses et cette mascarade n'avait pour but que de tenter de justifier la position injustifiable du Service de l'agriculture.

Du dossier, il ressort que les cinq questions posées étaient formulées de la manière suivante : "1. Quelle est votre identité? 2. Quelles ont été les circonstances et motivations de votre participation à cette association? 3. Quelles fonctions et tâches exercez-vous dans cette association et depuis quand? 4. Que connaissez-vous dans la gestion de ce domaine agricole? (structures, partenariats, achats, productions, ventes?) 5. Quel a été le résultat comptable du dernier exercice (2003) et quelle a été votre participation financière à ce résultat?". Il appert de ce qui précède que les questions posées avaient trait à l'entrée des associés dans la société simple, à son fonctionnement et à son résultat. Contrairement à ce que prétendent les recourants, elles n'étaient pas captieuses, mais étaient, au contraire, en tous points adaptées au but poursuivi par ces auditions qui était de statuer sur la qualité d'exploitant des associés. Il convient par ailleurs de souligner que les recourants ne motivent pas les reproches qu'ils formulent à l'encontre de l'audition effectuée par le Service de l'agriculture. Quant au reproche relatif à la présence d'un avocat, il convient de relever que les recourants étaient libres de se faire représenter s'ils le souhaitaient. Par ailleurs, les recourants ont confirmé la véracité de leurs allégations en apposant leur signature au procès-verbal. Il ne ressort ainsi pas du dossier que ces auditions se seraient déroulées de manière non conforme au droit. L'énumération faite par le Tribunal administratif cantonal de certains éléments ressortant de cette audition (cf. consid. 4.2 ci-dessus) laisse apparaître que les associés effectuent un travail rémunéré par A._____ sans avoir fourni un apport au sens de l'art. 531 al. 1 CO et que leur poids dans la société est en disproportion avec la réalité de l'exploitation gérée par A._____. Le Tribunal de céans se rallie à l'argumentation faite sur ce point par le Tribunal administratif cantonal.

- 4.5 Comme relevé ci-dessus (consid. 4.3), l'existence d'un éventuel abus de droit doit être apprécié avec retenue et seul l'abus de droit manifeste peut être pris en considération. In casu, le dossier fait apparaître un faisceau d'indices (voir consid. 4.4 ci-dessus) d'où il résulte avec une suffisante vraisemblance que les recourants ont tenté d'é luder l'application des dispositions légales en matière de limites de revenu et de fortune par la création d'une apparence (la société simple), qui ne correspond pas à la réalité. A cela s'ajoute que les recourants ont échoué à établir des faits propres à détruire cette vraisemblance.

Au demeurant, la prise de position de l'Union suisse des paysans du 12 janvier 2005 confirmant les déductions de son rapport du 9 mai 2003, lequel n'a d'ailleurs pas été retenu par l'ancienne Commission de recours

DFE dans sa décision du 9 août 2006, ne contient aucun élément permettant de remettre en cause cette appréciation.

Il résulte de ce qui précède que c'est à juste titre que les autorités cantonales ont refusé d'octroyer des paiements directs aux sociétés simples successives et ont considéré A. _____ comme unique exploitant.

5. Il convient ensuite d'examiner si c'est à bon droit que les autorités cantonales ont effectué des réductions sur les paiements directs 2002 et 2005.

S'agissant des paiements directs 2002, le Tribunal administratif cantonal a confirmé, premièrement, la suppression des contributions liées aux surfaces viticoles en raison du non-contrôle du pulvérisateur, soit une réduction de Fr. 4'000.--, deuxièmement, la réduction de Fr. 4'060.-- au titre de non-respect des exigences en matière de protection des animaux et, troisièmement, la réduction de Fr. 1'000.-- pour non-respect des prescriptions sur la protection des eaux. Quant aux paiements directs 2005, il a, premièrement, confirmé la réduction de Fr. 10'000.-- en raison de manquements aux prescriptions relatives à la protection des animaux, ramenée à Fr. 3'285.-- au motif que le montant total des réductions dépassait la somme à allouer à titre de paiements directs, et, deuxièmement, constaté que les recourants n'avaient pas d'intérêt à ce que la réduction de 100% des contributions SST soit examinée, dans la mesure où elle a été ramenée à Fr. 0.-- pour le même motif qu'évoqué ci-dessus.

