

BVGer B-1082/2009 vom 29. Januar 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-01-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1082_2009

FR: TAF B-1082/2009 du 29 janvier 2010

IT: TAF B-1082/2009 del 29 gennaio 2010

Regeste

Lait, produits laitiers, huiles et graisses comestibles

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

E. 1.1

A teneur de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), ce dernier connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF, sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF. Les décisions rendues par les commissions régionales de recours peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 167 al. 1 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1). La décision attaquée est une décision sur recours au sens de l'art. 5 al. 2 PA. Aucune des clauses d'exception de l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours.

E. 1.2

Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par ladite décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

E. 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 respectées. Le recours est ainsi recevable.

E. 2

Dans le cadre de la réforme de la politique agricole suisse (Politique agricole 2007), le législateur a, par nouvelle du 20 juin 2003 - en vigueur depuis le 1er janvier 2004 (RO 2003 4217 ss) -, modifié la LAgr et décidé notamment la suppression du contingentement laitier au 30 avril 2009, les art. 30 à 36 LAgr ne restant applicables que jusqu'au 30 avril 2009 (art. 36a al. 1 LAgr) ; il a également introduit les possibilités d'exemption du contingent à partir du 1er mai 2006 (art. 36a al. 2 LAgr). La suppression du contingentement laitier signifie la fin des restrictions étatiques de la production et l'abrogation des dispositions relatives au

transfert de contingents. L'OCL a dès lors été abrogée au 1er mai 2009 (RO 2008 3837). Quant à l'ordonnance du 10 novembre 2004 sur l'exemption du contingentement laitier (OECL), elle n'a pas été explicitement abrogée, vu sa durée limitée au 30 avril 2009 (cf. art. 23 OECL). Compte tenu de dites modifications législatives, il convient en premier lieu d'examiner quel est le droit applicable à la présente procédure. Selon la jurisprudence, pour décider quel est le droit applicable en cas de modification de la loi, on applique le principe selon lequel les normes juridiques déterminantes sont celles en vigueur au moment de la réalisation de l'état de fait à régler juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 133 III 105 consid. 2, ATF 119 Ib 103 consid. 5, ATF 107 Ib 133 consid. 2a ; arrêt TAF B-2226/2006 du 28 septembre 2007 consid. 3 et les réf. cit.). En l'espèce, l'objet du litige porte sur la réattribution d'un contingent au recourant pour l'année laitière 2008/2009, à savoir pour la période du 1er mai 2008 au 31 avril 2009. La décision attaquée a, de surcroît, été rendue sous l'empire du droit abrogé. C'est donc à la lumière de l'OCL, dans sa teneur au 1er mai 2008, qu'il convient d'examiner la conformité de la décision entreprise.

E. 3

Les dispositions relatives à l'orientation de la production laitière se trouvent à la section 2 du chapitre 2 LAgr (art. 30 à 36b LAgr).

E. 3.1

L'art. 30 al. 1 LAgr prescrit que le Conseil fédéral limite la production de lait destinée à la commercialisation en attribuant des contingents aux producteurs. En vertu de l'art. 32 LAgr, le Conseil fédéral décide dans quelle mesure les contingents peuvent être adaptés à la situation de l'exploitation (al. 1). Il peut prévoir que les producteurs aient la possibilité de transférer des contingents. Il fixe les conditions à cet effet. Il peut exclure le transfert des contingents qui ne sont pas utilisés et prévoir la réduction des contingents transférés (al. 2). Le transfert de contingents effectué indépendamment de la surface est subordonné à des conditions bien précises (al. 3). En application des dispositions qui précèdent et de l'art. 177 al. 1 LAgr qui l'habilite à arrêter les dispositions d'exécution nécessaires, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur le contingentement laitier (OCL abrogée au 1er mai 2009 [cf. consid. 2] ; RO 1999 1209, 2000 404, 2001 841 1410 3553, 2002 569 3733, 2003 152 1199, 2004 107 2091 5479, 2005 2541, 2006 891, 2007 6431, 2008 371 3837). Cette ordonnance prévoit que les contingents sont administrés par des services extérieurs à l'administration (services administratifs) dont les tâches sont fixées dans un mandat de prestations établi par l'OFAG qui en régit la portée, les conditions et la rétribution des prestations exigées ainsi que la procédure (art. 2 et 24 al. 1 OCL). La section 2 de l'OCL porte sur l'adaptation des contingents. En particulier, l'art. 3 OCL, intitulé « transfert de contingents », règle l'achat et la location de contingents laitiers. Il est à préciser que les termes d'achat et de location n'apparaissent pas dans l'OCL. Dans les instructions et commentaires de l'OFAG du 15 juillet 2005 relatifs à l'OCL (ci-après : les instructions OCL), l'OFAG relève à ce propos que ces deux termes ne sont pas utilisés dans l'ordonnance pour des raisons d'ordre juridique, mais que le transfert définitif d'un contingent est très proche de la notion d'achat et le transfert temporaire de celle de location (commentaire ch. 2 ad art. 3). A teneur de l'art. 3 al. 1 OCL, tout producteur qui souhaite transférer un contingent à un autre producteur (cédant) doit demander au service administratif compétent que celui-ci réduise son contingent de la quantité à transférer et qu'il augmente le contingent de l'autre producteur (preneur). Si les contingents doivent être adaptés pour l'année laitière en cours, il convient d'en déposer la demande avant le 1er mars

