

BGE BGE 117 Ib 469 vom 1. Januar 1991

Bundesgericht (BGE), 1991-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_117_Ib_469

FR: BGE BGE 117 Ib 469 du 1 janvier 1991

IT: BGE BGE 117 Ib 469 del 1 gennaio 1991

Regeste

Regeste Art. 23 Abs. 1 lit. c Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 (LwG; SR 910.1) und Geflügelverordnung vom 22. März 1989 (SR 916.335). 1. Die Geflügelimporteure, die dem privatrechtlichen Vertrag zwischen Importeuren und der Geflügelproduzentenvereinigung beigetreten sind und nach den in dieser Kartellabsprache festgelegten Bedingungen gegen die Übernahme einheimischen Geflügels ausländisches Geflügel einführen (E. 2a), können nicht auch entsprechend der für unabhängige Importeure geltenden Regelung der Geflügelverordnung Einfuhrbewilligungen gestützt auf individuelle Übernahmeverträge (E. 2b) erhalten. 2. Es verletzt Bundesrecht nicht, wenn Art. 5 Geflügelverordnung in dem Sinn ausgelegt wird, dass dem einzelnen Importeur Einfuhrbewilligungen nur entweder nach dessen lit. a, b oder c erteilt werden können (E. 3).

Regeste Art. 23 al. 1 lettre c de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) et Ordonnance sur la volaille du 22 mars 1989 (RS 916.335). 1. Les importateurs de volaille qui ont adhéré au contrat de droit privé qui les lie à l'association des producteurs de volaille ne peuvent pas cumuler les deux systèmes de prise en charge globale de volaille indigène selon cet accord cartellaire (consid. 2a) et de prise en charge individuelle selon l'ordonnance sur la volaille (consid. 2b). 2. Ne viole pas le droit fédéral une interprétation strictement alternative des conditions prévues par l'art. 5 lettres a à c de l'ordonnance sur la volaille (consid. 3).

Regesto Art. 23 cpv. 1 lett. c della legge federale sull'agricoltura del 3 ottobre 1951 (LAgr; RS 910.1) e ordinanza sul pollame del 22 marzo 1989 (RS 916.335). 1. Gli importatori di pollame, che hanno aderito al contratto di diritto privato che li lega all'associazione dei produttori di pollame, non possono cumulare l'obbligo globale di ritiro previsto da questo accordo di cartello (consid. 2a) e quello individuale di cui all'ordinanza sul pollame (consid. 2b). 2. Applicare in modo strettamente alternativo le lettere a, b oppure c dell'art. 5 dell'ordinanza sul pollame non disattende il diritto federale (consid. 3).

Erwägungen

E. 2

En Suisse, le marché de la volaille importée est en main de deux catégories d'importateurs. a) Les premiers, détenant environ 90% du marché, membres pour la plupart de l'Association suisse des importateurs de volaille et de gibier, ont adhéré à un contrat de droit privé qui les lie à la Fédération SEG de l'aviculture suisse, association de producteurs de volaille. Considéré comme une mesure d'entraide au sens de l'art. 31bis al. 4 Cst. (cf. HEUSSLER, *Rechtliche Fragen der Einfuhrregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse*, in: *Communications de droit agraire*, 1983 p. 25), ce contrat, dont l'origine remonte aux années trente, a fait l'objet de plusieurs versions successives, notamment le 29 avril 1981 - en