- 5.1 Concernant le défaut de contrôle du pulvérisateur, le Tribunal administratif cantonal a confirmé l'absence de test et ainsi la suppression des contributions liées aux surfaces viticoles pour les paiements directs 2002.
 - 5.1.1 Dans sa décision du 23 novembre 2004, le Service de l'agriculture s'est fondé sur un préavis de l'organisation de contrôle (ci-après : l'Office Y. _____) du 6 décembre 2002 pour supprimer les contributions liées aux surfaces viticoles. Dans son courrier du 18 mars 2005, l'Office Y. _____ explique que la viticulture a trait aux cultures pérennes, lesquelles ne sont pas concernées par les règles de l'assolement, mais pour lesquelles la rubrique concernant les pesticides est comparativement plus importante et "pèse" plus lourd dans l'appréciation. Il relève que l'exigence de faire contrôler son pulvérisateur permet de garantir que les appareils de traitement n'apportent pas plus de pesticides que nécessaire et ce, avec une répartition bien précise. Il rappelle que les prescriptions en matière de protection phytosanitaire sont contrôlées avec plus de sévérité dans les cultures spéciales et soutient que c'est la raison principale qui justifie le fait que le dispositif de sanctions (cité ci-après au consid. 5.1.2),

qui n'est pas contraignant, ne soit pas appliqué à la lettre dans le cas précis. Il ajoute enfin que ce dispositif de sanctions a été réfléchi pour traiter la grande majorité des cas pouvant survenir dans l'agriculture mais qu'il n'est pas adapté pour les spécificités des cultures spéciales. Dans ses déterminations du 23 mars 2005 auprès du Département cantonal de l'économie, le Service de l'agriculture souligne enfin qu'en 2002, tout manquement constaté au niveau du contrôle des pulvérisateurs avait été sanctionné par la suppression de la contribution liée aux surfaces viticoles.

Pour leur part, les recourants soulignent, dans leur recours, que le pulvérisateur a été complètement remis en état le 7 mai 2002 et qu'il a été testé en avril 2003. Selon eux, c'est du formalisme excessif que de vouloir leur imposer une sanction, qui de plus va au-delà de celle prévue dans le dispositif de sanctions, pour des motifs totalement injustifiables. Ils estiment que la décision attaquée est "insoutenable dès l'instant où la réalité du fonctionnement du pulvérisateur a été apportée, mieux que si un test avait été effectué". Dans leur mémoire complémentaire du 12 janvier 2005 déposé auprès du Département cantonal de l'économie, les recourants relevaient qu'une facture de M. Z._____ démontrait que le pulvérisateur avait été remis en état en mai 2002 ; qu'en 2003, M. Z._____ fils avait d'ailleurs fait parvenir les documents de contrôle du pulvérisateur ; et que, si M. Z._____ avait oublié de le faire, il n'en restait pas moins que sa facture attestait de la réalité de ce contrôle, de sorte que, même s'il n'y avait pas de papier formel de contrôle, le pulvérisateur avait été contrôlé.

5.1.2 L'art. 70 al. 2 LAgr énumère les prestations écologiques requises, notamment une sélection et une utilisation ciblées des produits de traitement des plantes (let. f). Son al. 3 dispose que les paiements directs écologiques servent notamment à promouvoir les modes de production particulièrement respectueux de la nature et de l'environnement (contributions écologiques; let. a). L'art. 10 OPD, qui traite de la sélection et de l'utilisation ciblée des produits de traitement des plantes, dispose à son al. 3 que certains types d'interventions ou de produits de traitement des plantes sont prescrits ou interdits conformément à l'annexe. Le ch. 6.1 de l'annexe prévoit à son al. 1 que les pulvérisateurs à prise de force ou autotractés utilisés pour la protection phytosanitaire doivent être testés au moins tous les quatre ans par un service agréé.

En l'espèce, il ressort du dossier que le pulvérisateur a été remis en état en mai 2002 (facture de Z._____ du 29 août 2002). Le 6 décembre 2002, l'Office Y._____ a émis un préavis proposant une sanction de 100% Viti+ (PER viticole) en raison du défaut de contrôle du pulvérisateur. Un formulaire officiel de contrôle de pulvérisateur en viticulture atteste par ailleurs que le pulvérisateur a été contrôlé conformément aux directives de VITISWISS en date du 30 avril 2003. Dans leur recours, les recourants relèvent que "la réalité du fonctionnement du pulvérisateur a été apportée,

mieux que si un test avait été effectué". Il appert ainsi que les recourants eux-mêmes reconnaissent que le pulvérisateur n'a pas été testé par un service agréé conformément à ce qu'exige l'ordonnance sur les paiements directs. Une réduction des paiements directs pour non-contrôle du pulvérisateur était ainsi justifiée. Reste à examiner si la sanction consistant à supprimer les contributions liées aux surfaces viticoles en raison du non-contrôle du pulvérisateur est conforme au principe de proportionnalité.