de ladite année (art. 3 al. 4 OCL). La demande indiquera la quantité transférée à titre temporaire ; par quantité transférée à titre temporaire, on entend la quantité devant être obligatoirement retransférée au cédant (art. 3 al. 5 OCL). Le service administratif compétent décide la modification, le retrait ou la réattribution des contingents (art. 10 OCL). L'art. 3a OCL en vigueur depuis le 1er mai 2004, prévoit, quant à lui, des restrictions au transfert de contingents ; peu avant d'introduire cette nouvelle disposition, le législateur avait décidé la suppression définitive du système du contingentement laitier au 30 avril 2009 (art. 36a LAgr en vigueur depuis le 1er janvier 2004). Ainsi, un contingent transféré à titre temporaire qui est repris par le cédant après le 1er mai 2004 ne peut plus être transféré à un tiers (al. 1). Cette règle souffre cependant deux exceptions : lorsque le preneur a résilié le contrat de transfert (al. 2 let. a) ou lorsque le contingent n'avait été transféré que pour la durée d'une période contingente (al. 2 let. b). Ainsi, dès lors que la quantité reprise ne peut être, sauf exception, ni cédée en location ni vendue, le détenteur du contingent ne peut l'utiliser que pour son propre compte (cf. instructions OCL, commentaire ch. 2 ad art. 3a). Enfin, l'OCL a été modifiée au 1er mai 2008 par l'ajout d'un nouvel art. 3b (RO 2008 371). Aux termes de cette disposition, un contingent qui n'a pas été transféré à titre définitif et qui avait été supprimé par suite de l'exemption anticipée de la détentrice ou du détenteur du contingent le 1er mai 2008 peut, sur demande, être réattribué au cédant du contingent en question, selon l'art. 3 al. 5 OCL, si le contrat de transfert prévoit une réattribution à cette date (let. a) ou une résiliation du contrat de transfert est exécutoire (let. b). Le contingent retransféré ne peut plus être transféré (art. 3b al. 2 OCL). Les demandes de réattribution doivent être déposées d'ici au 31 mai 2008 auprès du service administratif compétent (art. 3b al. 3 OCL).

E. 3.2

Comme évoqué précédemment, le Parlement a fixé au 1er mai 2009 la date pour la suppression définitive du contingentement laitier. L'abandon du contingentement laitier devait se faire par étapes en offrant la possibilité aux producteurs de lait d'obtenir dès 2006 une exemption anticipée du contingent. Cet échelonnement devait, d'une part, permettre une transition douce vers une époque sans orientation étatique de la production et, d'autre part, offrir la possibilité pour certains groupes de producteurs de prendre une longueur d'avance afin de s'adapter à la nouvelle situation avant les autres (cf. message du Conseil fédéral du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole [PA 2007], FF 2002 4395 ss, spéc. 4477). Ainsi, aux termes de l'art. 36a al. 2 LAgr, le Conseil fédéral pouvait exempter du contingentement laitier, à partir du 1er mai 2006, les producteurs membres d'une organisation au sens de l'art. 8 LAgr ou associés au sein d'une organisation à un important utilisateur de lait de la région, à la condition : que l'organisation ait une réglementation quantitative de la production de lait (let. a) ; qu'elle ait prévu des sanctions en cas de dépassement des quantités convenues à titre individuel (let. b) ; qu'elle garantisse que l'augmentation de la production laitière ne dépasse pas celle des besoins pour les produits transformés (let. c). Cette disposition est complétée par l'art. 36b LAgr relatif aux contrats d'achat de lait. Se fondant sur la compétence que lui accordent les art. 36a al. 2 et 177 al. 1 LAgr, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance du 10 novembre 2004 sur l'exemption du contingentement laitier (OECL ; RO 2004 4915, 2006 895, 2008 373). En vigueur depuis le 1er janvier 2005, cette ordonnance a produit ses effets jusqu'au 30 avril 2009 (art. 24 OECL). Elle régit les conditions qu'une organisation doit remplir afin que les producteurs affiliés soient exemptés du contingentement laitier ainsi que les obligations incombant aux organisations jusqu'à la suppression du contingentement laitier (art. 1

