

BVGer B-532/2010 vom 13. April 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-04-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-532_2010

FR: TAF B-532/2010 du 13 avril 2011

IT: TAF B-532/2010 del 13 aprile 2011

Regeste

Production animale (sans lait)

Erwägungen

E. 1

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

E. 1.1

À teneur des art. 31 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) en relation avec l'art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1), ledit Tribunal est compétent pour juger des recours contre les décisions rendues par l'OFAG. L'acte attaqué constitue en effet une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). Aucune des clauses d'exception prévues à l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal de céans peut donc connaître de la présente affaire.

E. 1.2

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

E. 1.3

Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 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.

E. 2.1

Le chapitre 3 du titre 2 LAgr est consacré à la production animale. Sa section 1 a pour objet l'orientation des structures ; les deux dispositions légales qu'elle contient (art. 46 et 47 LAgr) traitent des effectifs maximaux d'animaux de rente. L'art. 46 al. 1 LAgr dispose que le Conseil fédéral peut fixer l'effectif maximal par exploitation des différentes espèces d'animaux de rente. Aux termes de l'art. 47 LAgr, toute exploitation qui dépasse l'effectif maximal prévu à l'art. 46 doit verser une taxe annuelle (al. 1) ; le Conseil fédéral fixe la taxe de manière que la garde d'animaux en surnombre ne soit pas rentable (al. 2). La taxe perçue, prohibitive, a pour but de rendre la garde des animaux en surnombre inintéressante et d'empêcher le paysan d'accroître son cheptel ou de l'obliger à le ramener au plafond fixé (cf. message concernant la réforme de la politique agricole, Deuxième étape [Politique agricole

2002], FF 1996 IV 1, p. 167 ; ATF 118 Ib 241 consid. 5). Dans ce contexte, puisqu'il s'agit à l'évidence d'une taxe d'incitation, il convient de déterminer respectivement si et pour combien d'animaux en surnombre ladite taxe doit être prélevée (cf. ATF 113 Ib 333 consid. 4).

E. 2.2

Faisant usage de la délégation de compétence prévue à l'art. 47 al. 2 LAgr, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur les effectifs maximums du 26 novembre 2003 (OEM, RS 916.344). Dite ordonnance s'applique aux exploitations pratiquant la garde de porcs d'élevage, de porcs à l'engrais et de poules pondeuses, ainsi que l'engraissement de poulets de chair, de dindes à l'engrais et de veaux à l'engrais (art. 1 OEM). Elle distingue les exploitations ne fournissant pas les prestations écologiques requises en vertu de l'art. 70 al. 2 LAgr ou les fournissant seulement par la livraison d'engrais de ferme à des tiers (section 2) des exploitations fournissant les prestations écologiques requises sans livrer de l'engrais de ferme à des tiers (section 3). Pour ces dernières, le plafond de leurs effectifs est calculé compte tenu des prestations requises selon l'annexe 1 ch. 2.1 al. 2 et 3 de l'ordonnance sur les paiements directs du 7 décembre 1998 (OPD, RS 910.13) et peut dépasser les effectifs maximums prévus dans l'OEM (art. 7 al. 1 et 2 OEM). En l'espèce, la recourante pratique la garde de porcs à l'engrais. Elle signale dans ses déterminations du 31 mai 2010 qu'elle ne touche aucun paiement direct de sorte qu'elle ne fournit pas les prestations écologiques requises par la loi ; la section 2 de l'OEM lui est donc applicable.

E. 2.3

Aux termes de l'art. 2 al. 1 OEM, les exploitations qui ne fournissent pas les prestations écologiques requises en vertu de l'art. 70 al. 2 LAgr, ou qui les fournissent seulement en livrant de l'engrais de ferme à des tiers, doivent respecter les effectifs maximums suivants : a. 250 truies d'élevage âgées de plus de 6 mois, allaitantes et non allaitantes (mode de production traditionnel) ; b. 500 truies d'élevage ou de renouvellement, non allaitantes (dans les centres de saillie ou d'attente gérés par des producteurs associés pratiquant le partage du travail dans la production de porcelets) ; c. 1'500 jeunes porcs de reproduction mâles et femelles ; d. 1'500 porcelets ou jeunes porcs (jusqu'à 30 kg) ; e. 1'500 porcs ou jeunes porcs à l'engrais (à partir de 30 kg) ; (...). Lorsqu'une exploitation utilise pour une catégorie l'effectif maximum, elle n'est pas autorisée à garder des animaux appartenant aux autres catégories (art. 3 al. 1 OEM). Lorsqu'une exploitation garde plusieurs catégories d'animaux, l'addition des pourcentages que les effectifs représentent par rapport aux effectifs maximums concernés ne pourra pas dépasser 100 % (art. 3 al. 2 OEM).