Selon 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. Le 1^{er} mars 2002, l'OFAG a arrêté, sur mandat de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, des directives concernant les mesures administratives et la réduction des paiements directs généraux et écologiques lorsque l'exploitant ne satisfait pas intégralement aux conditions requises pour l'octroi des contributions (ci-après : le dispositif de sanctions). Ce dispositif de sanctions, applicable pour les paiements directs 2002, prévoit une réduction de 10 points (surface en ha) en cas d'absence du test pour pulvérisateur (partie B, ch. 1.1.7). S'agissant des sanctions en cas d'enregistrements lacunaires et dans la production végétale, il explique que la réduction se calcule en termes de points, une marge de tolérance de 10 points étant prévue. Lors de premières infractions et en cas de récidive, les sanctions portent sur la contribution à la surface (partie B, ch. 1.1).

S'agissant des sanctions administratives, jurisprudence et doctrine admettent que les autorités compétentes disposent d'une certaine liberté d'appréciation. La mesure administrative doit cependant être adaptée à l'ensemble des circonstances. Le principe de proportionnalité revêt donc une importance particulière comme le souligne MOOR, "il limite le choix des mesures et de leur quotité". L'autorité prendra celle qui, pour atteindre le but visé, porte l'atteinte la plus faible aux intérêts de l'administré ; lorsqu'il s'agit de sanctionner un comportement, l'autorité doit se fonder sur la gravité objective de la violation ainsi que sur celle de la faute (PIERRE MOOR, Droit administratif, Berne 1991, vol. II, p. 66 ; voir également ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 647). Dans le même sens, le Tribunal fédéral précise que 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 108 Ib 162 consid. 5b et les références citées).

Le dispositif de sanctions vise 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. Il représente une directive administrative interne qui peut être assimilée à une ordonnance administrative (RHINOW / KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung,

Ergänzungsband, Bâle 1990, n° 9). Sa principale fonction réside dans le fait de garantir une jurisprudence uniforme et une égalité de traitement (ATF 114 V 318 consid. 5c et les références citées ; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 49.60). De telles ordonnances s'adressent en premier lieu aux autorités administratives (ATF 115 V 4 consid. 1b). Le Tribunal administratif fédéral n'est, en tant qu'instance indépendante de l'administration (art. 2 LTAF), pas lié par ces ordonnances administratives et libre de leur application. Toutefois, au regard de la jurisprudence, les ordonnances administratives sont néanmoins à prendre en considération par le juge lors de l'élaboration de la décision, pour autant qu'elles permettent, dans le cas individuel, une interprétation juste et conforme des dispositions légales applicables (décisions non publiées de l'ancienne Commission de recours DFE du 12 mai 2004 en la cause F. [JG/2003-3] consid. 7.2 et du 30 décembre 1999 en la cause A. [99/MC-004] consid. 3.3 ; ATF 115 V 4 consid. 1b ; RHINOW / KRÄHENMANN, op. cit., n° 9 B II).

Dans le cas d'espèce, les contributions liées aux surfaces viticoles ont été supprimées au titre de non-respect des règles PER en viticulture. Le dispositif de sanctions prévoit quant à lui une réduction de 10 points (surface en ha) en cas d'absence du test pour pulvérisateur. La sanction prononcée va donc au-delà de ce que prévoit le dispositif de sanctions. La fonction de ce dispositif étant notamment de garantir une jurisprudence uniforme et une égalité de traitement, il n'y a aucune raison de s'écarter de la sanction qui y est prévue, malgré les arguments avancés par les autorités cantonales pour justifier la suppression des contributions.

- 5.1.3 Il ressort de ce qui précède que le recours doit être admis sur ce point, les décisions de l'autorité inférieure, de la deuxième et de la première instances annulées dans la mesure où elles concernent la sanction relative au non-contrôle du pulvérisateur pour les paiements directs 2002 et l'affaire doit être renvoyée à la première instance pour qu'elle prenne une nouvelle décision dans le sens de ce qui précède, soit en effectuant une réduction de 10 points.
- 5.2 Concernant la sanction pour non-respect des prescriptions sur la protection des eaux pour les paiements directs 2002, le Tribunal administratif cantonal a confirmé la réduction de Fr. 1'000.-- qu'il a jugée dénuée d'arbitraire.
- 5.2.1 En l'espèce, le garde-pêche a dénoncé A. _____ auprès de la Préfecture du district (...) en date du 12 novembre 2002 pour infraction à l'art. 6 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20). Lors d'une visite de routine le 25 octobre 2002, il a constaté que plusieurs dizaines de vaches se trouvaient sur un terrain d'un hectare situé aux abords de la rivière (...). Il a relevé que le sol de cette parcelle était totalement défoncé par la forte concentration de bétail associée à la