OECL). Le principe de l'exemption est énoncé à l'art. 2 al. 1 OECL prévoyant que les producteurs peuvent être exemptés du contingentement laitier s'ils sont affiliés à une interprofession, à une organisation de producteurs ou à une organisation producteurs-utilisateur. L'exemption peut intervenir au 1er mai 2006, au 1er mai 2007 ou au 1er mai 2008 (art. 2 al. 2 OECL). La section 2 de l'OECL prescrit les exigences qu'une interprofession, une organisation de producteurs ou une organisation producteurs-utilisateur doivent remplir. La section 3 traite de la quantité de lait.

E. 3.3

Il ressort de ce qui précède que durant une période transitoire de trois ans (du 1er mai 2006 au 30 avril 2009), il y avait, d'une part, des producteurs qui restaient soumis au contingentement laitier et, partant, assujettis à l'OCL. D'autre part, il y avait des producteurs exemptés du contingentement dont l'organisation était soumise à l'OECL.

E. 4

En l'espèce, il n'est pas contesté que Y. _____ et X. _____ ont, par transaction judiciaire signée respectivement les 23 et 30 mai 2008, convenu de mettre un terme au contrat de location qui les liait avec effet au 30 avril 2008. Dite transaction a été homologuée par le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine en date 4 juin 2008. Dans la mesure où la fin du contrat de location a été fixée au 30 avril 2008 par les parties, X. _____ a requis en date du 27 mai 2008, sur la base de l'art. 3b OCL, la réattribution de son contingent laitier de 91'226 kg cédé à Y. _____ à titre non définitif et supprimé par l'exemption anticipée de ce dernier du contingentement laitier au 1er mai 2006. Au demeurant, il convient de relever que selon la clause contenue au chiffre 22 du contrat de location signé entre les parties, la résiliation dudit contrat vaut demande de restitution du contingent loué (cf. ATAF 2007/48 consid. 3.3). La première instance et l'OFAG estiment que le service administratif ne peut pas donner suite à la demande de retransfert et restituer au recourant le contingent cédé vu que l'exemption du locataire Y. _____ (le preneur) a eu lieu au 1er mai 2006 et non au 1er mai 2008 comme l'exigerait l'art. 3b OCL. Quant à l'autorité inférieure, elle fonde sa décision sur le fait que la rétrocession du contingent loué a été abandonnée par les parties motif pris que la transaction judiciaire du 4 juin 2008 n'en fait pas état. L'argumentation retenue par l'autorité inférieure à la base de sa décision négative diffère donc de celle exposée par la première instance.

E. 5.1

A titre liminaire, il sied d'examiner le grief brièvement invoqué par le recourant à l'égard de la motivation en droit présentée par l'autorité inférieure dans la décision entreprise qu'il qualifie à la limite du déni de justice. Il reproche en particulier à l'autorité inférieure de ne pas s'être prononcée au sujet des arguments qu'il a développés dans son mémoire de recours du 14 juillet 2008 à l'encontre des motifs de la décision de première instance rendue le 12 juin 2008. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101, Cst.) le devoir pour l'autorité de motiver sa décision afin que le destinataire puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision de manière que l'intéressé se rende compte de la portée de celle-ci et l'attaque en connaissance de cause. L'autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les arguments invoqués par les parties. Il n'y a

violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les problèmes qui lui paraissent pertinents (ATF 130 II 530 consid. 4.3, ATF 129 I 232 consid. 3.2, ATF 126 I 97 consid. 2b). Savoir si la motivation présentée s'avère convaincante constitue une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision des juges, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée (arrêt du Tribunal fédéral 4A_25/2007 du 25 mai 2007 consid. 3.3). A la lumière de cette jurisprudence, force est de constater que l'autorité inférieure n'a en l'espèce pas méconnu son obligation de motiver dès lors que le recourant connaît les raisons pour lesquelles la décision a été prise et les motifs pour lesquels il peut la contester. Dans la mesure où elle fonde sa décision négative sur un motif qu'elle estime pertinent, elle n'est en principe pas forcée de se prononcer sur l'argumentation différente développée par la première instance. En outre, elle n'a nullement le devoir de discuter tous les éléments avancés par le recourant.

E. 5.2

Du point de vue matériel, le Tribunal de céans ne saurait toutefois suivre l'argumentation développée par l'autorité inférieure aux termes de laquelle la rétrocession du contingent loué a été abandonnée par les parties car la transaction judiciaire du 4 juin 2008 n'en souffle mot et que ces dernières ont déclaré n'avoir plus aucune prétention à faire valoir l'une contre l'autre du chef du contrat de location conclu. En effet, comme évoqué précédemment (cf. consid. 3.1), un producteur (le cédant) peut transférer un contingent à titre temporaire à un autre producteur (le preneur) - en d'autres termes le « louer » (cf. instructions OCL, ad art. 3) -, la quantité transférée à titre temporaire étant définie comme celle qui doit obligatoirement être retransférée au cédant (art. 3 al. 5 OCL). Nonobstant, le contrat de location d'un contingent conclu entre le cédant et le preneur ne saurait être exécuté qu'avec le concours du service administratif compétent, en tant que ce dernier seul peut procéder au transfert dudit contingent (art. 3 al. 1 OCL) ; il décide également de la réattribution dudit contingent (art. 10 al. 1 OCL). Le contrat en question trouve ainsi son origine dans la réglementation de droit public et les modalités de son exécution dépendent, pour une partie de ses éléments (soit le montant du contingent, le début du contrat et l'obligation de restituer le contingent), également du droit public. Les aspects du contrat concernant le prix et les éventuelles prestations accessoires convenues ressortissent en revanche au droit privé (ANDREAS WASSERFALLEN, Aktuelles zur Milchkontingentierung in : Le notaire bernois, septembre 2006, p. 267 ss, plus spéc. 270). Dans ces circonstances, il appert que la transaction signée entre les parties devant le juge civil ne saurait à elle seule régler exhaustivement la question de la réattribution d'un contingent fondée sur l'art. 3b OCL laquelle relève du droit public ; il appartient encore au service administratif compétent de décider de la réattribution ou non du contingent loué à l'échéance du contrat de location. Le motif retenu par l'autorité inférieure dans sa décision du 3 décembre 2008 ne se révèle donc pas pertinent.

E. 6

Quant à la première instance, elle a refusé de réattribuer au recourant pour l'année laitière 2008/2009 le contingent loué au motif que les conditions de l'art. 3b al. 1 OCL n'étaient pas réunies. Dite autorité a en effet estimé que la rétrocession ne peut avoir lieu dans la mesure où l'exemption du locataire Y. _____ est intervenue au 1er mai 2006, et non au 1er mai 2008 comme l'exigerait l'art. 3b OCL. Le recourant estime au contraire que conformément à l'art. 3b OCL le contingent loué doit lui être restitué à l'échéance du contrat de location, à

savoir dès le 1er mai 2008. La décision litigieuse serait, en outre, contraire à l'égalité de traitement.