vigueur lorsque se sont produits les faits litigieux - et le 1er mai 1991. Il prévoit pour les importateurs une obligation globale vis-à-vis de la Fédération des producteurs de prendre en charge une certaine quantité de volaille indigène - de qualité standard - calculée au prorata de leurs importations. En échange, les importateurs peuvent importer librement les quantités de volaille étrangère qu'ils désirent. Leurs importations BGE 117 Ib 469 S. 472 totales seront prises en considération l'année suivante, dans le cadre de l'accord général, pour déterminer la quantité globale de volaille du pays à écouler; chaque entreprise importatrice devra, par la suite, participer à l'écoulement de cette volaille indigène en fonction de sa quote-part à l'importation totale de volaille. Dans la mesure où cette obligation de prise en charge concerne les importateurs dans leur ensemble, ces derniers ont la possibilité de s'organiser entre eux pour satisfaire globalement au contrat; cela signifie qu'un importateur, ayant des difficultés à écouler les stocks de marchandises du pays qui lui sont en principe attribués compte tenu de ses importations, peut s'arranger avec un autre importateur, ayant, lui, suffisamment de débouchés pour de la volaille suisse, afin que ce dernier se substitue à lui. Les importateurs, membres de l'accord cartellaire, sont tenus de maintenir les prix de la volaille suisse à écouler tels qu'ils ont été fixés par les organes contractuels (comité, commission paritaire). Ils financent par ailleurs une caisse de compensation contractuelle - constituée par des taxes perçues sur la volaille d'abattage qu'ils importent - servant à abaisser le prix de la volaille suisse des producteurs cocontractants. Enfin, selon le nouveau contrat de 1991, les importateurs s'engagent à ne prendre en charge de la volaille indigène que dans le cadre du contrat, c'est-à-dire qu'auprès de producteurs cocontractants. Cette clause d'exclusivité ne figurait pas expressément dans les versions précédentes du contrat, et notamment dans l'acte de 1981 en vigueur lorsque se sont déroulés les faits de la présente cause, car, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la volaille le 31 mars 1989, les parties n'y avaient aucun intérêt; antérieurement, les importateurs s'engageaient simplement à renoncer à la production et à l'abattage de volaille indigène et les producteurs à la commercialisation de cette même volaille (art. 1 al. 3 du contrat de 1981). Parmi les entreprises les plus importantes liées à l'accord général se trouve notamment la Fédération des coopératives Migros. Compte tenu toutefois de son poids économique particulièrement grand dans le secteur de la volaille, cette fédération a été mise au bénéfice d'un statut spécial; contrairement aux autres importateurs liés à l'accord général, elle ne fait pas partie du Fonds de compensation contractuel, et ses importations n'entrent pas dans le calcul de la quantité totale de la volaille importée, déterminant pour la fixation de la prise en charge globale imposée, l'année suivante, aux importateurs dans leur ensemble. La société alimente, en BGE 117 Ib 469 S. 473 fonction de ses propres importations, un fonds de compensation spécial dont les prestations ne servent qu'à abaisser le prix de la volaille indigène qu'elle produit elle-même par le biais de la société Optigal et qui représente 60% de ses ventes de volaille. Elle dispose donc d'un système d'importation et de prise en charge parallèle au système applicable aux autres importateurs liés à l'accord général. Malgré cette situation très spéciale, il faut cependant constater que, sur le principe, la Fédération des coopératives Migros se soumet aux mêmes règles que les autres partenaires à l'accord général. A ce titre, elle fait partie intégrante de la première catégorie d'importateurs. b) Dans la mesure où le système cartellaire décrit ci-dessus repose sur une base contractuelle, aucune obligation légale ne force une entreprise importatrice à y adhérer ni les membres de l'accord à accepter de nouveaux venus (cf. HEUSSLER, op.cit. p. 25; pour les conditions d'admission au contrat: voir art. 2 al. 2 du projet de contrat d'avril 1990); cette situation a entraîné, spécialement depuis une dizaine d'années, la constitution d'une seconde catégorie

d'importateurs comprenant tous ceux qui se trouvent en dehors de l'accord général. Avant la mise en vigueur de l'ordonnance sur la volaille le 31 mars 1989, ces importateurs pouvaient importer librement de la volaille suisse. En pratique, ils effectuaient cependant, sans y être tenus, des versements volontaires au Fonds de compensation mis en place dans le cadre de l'accord général, afin d'éviter une intervention de l'Etat à leur égard. Au fil des années, toutefois, une part toujours plus importante d'importateurs indépendants a refusé de procéder à ces paiements volontaires, tout en profitant pleinement de la liberté d'importer de la volaille étrangère. Prenant acte de ce déséquilibre qui menaçait à terme de rendre sans effet la mesure d'entraide concrétisée par l'accord cartellaire, le Conseil fédéral a édicté à l'intention des importateurs indépendants l'ordonnance sur la volaille, qui conditionne désormais l'octroi de leur permis d'importation à une prise en charge obligatoire de volaille indigène. Dans ce but, les intéressés doivent conclure avec des producteurs ou des abattoirs du pays des contrats de prise en charge dont le contenu minimal est prévu par l'art. 4 de l'ordonnance sur la volaille édictée par le Département fédéral de l'économie publique le 23 mars 1989 (RS 916.335.1; ci-après l'ordonnance du 23 mars 1989). Les permis d'importation ne leur sont attribués par la suite qu'en fonction de la volaille indigène qu'ils ont permis d'écouler ainsi. BGE 117 Ib 469 S. 474 Pour la période allant du 1er mai 1989 au 30 avril 1990 - période dont dépend le présent litige -, l'art. 1 al. 2 de l'ordonnance du 23 mars 1989 fixait le rapport entre marchandise indigène et marchandise importée à 0,365 part pour une part (RO 1989 p. 464). La reprise de volaille du pays dans la proportion ainsi déterminée visait à ce que la charge pour les importateurs non liés à l'accord général soit comparable à celle supportée en moyenne par les partenaires du cartel (cf. Office fédéral des affaires économiques extérieures, Commentaire relatif au projet d'ordonnance du Conseil fédéral concernant la prise en charge de volaille indigène p. 7/8). Depuis, ce taux de prise en charge a été progressivement élevé, passant à 0,42 pour 1990 (RO 1990 p. 629), puis à 0,81 pour 1991 (RO 1991 p. 1070).