pluviométrie élevée des semaines précédentes et que plus aucune couverture végétale n'était visible. Il a ajouté avoir averti A._____ de ces constatations et lui avoir demandé de trouver des solutions pour remédier à cette situation. Estimant les mesures prises par ce dernier inutiles, il s'est rendu sur place le 11 novembre 2002 où il a pu constater que de fortes précipitations continuaient de tomber entraînant avec elles un torrent de boue (mélange de terre et d'excréments) directement dans (...). Il a dès lors averti le vétérinaire cantonal et le Service des eaux (...). Par décision du 14 novembre 2002, ce dernier a demandé à A._____ d'évacuer le troupeau et de remettre le pré en état. Selon le Service des eaux (...), aucun dommage direct n'a été constaté au vu des grandes quantités d'eau s'écoulant dans (...), mais une charge supplémentaire en substance fertilisante se retrouvera dans le lac (...), freinant ainsi le processus de réhabilitation des eaux du lac. Le 7 mars 2003, la Préfecture de (...) a condamné A._____ à une amende de Fr. 300.-- et Fr. 80.-- de frais pour pollution des eaux de (...), par un rejet fortement polluant, dû à un mélange de terre et d'excréments, qui ne devait en aucune manière arriver aux eaux superficielles.

Sur la base de ce qui précède, le Service de l'agriculture a considéré que les faits reprochés à A._____ constituaient une infraction unique commise par négligence mais aux effets durables et a effectué une retenue de Fr. 1'000.-- sur le décompte final des paiements directs 2002 au titre d'infraction aux dispositions applicables à l'agriculture de la législation sur la protection des eaux, décision confirmée par le Département cantonal de l'économie et par le Tribunal administratif cantonal.

De leur côté, les recourants estiment que A._____ a été sanctionné par le Préfet de (...) pour avoir provoqué une pollution minime des eaux de (...) dans des circonstances tout à fait particulières, ce que le Préfet a admis en fixant une amende très modérée compte tenu des circonstances. Ils ajoutent que celles-ci ont fait que A._____ a dû prendre des mesures pour reloger ses animaux, lesquelles ont entraîné des sanctions pour suroccupation de locaux. Selon eux, sanctionner les recourants pour ce manquement implique que l'on sanctionne par des réductions deux fois la même activité.

- 5.2.2 L'art. 70 al. 4 LAgr dispose que les agriculteurs souhaitant recevoir des paiements directs doivent respecter les dispositions de la législation sur la protection des eaux, de l'environnement et des animaux applicables à l'agriculture. L'art. 6 LEaux prévoit qu'il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer ; l'infiltration de telles substances est également interdite (al. 1). De même, il est interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau (al. 2). Aux termes de l'art. 70 al. 1 let. e OPD, les cantons réduisent ou refusent les paiements

directs lorsque le requérant 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. Pour les sanctions, le dispositif de sanctions distingue entre les mesures administratives prononcées en cas d'indications fausses, d'omission d'annoncer à temps les mesures envisagées ou d'inobservation des prescriptions en matière de protection des eaux, de l'environnement, de la nature et du paysage, applicables à l'agriculture (partie A) et le versement proportionnel des paiements directs en raison d'une observation seulement partielle des conditions et des charges liées aux prestations écologiques requises (PER) ou aux contributions écologiques (partie B). Selon ce dispositif de sanctions (partie A, ch. 4), celui qui se rend coupable d'infractions notamment à la loi sur la protection des eaux est frappé de sanctions dès lors que les infractions sont liées à la gestion de l'exploitation et qu'elles sont établies par voie de décision ayant force exécutoire prise par l'autorité d'exécution. Lorsqu'une infraction entraîne une sanction selon le point B, ce sont les sanctions qui y sont prévues qui font foi. Les doubles sanctions sont exclues. Les infractions aux prescriptions mentionnées ci-dessus sont traitées individuellement en fonction des faits antérieurs et compte tenu des conséquences qu'elles ont entraînées. Elles sont attribuées à l'une des trois catégories suivantes : infractions uniques sans effets durables (exemple : épandage unique de purin, contraire à la législation sur la protection des eaux) ; infractions uniques aux effets persistants, agissements ou omissions s'étendant sur plusieurs jours, semaines ou mois (exemple : entreposage de fumier sur une place sans revêtement en dur, épandages successifs du purin, contraires à la législation sur la protection des eaux, à des jours différents) ; infractions répétées dans les trois ans contre les mêmes dispositions ayant trait à l'agriculture. Chaque catégorie compte trois degrés de gravité : infraction par négligence, dol éventuel et infraction intentionnelle. Ce système conduit, pour une infraction unique commise par négligence avec effets durables, à une réduction des paiements directs de 10%, mais au maximum à Fr. 1'000.--. L'annexe au dispositif de sanctions mentionne les prescriptions dont la violation, dans un contexte agricole, est susceptible d'entraîner une réduction des paiements directs; l'art. 6 LEaux y est énuméré.