E. 6.1

Dans la procédure de recours de droit administratif, le Tribunal administratif fédéral peut, à l'instar du Tribunal fédéral, examiner à titre préjudiciel la conformité des dispositions d'application prises par le Conseil fédéral. Lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une ordonnance fondée sur une délégation législative prévue dans la loi (ordonnance dépendante ; art. 164 al. 2 Cst.), le juge examine si les normes issues de la délégation restent dans les limites de la délégation législative (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, Mahon ad art. 190 n° 13 p. 1459 s.). Lorsque celle-ci est relativement imprécise et que, par la force des choses, elle donne au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation qui lie le tribunal (art. 191 Cst.), celui-ci doit se borner à examiner si les dispositions incriminées sortent manifestement du cadre de la délégation de compétence donnée par le législateur à l'autorité exécutive ou si, pour d'autres raisons, elles sont contraires à la Constitution. Dans l'examen auquel il procède à cette occasion, le juge ne doit cependant pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la réglementation en cause. Il doit au contraire se borner à vérifier si la disposition litigieuse est propre à réaliser objectivement le but visé par la loi sans se soucier, en particulier, de savoir si elle constitue le moyen le mieux approprié pour atteindre ce but. Autrement dit, le juge examine si l'ordonnance déborde manifestement le cadre de la délégation législative et si le Conseil fédéral a respecté, sous l'angle de sa large liberté d'appréciation, le principe de la proportionnalité. Ce contrôle se confond pratiquement avec le contrôle de l'arbitraire de la réglementation proposée (ATF 131 II 562 consid. 3.2, ATF 129 II 160 consid. 2.3 et les réf. cit. ; arrêt du TF 2A.528/2006 du 6 février 2007 consid. 5.2 ; arrêt du TAF B-6455/2008 du 31 juillet 2009 consid. 4.1 et les réf. cit. ; cf. ANDREAS AUER, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Bâle 1983, n° 196 p. 112).

E. 6.2

L'art. 3b al. 1 OCL fixe les modalités à remplir pour une éventuelle restitution du contingent (cf. consid. 3.1 in fine). Force est de constater que le libellé de cette nouvelle est clair dans la mesure où il pose comme condition à la restitution du contingent loué que l'exemption anticipée du détenteur de ce contingent doit avoir eu lieu en date du 1er mai 2008. Il en va de même s'agissant du texte allemand et italien. Cela étant, il convient d'examiner si dite disposition réglementaire est conforme à la norme supérieure qu'elle concrétise ainsi qu'au reste de l'ordre juridique, en particulier à la Constitution fédérale.

E. 6.3

La disposition litigieuse a été introduite dans l'OCL par le Conseil fédéral en date du 16 janvier 2008 faisant suite à un jugement du Tribunal administratif fédéral (arrêt B-335/2007 du 5 septembre 2007, publié aux ATAF 2007/48). L'état des lieux à la base de la décision du Tribunal de céans s'avère en grande partie similaire à celui prévalant in casu. Dans cet arrêt, le producteur de lait B avait résilié, avec effet au 1er mai 2006, le contrat de location conclu avec le producteur T aux termes duquel B cédait son contingent en location à ce dernier ; par ailleurs, le producteur T avait été exempté du contingentement laitier également au 1er mai 2006. Conformément aux principes énoncés par l'OFAG dans ses instructions et commentaires du 1er juillet 2005 relatifs à l'ordonnance sur l'exemption du

contingemment laitier (ci-après : les instructions OECL), le service administratif compétent avait indiqué à B qu'il ne pouvait pas lui réattribuer le contingent loué au motif que celui-ci avait été supprimé du fait de l'exemption de T ; selon ces principes, le contingent loué - à savoir le droit de production accordé par la Confédération au producteur bailleur - est supprimé par l'exemption du producteur locataire (preneur) et ce dernier ne peut donc plus le restituer (cf. instructions OECL, commentaire ad art. 2, sous le thème "conséquences du retrait de contingents « loués »"). Le Tribunal de céans a, au contraire, estimé qu'il convenait de restituer à B son contingent à l'échéance du contrat de location. Il a en effet considéré que la position de l'OFAG, reprise dans ses instructions OECL, selon laquelle les producteurs locataires étaient libérés de leur obligation de restituer en fin de contrat le contingent dont ils ne disposaient que temporairement au moment de leur exemption, ne pouvait être déduite ni de la loi ni des différentes méthodes d'interprétation de celle-ci ; aux yeux du Tribunal administratif fédéral, les instructions OECL ne reposaient sur aucune base légale suffisante et allaient au-delà des normes qu'elles étaient censées concrétiser (ATAF 2007/48 consid. 7.6).