E. 3

Dans le cas particulier, la question à résoudre est celle de savoir si un importateur lié par la convention collective peut parallèlement conclure un contrat individuel de prise en charge au sens des art. 1 ss de l'ordonnance sur la volaille pour prétendre obtenir des permis d'importer indépendamment de l'accord général auquel il est partie. a) En examinant ce problème, les autorités administratives ne s'immiscent pas, comme le soutient la recourante, dans les rapports contractuels découlant de l'accord cartellaire; ce n'est pas sous l'angle de cette convention qu'il y a lieu de statuer - cette compétence appartient à un tribunal arbitral (art. 9 de l'accord) - mais en application des ordonnances sur la volaille édictées en 1989. De ce point de vue, il n'est pas contestable que la Division pour les importations et pour les exportations est habilitée à approuver les contrats de prise en charge individuelle conclus par les importateurs (cf. art. 3 al. 7 de l'ordonnance sur la volaille). C'est donc bien à cette autorité qu'incombe la tâche de déterminer, en fonction des normes à disposition, les importateurs astreints à l'obligation de prendre en charge de la volaille sur la base de contrats individuels. Les critiques de la recourante visant la compétence des autorités administratives pour se prononcer sur les relations entre la convention collective et les contrats de prise en charge individuelle sont donc sans pertinence. b) Selon l'art. 5 de l'ordonnance sur la volaille, il est prévu que: "la DIE délivre des permis d'importation selon l'article 28, 1er alinéa, OAgr, à condition que l'importateur qui demande un permis: BGE 117 Ib 469 S. 475 a. ait conclu un contrat de prise en charge selon l'art. 3, 7e alinéa, et ait rempli, pendant un trimestre au moins et preuves à l'appui, l'obligation de prise en charge de