- 5.2.3 En l'espèce, l'infraction est liée à la gestion de l'exploitation, elle a fait l'objet d'une amende par le Préfet de (...) et elle n'entraîne pas de sanction selon le point B. Il appert également de ce qui précède que c'est à juste titre que le Service de l'agriculture a considéré l'infraction comme une infraction unique aux effets durables et commise par négligence et a réduit les paiements directs de Fr. 1'000.--. Le recours doit en conséquence être rejeté sur ce point.
- 5.3 Il convient ensuite d'examiner les réductions relatives à la protection des animaux opérées sur les paiements directs 2002 (consid. 5.3.2) et 2005 (consid. 5.3.3).

5.3.1 L'art. 70 al. 2 LAgr énumère les prestations écologiques requises, notamment une détention des animaux de rente conforme aux dispositions en vigueur (let. a). Aux termes de l'art. 5 OPD, les prescriptions de la législation sur la protection des animaux applicables à la production agricole doivent être respectées. L'art. 2 de la loi fédérale du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (LPA, RS 455) dispose que les animaux doivent être traités de la manière qui tient le mieux compte de leurs besoins (al. 1). Toute personne qui s'occupe d'animaux doit, en tant que les circonstances le permettent, veiller à leur bien-être (al. 2). L'art. 3 LPA prévoit que celui qui détient un animal ou en assume la garde doit le nourrir et le soigner convenablement et, s'il le faut, lui fournir un gîte (al. 1). La liberté de mouvement nécessaire à l'animal ne doit pas être entravée de manière durable ou inutile s'il en résulte pour lui des douleurs, des maux ou des dommages (al. 2). Après avoir entendu les milieux intéressés, le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur la détention des animaux, notamment en ce qui concerne les dimensions minimales, la disposition, l'éclairage et l'aération des locaux destinés à les loger, le taux d'occupation lors de détention d'animaux en groupes, ainsi que les dispositifs d'attache (al. 3). Selon l'art. 33 al. 1 LPA, le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'exécution ; il peut autoriser l'Office vétérinaire fédéral à établir des prescriptions de caractère technique. Se fondant notamment sur cette disposition, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance du 27 mai 1981 sur la protection des animaux (OPAn, RS 455.1). Selon l'art. 1 al. 2 OPAn, l'alimentation, les soins et le logement sont appropriés si à la lumière de l'expérience acquise et des données de la physiologie, de la science du comportement et de l'hygiène ils répondent aux besoins des animaux. L'art. 4 OPAn, qui traite du logement, dispose que le détenteur doit faire en sorte que les animaux qui ne peuvent pas s'adapter aux conditions climatiques disposent d'abris (al. 1). Les abris doivent être facilement accessibles et leurs dimensions permettre à ces animaux de se tenir debout et de se coucher normalement ; ils doivent être construits de telle façon que le risque de blessure soit minime (al. 2). L'art. 6, 1^{ère} phrase, OPAn prévoit enfin que les couches, boxes et dispositifs d'attache doivent être conçus de telle façon que les animaux puissent se coucher, se reposer et se lever de la manière qui est propre à leur espèce.

5.3.2 S'agissant des paiements directs 2002, le Tribunal administratif cantonal a confirmé la réduction de Fr. 4'060.-- infligée au titre de non-respect des exigences en matière de protection des animaux.

Entre 2001 et 2002, le Service vétérinaire et le Service des eaux (...) ont effectué plusieurs contrôles de l'exploitation des recourants et exigé une mise en conformité des installations et bâtiments. Par décision du 15 février 2002, le Service vétérinaire a ordonné à A._____ de répartir le cheptel selon la largeur limite des couches (les 26 places à 100 cm correspondent à des places génisses et les 16 places à 115 cm

correspondent à des places vaches) et d'améliorer l'intensité lumineuse des installations dans l'écurie des vaches et des génisses, dans l'infirmerie et dans l'ancienne porcherie avec ovins et caprins. Par décision du 13 novembre 2002, le Service vétérinaire a relevé que, lors de la visite du 11 novembre 2002, il avait constaté que les soins aux animaux étaient négligés, notamment la mise à disposition de fourrage souillé par des excréments, et que les installations ne respectaient pas les normes légales en matière de détention de bovins. Il a rappelé que, pour la stabulation en groupe du bétail laitier, les conditions sont remplies lorsque la surface de sol par animal est de 4.5 m² et a ainsi demandé à A._____ de procéder à l'évacuation de : 32 vaches du bâtiment adjacent au parc sur un total de 51 vaches présentes lors de la visite (la charge maximale étant de 19 vaches) ; 12 vaches du bâtiment ancien sur un total de 18 vaches et 2 veaux (la charge maximale étant de 6 vaches) ; et 8 vaches stationnées dans l'aire de stabulation libre située entre la stabulation entravée et la porcherie sur un total de respectivement 14, 10 et 11 vaches par box (la charge maximale étant de 9 vaches par box). Il a en outre constaté que les 26 places à 100 cm de la stabulation entravée étaient occupées par des vaches alors que seules des génisses pouvaient y être détenues. Il a enfin rappelé que, pour ne pas être souillé par les excréments et le purin, le fourrage doit être mis à disposition des animaux dans une crèche dont le fond correspond aux normes indiquées, soit 10 à 15 cm plus haut que le niveau de la couche ou que celui de l'aire de repos. Il a relevé que, lors du contrôle, il a toutefois été constaté que ces conditions n'étaient pas respectées pour les 51 vaches détenues dans le bâtiment adjacent au parc. Il a en conséquence ordonné à A._____ d'effectuer immédiatement les modifications demandées. Cette décision du 13 novembre 2002 a été attaquée auprès du Tribunal administratif cantonal qui, par arrêt du 14 mai 2003, a rejeté le recours, considérant que l'évacuation des animaux en surnombre était justifiée et que A._____ n'avait pas respecté les dispositions légales en matière de protection des animaux.