E. 6.3.1

Dans son analyse, le Tribunal de céans a, entre autres, relevé qu'il ne ressortait ni du message du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole (PA 2007, FF 2002 4395) ni du message complémentaire du 16 octobre 2002 (FF 2002 6735) que le Conseil fédéral se fût prononcé sur les conséquences, pendant la période transitoire, de la juxtaposition du contingentement public et de la régulation des quantités sur une base privée, en particulier sur ce qu'il adviendrait des accords passés entre producteurs portant sur la location de contingents (ATAF 2007/48 consid. 6.1.3) ; rien dans ce message - qui postulait le maintien du commerce des contingents pendant la période transitoire - ne laissait présager que, pendant ladite période, les contrats portant sur la location des contingents laitiers ne devraient plus être respectés par les producteurs exemptés (ATAF 2007/48 consid. 8.3). Il ne ressort non plus des débats que le Parlement se soit penché particulièrement sur la question de la validité des contrats de location auxquels les producteurs exemptés étaient parties ou qu'il ait laissé entendre que ces derniers ne seraient plus tenus de respecter leurs obligations contractuelles dans ce domaine (ATAF 2007/48 consid. 6.1.4 et 8.3). Le Tribunal de céans a en outre relevé que le législateur n'a pas laissé entendre qu'il convenait d'adopter des mesures particulières visant à inciter les producteurs à opter pour l'exemption anticipée, ni qu'il souhaitait spécialement favoriser, parmi les producteurs désireux de sortir de manière anticipée du contingentement, ceux qui détenaient un contingent en location, et ce au détriment des bailleurs décidant de rester soumis au régime du contingentement jusqu'en 2009. De même, il n'entendait pas avantager les producteurs qui détiendraient un contingent en location au détriment des bailleurs de ces contingents demandant eux aussi l'exemption anticipée (ATAF 2007/48 consid. 7.5). Le Tribunal a notamment rappelé que, même s'il a vu dans les effets du commerce des contingents l'un des motifs postulant pour l'abandon définitif du contingentement, le législateur a néanmoins estimé nécessaire de maintenir la possibilité de ce commerce durant la période transitoire, les avantages de ce système l'emportant encore sur ses inconvénients (ATAF 2007/48 consid. 6.1.4.1 et 7.5). Dans ces circonstances, l'autorité de céans a jugé que, compte tenu des caractéristiques communes aux régimes public et privé du contingentement, les considérations émises au Parlement à l'appui du maintien du commerce des contingents (ATAF 2007/48 consid. 6.1.4.1) ne pouvaient pas être ignorées dans l'examen des conséquences de l'exception anticipée, ni interprétées unilatéralement au

seul avantage des producteurs exemptés. Admettre le contraire en libérant les producteurs locataires de leur obligation de restituer en fin de contrat le contingent dont ils ne disposaient que temporairement au moment de leur exemption, serait constitutif d'une inégalité de traitement qu'aucun motif objectif tiré de l'intérêt public ne peut sérieusement justifier (ATAF 2007/48 consid. 7.5 in fine). L'application in casu du principe constitutionnel de la confiance (art. 9 Cst.) aboutit au même résultat (ATAF 2007/48 consid. 8).

E. 6.3.2

Le Tribunal administratif fédéral a par ailleurs estimé qu'il appartenait au Conseil fédéral de codifier dans l'ordonnance les conséquences de l'exemption anticipée sur les contingents en location encore en mains des producteurs exemptés ; en effet, les questions soulevées au Parlement touchant aux problèmes liés à la coexistence, pendant la période transitoire, du contingentement public et de la régulation des quantités sur une base privée appelaient nécessairement une intervention de la part du Conseil fédéral ce qui excluait ainsi un silence qualifié (ATAF 2007/48 consid. 9). Il a cependant relevé que le Gouvernement n'a réglé dans l'OECL pour l'essentiel que le transfert de quantités de lait du régime du contingentement vers le système libéralisé (reprise de contingents loués par le bailleur exempté ou achat de contingents) ; à l'exception de l'art. 9 OECL - prévoyant que les quantités de lait liées à un contrat d'élevage retournent chez le bailleur, exempté ou non du contingentement, à l'échéance du contrat -, l'OECL n'apporte aucune réponse aux conséquences de l'exemption anticipée sur les contingents en location encore en mains des producteurs exemptés pendant l'année laitière précédant leur exemption, hormis le fait que ces contingents entrent dans la composition de la quantité de base des organisations (ATAF 2007/48 consid. 5.5). Le Tribunal a ainsi constaté l'existence respectivement d'une lacune involontaire de la loi et d'une insuffisance d'un point de vue téléologique qu'il a comblée par une application analogique de l'art. 9 OECL postulant le respect des contrats portant sur des transferts temporaires de quantités de lait passés sous l'empire de l'OCL (en relation avec des contrats d'élevage) en prévoyant que lesdites quantités de lait retournent chez le bailleur, exempté ou non du contingentement, à l'échéance du contrat. Il a estimé que les principes posés par l'art. 9 OECL apparaissaient conformes à l'intention du législateur, étaient propres à garantir l'égalité de traitement entre producteurs - exemptés ou non du contingentement - et offraient une solution qui répondait équitablement aux exigences constitutionnelles tirées du principe de la confiance (ATAF 2007/48 consid. 9).