volaille indigène; ou b. soit partie à un accord au sens de l'art. 2 lettre b de la présente ordonnance; ou c. ait acquitté la taxe de remplacement prévue à l'art. 2, lettre b, de la présente ordonnance." Pour la recourante, les conditions énumérées aux lettres a, b et c de cette norme peuvent être librement cumulées, de sorte qu'aucun obstacle juridique ne l'empêche de conclure un contrat de prise en charge individuel au sens de la lettre a et, simultanément, d'être partie à l'accord général au sens de la lettre b. Pour l'autorité intimée, en revanche, les conditions énumérées par l'art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur la volaille sont alternatives; ayant adhéré à l'accord cartellaire, la recourante ne peut donc pas obtenir des permis d'importation sur la base de contrats individuels de prise en charge. c) Ainsi qu'il a été vu précédemment (cf. consid. 1b), le Tribunal fédéral ne peut pas revoir en l'espèce l'opportunité de la décision attaquée. Sur le plan juridique, son pouvoir d'examen est limité au contrôle du respect du droit fédéral; dans ce cadre, il ne peut revoir l'usage du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité intimée que si cette dernière en a abusé ou en a excédé les limites (art. 104 lettre a OJ). En conséquence, si la solution retenue par le Département fédéral de l'économie publique demeure dans les limites fixées à son pouvoir d'appréciation, le présent recours devra être rejeté, même si, le cas échéant, une autre interprétation de la norme litigieuse est aussi envisageable. d) S'agissant tout d'abord du texte de l'ordonnance, il faut constater que son sens littéral ne s'oppose pas à l'interprétation retenue par l'autorité intimée. Il n'est pas douteux, sur le plan grammatical, que la répétition de la conjonction "ou" dans une même phrase puisse avoir un sens purement alternatif qui implique l'exclusion mutuelle des différents termes proposés au choix du lecteur. Les versions allemande ("oder" ... "oder") et italienne ("o") ... "o") de la disposition n'excluent pas non plus cette interprétation. On ne saurait dès lors reprocher à l'autorité intimée d'avoir ignoré le sens littéral de l'art. 5 de l'ordonnance sur la volaille en rendant le prononcé attaqué. e) S'appuyant sur une interprétation littérale raisonnable de la norme, l'interdiction de cumuler les différentes causes d'octroi des permis d'importation repose également sur des considérations matérielles pertinentes qui ne violent pas le droit fédéral. BGE 117 Ib 469 S. 476 Dans la mesure où, dans le système cartellaire, toute la production indigène des partenaires producteurs est globalement prise en charge par les importateurs liés à l'accord, les nécessités du contrôle des prises en charge sont relativement restreintes. En tant qu'organe de gestion du Fonds de compensation contractuel, la Division des importations et des exportations dispose de tous les renseignements utiles à ce contrôle, sans devoir procéder en outre à des enquêtes détaillées. Du moment que l'obligation d'écoulement de la volaille indigène est imposée aux importateurs dans leur ensemble, peu importe aux autorités de savoir si un importateur a totalement écoulé son quota de volaille indigène ou s'il en a cédé une partie à un autre importateur; seul compte dans ce système le fait que, dans leur globalité, les importateurs écoulent les quantités fixées de volaille du pays. La rigidité du circuit commercial dans lequel toute la volaille produite par les membres du cartel - et elle seule - est prise en charge par les importateurs liés à l'accord garantit un écoulement effectif de la marchandise suisse. Dans ces conditions, il n'est pas déraisonnable de craindre que, si un importateur est en mesure simultanément d'adhérer à l'accord général et de conclure des contrats individuels de prise en charge, la rigidité du système cartellaire n'est plus assurée. Il pourrait être extrêmement difficile alors de contrôler les prises en charge revendiquées par l'importateur puisque ce dernier devrait assumer en même temps l'écoulement de volaille de provenances différentes par le biais de systèmes de prises en charge distincts. L'autorité ne pourrait plus, dans ce cas, se contenter de comptabiliser les factures des producteurs et les avis de livraison, comme elle le fait dans le cadre de l'accord

général; face au risque de confusion sur l'origine de la volaille, il faudrait examiner dans le détail si chaque volaille indigène dont l'importateur revendique la prise en charge - qu'elle provienne des abattoirs indépendants ou des producteurs liés à l'accord général - a effectivement été écoulée. Or, cette exigence est totalement étrangère au système en vigueur dans le cadre de l'accord cartellaire et peut impliquer, à terme, de remettre en cause le principe de la prise en charge globale, telle qu'elle a été appliquée jusqu'à ce jour. L'autorité intimée n'a donc pas violé le droit fédéral en adoptant une interprétation strictement alternative des conditions posées par l'art. 5 lettres a à c de l'ordonnance sur la volaille. Au demeurant, il faut constater qu'avec l'ouverture à la signature du nouvel accord cartellaire en mai 1991, le problème soulevé BGE 117 Ib 469 S. 477 par la recourante ne se pose plus. En effet, à partir de ce moment, les membres du cartel s'obligent expressément, par une clause d'exclusivité, à ne prendre en charge que la volaille indigène de leurs partenaires producteurs. Cela signifie que, même si elle était admise, l'interprétation défendue par la recourante ne serait applicable que dans la période transitoire comprise entre l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la volaille, le 31 mars 1989, et la dénonciation de l'accord cartellaire de 1981, le 30 avril 1991. Il serait disproportionné, pour une aussi brève période, de remettre en cause tout le système de l'accord cartellaire afin de permettre à l'une ou l'autre entreprise de cumuler pendant quelques mois les avantages des deux systèmes de prise en charge de volaille.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.