Se fondant sur la décision du Service vétérinaire du 15 février 2002 et sur la décision dudit service du 13 novembre 2002, confirmée par le Tribunal administratif cantonal le 14 mai 2003, le Service de l'agriculture a considéré que la détention des animaux de rente n'était pas conforme à la loi sur la protection des animaux et a ainsi effectué une retenue d'un montant de Fr. 4'060.-- sur les paiements directs 2002 au titre de non-conformité en matière de protection des animaux.

Pour leur part, les recourants relèvent que le Tribunal administratif cantonal justifie dans la décision attaquée une sanction extrêmement sévère en matière de protection des animaux. Selon eux, il semble considérer l'ensemble des animaux se trouvant dans les bâtiments alors que seule une partie pouvait être considérée comme visée. Ils ajoutent que cette problématique est encore une fois due à l'acharnement des autorités sur A._____ et sur l'exploitation de la société simple.

Il ressort de ce qui précède que les recourants semblent contester dans leur recours le nombre d'animaux en surnombre retenu. Toutefois, les décisions du Service vétérinaire étant entrées en force de chose jugée, le nombre d'animaux en surnombre ne peut dès lors plus être contesté. Les recourants ne s'étant pas conformés aux dispositions relatives à la protection des animaux, il était ainsi justifié de prendre une sanction en application de l'art. 70 al. 1 let. d OPD. Reste à examiner si le montant de cette sanction a été correctement fixé.

Le ch. 1.2 de la partie B du dispositif de sanctions traite des sanctions en matière de protection des animaux. Il prévoit que, en cas d'infraction à la législation relative à la protection des animaux, la réduction se calcule sur la base de points, que ceux-ci sont multipliés par Fr. 100.-- et additionnés d'une sanction minimale de Fr. 300.--. Pour les effectifs inférieurs à une UGB (unités de gros bétail), la sanction équivaut à 1 point au moins. Le nombre de points est doublé en cas de récidive. Est considérée comme récidive l'observation incomplète ou l'inobservation intégrale de la même exigence à deux reprises au cours d'une période de trois ans. En cas de troisième récidive dans les trois ans concernant la même exigence, ou si la sanction atteint 110 points, l'exploitation est exclue des paiements directs généraux et des contributions écologiques.

Le ch. 1.2.1 de la partie B du dispositif de sanctions traite de la protection des animaux considérée sous l'angle de l'assainissement de bâtiments non conformes et des aspects qualitatifs :

Manquement	Sanction
Non conformité des bâtiments et des aspects qualitatifs avec les prescriptions en matière de protection des animaux, à l'exception des sorties de bétail bovin détenu à l'attache. Si plusieurs manquements, indépendants les uns des autres, sont relevés par animal, les points doivent être additionnés.	1 point par UGB concernée, mais 50 points au maximum

En l'espèce, la réduction a été fixée à Fr. 4'060.--. Selon le décompte final des paiements directs 2002, les bovins, équidés, bisons, chèvres et brebis laitières sont au nombre de 51.81 UGB et les autres chèvres et moutons, cerfs, lamas et alpagas au nombre de 1.7 UGB, soit un total de 53.51 UGB. Le Service de l'agriculture n'a toutefois tenu compte que de 47 vaches mères (le coefficient par vache mère étant de 0.8 selon l'annexe à l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation [OTerm, RS 910.91]) pour le calcul de la sanction (300 + 100 x 37.6 UGB), alors que le nombre d'animaux en surnombre était supérieur dans la décision du Tribunal administratif cantonal du 14 mai 2003. Dès lors, comme l'a relevé ce dernier dans la décision attaquée, la sanction n'apparaît, dans ces

conditions, pas injustifiée. Partant, le recours doit également être rejeté sur ce point.

Par ailleurs, les recourants estiment que les circonstances tout à fait particulières qui ont entraîné une pollution minime des eaux de (...) ont fait que A._____ a dû prendre des mesures pour reloger ses animaux, lesquelles ont entraîné les sanctions pour suroccupation de locaux. Selon eux, sanctionner les recourants pour ce manquement implique que l'on sanctionne par des réductions deux fois la même activité.