E. 6.4

Aussi, il convient d'examiner la disposition litigieuse à la lumière des considérations émises dans cet arrêt et, en particulier, de déterminer si le Conseil fédéral pouvait limiter les possibilités de réattribution de contingents, pour l'année laitière 2008/2009, à la stricte condition que l'exemption anticipée du producteur locataire ait eu lieu au 1er mai 2008, à l'exclusion des exemptions intervenues au 1er mai 2006 et 2007. En l'occurrence, il ressort de l'analyse des messages du Conseil fédéral et des débats parlementaires que le législateur ne s'est pas déterminé sur la manière de traiter les contingents « loués » ou « donnés en location » en cas d'exemption anticipée. Il apparaît à cet égard que le législateur n'a pas laissé entendre que les obligations découlant du contrat de location auquel un producteur exempté était partie ne devaient pas être respectées. Ainsi, se fondant sur l'interprétation de la loi et sa propre jurisprudence, le Tribunal de céans considère que, de manière générale, un producteur locataire n'est pas, du fait de son exemption anticipée, libéré de ses

obligations découlant du contrat de location, notamment de l'obligation de s'acquitter du paiement du loyer et de restituer le contingent loué à l'échéance dudit contrat (ATAF 2007/48 du 5 septembre 2007 consid. 7.6). Pour les mêmes raisons, le principe du respect des contrats de location passés sous l'empire de l'OCL s'applique durant toute la période transitoire, et cela indépendamment de la date de l'exemption anticipée du preneur. De la sorte, force est de constater, compte tenu du but et de l'esprit de la LAgr de même que des valeurs sur lesquelles elle repose, que la disposition réglementaire litigieuse ne se révèle pas conforme à ladite norme supérieure qu'elle concrétise dans la mesure où elle exclut la réattribution du contingent loué si l'exemption anticipée est intervenue le 1er mai 2006 ou le 1er mai 2007, et cela même si le contrat de transfert (contrat de location ; cf. consid. 3.1) prévoit une réattribution au 1er mai 2008 ou si une résiliation du contrat de transfert est exécutoire. Dite disposition contrevient ainsi au principe de la légalité.

E. 6.5

L'art. 3b OCL s'avère également problématique sous l'angle de l'égalité de traitement.

E. 6.5.1

Le principe de l'égalité (art. 8 Cst.) et la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) sont étroitement liés. Une décision ou une norme est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but. Elle viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 132 I 157 consid. 4.1, ATF 131 I 394 consid. 4.2, ATF 130 I 65 consid. 3.6, ATF 129 I 113 consid. 5.1). Toute différence de traitement ne constitue pas, au sens juridique, une inégalité prohibée par la Constitution. Elle ne tombe dans ce travers que si elle ne repose sur aucune justification raisonnable, sur aucun motif pertinent (AUBERT/MAHON, op. cit., Mahon ad art. 8 n° 10 p. 76 ; arrêt du TAF B-6455/2008 du 31 juillet 2009 consid. 5.1). L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 131 I 394 consid. 4.2, ATF 129 I 346 consid. 6 et les réf. cit.).