Il ressort de ce qui précède (voir consid. 5.2 à 5.2.3 et 5.3.2) que cet argument est dénué de pertinence, dans la mesure où il s'agit de deux états de faits différents aboutissant à deux sanctions portant sur un autre type d'infraction : la première concerne une infraction à la législation sur la protection des eaux et entraîne une sanction selon la partie A du dispositif de sanction, alors que la seconde concerne une infraction à la législation sur la protection des animaux et entraîne une sanction selon la partie B.

5.3.3 S'agissant des paiements directs 2005, le Tribunal administratif cantonal a confirmé la réduction de Fr. 10'000.--, ramenée à Fr. 3'285.-- au motif que le montant total des réductions dépassait la somme à allouer à titre de paiements directs, en raison de manquements aux prescriptions relatives à la protection des animaux.

Par décision du 10 février 2005, le Service vétérinaire a constaté les manquements suivants : des bovins malades ou blessés manquaient de soins et de propreté, la litière de l'aire de repos était souillée et insuffisante, le box à chevaux où étaient logées les brebis avec leurs agneaux n'était pas conforme aux exigences requises (surface trop petite par rapport au nombre d'animaux). Il a donc ordonné à A._____ de remédier de suite à ces manquements. Se fondant sur cette décision et considérant qu'il s'agissait d'un cas de récidive par rapport à 2003, le Service de l'agriculture a décidé d'effectuer une retenue sur le décompte final des paiements directs 2005 pour un montant de Fr. 10'000.-- au titre de non-conformité en matière de protection des animaux. Ce montant a été ramené à Fr. 3'285.-- au motif que le montant total des réductions dépassait la somme à allouer à titre de paiements directs.

Dans leur recours, les recourants prétendent que les animaux concernés étaient bien inférieurs au nombre retenu par le Tribunal administratif cantonal, que la sanction est dès lors totalement injustifiée et que, de plus, il s'agit d'une infraction par négligence de nature minime.

Il ressort de ce qui précède que la décision du Service vétérinaire étant entrée en force de chose jugée et les recourants ne s'étant pas conformés aux dispositions relatives à la protection des animaux, il était ainsi justifié de prendre une sanction en application de l'art. 70 al. 1 let. d OPD. Reste

à examiner si le montant de cette sanction a été correctement fixé.

Dans leur recours, les recourants contestent le nombre d'animaux retenu par le Tribunal administratif cantonal. Ils ne précisent toutefois pas quel en était selon eux le nombre ni n'apportent de preuve susceptible de remettre en cause le nombre retenu. Dans la décision attaquée, dit tribunal a détaillé le montant de la sanction infligée ainsi :

"Selon le décompte final des paiements directs 2005, les bovins, équidés, bisons, chèvres et brebis laitières sont au nombre de 82.4 UGB. Le nombre de points déterminants s'élèvent donc à 82.4, mais il doit être ramené à 50 au maximum. Le montant de la réduction se chiffre ainsi à 5'000 fr. (50 x 100 ; une sanction minimale de 300 fr. aurait pu encore être ajoutée). Il a toutefois été doublé afin de tenir compte de la récidive. En effet, (...), il est déjà arrivé au recourant de ne pas se conformer aux prescriptions relatives à la protection des animaux. Ce manquement ainsi que celui qui nous occupe étant survenus au cours d'une période de trois ans, la récidive devait être sanctionnée. Ce point peut toutefois demeurer ouvert en l'espèce, puisque la sanction fixée initialement à 10'000 fr. a en définitive été ramenée à 3'285 fr."

La Directive de la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture du 27 janvier 2005 concernant la réduction des paiements directs (ci-après : la directive sur la réduction des PD), applicable pour les paiements directs 2005, traite à son ch. 1.2, partie B, des réductions dans le domaine de la protection des animaux. Jusqu'à 109 points y compris, il est prévu que la réduction se calcule comme suit : points x Fr. 100.--, mais Fr. 200.-- au moins. A partir de 110 points, l'exploitation est exclue des paiements directs. La réduction doit être doublée lors de la première récidive en l'espace de trois ans et quadruplée lors de la deuxième récidive en l'espace de trois ans.

Le ch. 1.2.1 de la partie B de la directive sur la réduction des PD traite de la protection des animaux sous l'angle de la conformité des bâtiments et des aspects qualitatifs :

Manquement	Réduction
Non-conformité des bâtiments et des aspects qualitatifs avec les prescriptions en matière de protection des animaux, à l'exception des sorties de bétail bovin détenu à l'attache. Lorsque plusieurs manquements, indépendants les uns des autres, sont relevés par animal, les points doivent être additionnés.	Au moins 1 point par UGB concernée, mais 50 points au maximum. Dans les formes d'élevage connaissant plusieurs rotations par année, il convient de pondérer les UGB concernées sur la base des rotations conformément à l'ordonnance sur la terminologie agricole.

Il appert de ce qui précède que le Tribunal administratif cantonal s'est fondé sur le dispositif de sanctions de 2002 pour calculer le montant de la réduction, alors qu'il aurait fallu appliquer la directive sur la réduction des PD 2005. Toutefois, cela ne porte pas à conséquence en l'espèce, le montant ainsi calculé étant aussi en tout point conforme à ce que prévoit la

directive sur la réduction des PD 2005. Par ailleurs, la sanction ayant été ramenée de Fr. 10'000.-- à Fr. 3'285.--, le Tribunal administratif cantonal a laissé ouverte la question de la récidive. Sur ce point également, l'arrêt attaqué n'est pas critiquable de sorte que le recours doit être rejeté.

- 5.4 Concernant enfin la réduction de 100% pour les SST non conformes pour les paiements directs 2005, elle a été ramenée de Fr. 6'439.50.-- à Fr. 0.--, dès lors que le montant total des réductions dépassait la somme à allouer à titre de paiements directs. Le Tribunal administratif cantonal a estimé que les recourants n'avaient pas d'intérêt à ce que cette réduction soit examinée, puisqu'elle a été ramenée à Fr. 0.--. Pour leur part, les recourants partent du principe que cette déduction n'interviendra plus.

Il ressort de ce qui précède que la réduction ayant été ramenée à Fr. 0.--, c'est à juste titre que le Tribunal administratif cantonal a considéré que les recourants n'avaient pas d'intérêt à ce que cette réduction soit examinée. Le recours doit dès lors être rejeté sur ce point également.

6. Il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que les autorités cantonales ont refusé d'octroyer des paiements directs aux sociétés simples successives et ont considéré A. _____ comme unique exploitant. Mal fondé, le recours doit être rejeté sur ce point.

S'agissant des réductions, le recours doit être partiellement admis dans la mesure où il concerne la sanction infligée quant au défaut de test du pulvérisateur pour les paiements directs 2002. Sur ce point, les décisions de l'autorité inférieure, de la deuxième et de la première instances doivent être annulées et l'affaire doit être renvoyée à la première instance pour qu'elle prenne une nouvelle décision conformément à la sanction prévue par le dispositif de sanctions. Le recours doit en revanche être rejeté pour toutes les autres réductions.

7. Les recourants obtenant très partiellement gain de cause, soit sur seulement une des cinq sanctions prononcées et cela uniquement sur le montant (soit environ 10% des conclusions), les frais de procédure mis à leur 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). Lorsqu'une partie n'obtient que partiellement gain de cause, les dépens auxquels elle peut prétendre sont réduits en proportion (art. 7 al. 2 FITAF). En l'espèce, il se justifie d'octroyer aux recourants un montant réduit de Fr. 300.-- à titre de dépens (TVA incluse).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est partiellement admis au sens des considérants et, partant, les décisions du Tribunal administratif cantonal du 25 septembre 2006, du Département cantonal de l'économie du 22 août 2005 et du Service de l'agriculture du 23 novembre 2004 sont annulées dans la mesure où elles concernent la sanction relative au défaut de contrôle du pulvérisateur pour les paiements directs 2002, et l'affaire est renvoyée au Service de l'agriculture pour qu'il prenne une nouvelle décision dans le sens des considérants.

Pour le reste, le recours est rejeté.

2. L'affaire est renvoyée au Département cantonal de l'économie et au Tribunal administratif cantonal pour qu'ils fixent une nouvelle fois les frais et dépens en lien avec la sanction relative au défaut de contrôle du pulvérisateur pour les paiements directs 2002.
3. Les frais de procédure d'un montant de Fr. 3'000.--, réduits de 10% soit Fr. 2'700.--, sont mis solidairement à la charge des recourants et imputés sur les avances de frais de Fr. 500.-- chacune (Fr. 2'000 au total) déjà perçues. Le solde de Fr. 700.-- (soit Fr. 175.-- chacun) sera facturé aux recourants après l'entrée en force du présent arrêt.
4. Un montant de Fr. 300.-- (TVA incluse) est alloué aux recourants à titre de dépens, à charge du canton (...).

5. Le présent arrêt est communiqué :
- aux recourants (acte judiciaire)
 - à la première instance (acte judiciaire)
 - à la deuxième instance (acte judiciaire)
 - à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
 - à l'Office fédéral de l'agriculture (acte judiciaire)
 - au Département fédéral de l'économie (acte judiciaire)

Le président de cour :

La greffière :

Bernard Maitre

Vanessa Thalmann

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 un délai de 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 être rédigé dans une langue officielle, 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).

Date d'expédition : 4 octobre 2007