E. 6.5.2

En l'espèce, la restriction introduite par la disposition litigieuse consacre une inégalité de traitement non justifiée entre, d'une part, un producteur cédant dont le producteur locataire aurait été exempté le 1er mai 2008 et, d'autre part, celui dont le locataire aurait été exempté les 1er mai 2006 ou 1er mai 2007. En effet, dans le cas d'espèce, X. _____ se trouve au 1er mai 2008 dans une situation comparable à celle d'un cédant dont le détenteur serait exempté à cette date. Aucun motif pertinent tiré de l'intérêt public ne permet de justifier une telle inégalité. Une différence de traitement fondée sur la date de l'exemption anticipée du producteur locataire se justifie d'ailleurs d'autant moins que l'exemption est déclenchée unilatéralement par la volonté de ce dernier sans que le bailleur ne puisse s'y opposer et, parfois, sans qu'il en ait même connaissance. La disposition litigieuse présente par conséquent une inégalité de traitement entre les différents producteurs cédants qui est indubitablement contraire à l'art. 8 Cst.

E. 6.6

Sur le vu de ce qui précède, il appert que l'art. 3b OCL ne se révèle conforme ni à la loi ni à la Constitution dès lors qu'il restreint les possibilités de réattribution de contingents supprimés aux seuls cas où l'exemption anticipée a eu lieu le 1er mai 2008, à l'exclusion de celles intervenues les 1er mai 2006 et 2007 quand bien même le contrat de location aurait été résilié avec effet au 1er mai 2008. Il convient ainsi d'étendre l'application de l'art. 3b OCL à la présente cause, à savoir au cas où l'exemption anticipée a eu lieu au 1er mai 2006. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en présence d'une norme inconstitutionnelle, le juge peut élaborer, afin de pallier la norme reconnue comme non conforme à la Constitution, une solution particulière ne valant toutefois que dans le cas d'espèce de sorte que le législateur garde pleine liberté pour adopter une nouvelle norme (cf. art. 62 PA en relation avec l'art. 37 LTAF ; arrêt du TF 2C_735/2007 du 25 juin 2008 consid. 9 in fine, arrêt du TF du 13 novembre 1997, publié in : RDAF 1998 II 133 consid. 3b/aa et les réf. cit., en particulier Francis Cagianut, *Der Steuerrichter und die Verfassung*, in : *Das Schweizerische Steuerrecht*, Festschrift Zuppinger, Berne 1989, p. 135 ss, spéc. 146).

E. 6.7

Par ailleurs, les autres conditions d'application de l'art. 3b OCL sont in casu réunies. En effet, la demande de restitution a été introduite dans les délais auprès du service administratif compétent. En outre, par transaction judiciaire homologuée en date du 4 juin 2008 par le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine, Y._____ et X._____ ont valablement mis fin au contrat de location qui les liait avec effet au 30 avril 2008 (ch. 1 de la transaction) de sorte que la condition alternative figurant à l'art. 3b al. 1 let. b OCL - savoir la résiliation du contrat de transfert exécutoire au 1er mai 2008 - s'avère satisfaite.

E. 7

Il résulte des considérants précédents que la décision entreprise viole le droit fédéral (art. 49 PA). Bien fondé, le recours doit en conséquence être admis et la décision attaquée annulée. Partant, le contingent laitier de 91'226 kg - objet du contrat de location entre le recourant et Y._____ - est restitué au recourant avec effet au 1er mai 2008.

E. 8.1

En règle générale, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA). Le recourant ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de lui rembourser l'avance de frais de Fr. 1'000.- perçue le 19 mars 2009.

E. 8.2

L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA). La partie qui obtient gain de cause a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie

(art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF) lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF) ; le tarif horaire des avocats est de Fr. 200.- au moins et de Fr. 400.- au plus (art. 10 FITAF). En l'espèce, la défense du recourant a nécessité les services d'un avocat dûment mandaté par procuration à cet effet et a impliqué un échange d'écritures pour chaque instance. Le mandataire du recourant a produit, en date du 18 juin 2009, un récapitulatif de ses honoraires s'élevant à Fr. 6'010.20 (TVA comprise) pour l'ensemble de la procédure administrative, à savoir de la demande de restitution formulée auprès de la FSFL au recours formé contre la décision de la Commission régionale de recours. À l'appui de sa demande, il invoque notamment un tarif horaire de Fr. 250.-. Au vu des éléments produits en procédure, le montant requis n'apparaît pas excessif. Le montant des dépens est mis à la charge de l'OFAG (art. 64 al. 2 PA ; arrêt du TAF B-577/2007 du 11 octobre 2007 consid. 6.2 et la réf. citée).

E. 9

Le présent arrêt est définitif (art. 83 let. s ch. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF], RS 173.110).

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