E. 2.4

La section 6 de l'OEM traite des taxes. En application de l'art. 16 OEM, l'office prélève une taxe lorsque le nombre d'animaux gardés dépasse l'effectif maximum autorisé (let. a), l'effectif fixé par autorisation d'exception ou lors d'un enregistrement (let. b) ou l'effectif autorisé par l'office après une réduction du cheptel, à l'occasion d'une campagne de désaffectation (let. c). La taxe perçue annuellement par animal en surnombre se monte à Fr. 20.- par porcelet ou jeune porc jusqu'à 30 kg (art. 17 al. 1 let. c OEM) et à Fr. 100.- par jeune porc ou porc à l'engrais (art. 17 al. 1 let. d OEM) ; elle est calculée d'après le nombre d'animaux constaté le jour du contrôle (art. 17 al. 2 OEM). In casu, l'OFAG a prononcé une taxe s'élevant à Fr. 100.- par animal en surnombre, soit de Fr. 29'600.- correspondant à 296 porcs à l'engrais gardés en surnombre pour l'année 2007 par la recourante.

E. 3

Il appert d'emblée que la recourante ne conteste pas la date du jour de référence ni le nombre de porcs en surnombre (296) retenus par l'autorité inférieure. L'effectif maximum s'élevant à 1'500 animaux pour les deux catégories concernées en l'espèce, seul le poids des animaux servant à les ranger dans l'une ou l'autre et déterminant pour la fixation du montant de la taxe s'avère litigieux.

E. 4

Dans ses écritures, la recourante qualifie la décision entreprise de lacunaire et arbitraire reprochant à l'autorité inférieure d'avoir estimé à tort que tous les porcs détenus excédaient 30 kg. À ses yeux, l'OFAG aurait dû instruire sur ce point s'il entendait s'écarter des données fournies. Au surplus, elle soutient dans ses déterminations du 31 mai 2010 que le formulaire de recensement ne conférait pas la possibilité d'indiquer les différents poids des porcs à l'engraissement contrairement à ceux valables jusqu'en 1999. Quant à l'autorité inférieure, elle s'en tient aux formulaires de « relevé coordonné des données agricoles » remplis par la recourante estimant en outre que les documents produits par cette dernière ne s'avèrent pas suffisants pour démontrer un poids inférieur à 30 kg. Il sied d'apprécier l'application en l'espèce des règles régissant la constatation des faits (consid. 5) ; il conviendra, ensuite, de se pencher sur la problématique relative au fardeau de la preuve (consid. 6).

E. 5.1

La procédure administrative est essentiellement régie par la maxime inquisitoire selon laquelle les autorités définissent les faits pertinents et les preuves nécessaires qu'elles ordonnent et apprécient d'office (art. 12 PA). La constatation des faits effectuée par l'autorité compétente se révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité inférieure ; elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve, ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple (cf. Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 395 s.). En outre, si l'autorité s'avère en principe tenue de mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires à l'établissement des faits, ils doivent néanmoins rester proportionnés (cf. Patrick L. Krauskopf/ Katrin Emmenegger, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], Praxiskommentar VwVG, Zurich 2009, n° 33 s. ad art. 12). La maxime inquisitoire régissant la procédure administrative doit être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (art. 13 PA ; cf. ATF 128 II 139 consid. 2b ; Clémence Grisel, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, Zurich/Bâle/Genève 2008, n. marg. 142). Selon l'art. 13 al. 1 PA, les parties sont notamment tenues de collaborer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes (let. a) ou dans une autre procédure en tant qu'elles y prennent des conclusions indépendantes (let. b). Cette dernière disposition s'applique à des procédures qui ne sont pas introduites par la partie elle-même mais au contraire ouvertes soit d'office, soit par des tiers. En matière agricole, l'art. 183 LAgr prescrit que, si l'application de la présente loi, de ses dispositions d'exécution ou des décisions qui en découlent le requiert, les personnes, entreprises ou organisations concernées doivent notamment fournir aux autorités les renseignements exigés, leur remettre temporairement pour examen les pièces justificatives demandées, leur accorder l'accès à leurs locaux commerciaux et à leurs entrepôts, les laisser consulter leurs

livres et leur correspondance et accepter le prélèvement d'échantillons. S'agissant des effectifs maximums, selon l'art. 17 al. 2 OEM, la taxe est calculée d'après le nombre d'animaux constaté le jour du contrôle. Il ressort en outre de l'art. 2 al. 1 let. a, 5 al. 1 et annexe 2 ch. III de l'ordonnance sur les données agricoles du 7 décembre 1998 (RS 919.117.71) que tout exploitant doit fournir, chaque année en mai, les données concernant notamment l'effectif de son troupeau. Ce recensement est effectué au moyen d'un formulaire cantonal sur lequel se regroupe, par souci d'harmonisation, toutes les informations et données agricoles utiles à l'exécution de la LAgr (art. 185 LAgr et art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur les données agricoles). L'OFAG utilise ces données - en particulier celles concernant l'effectif des troupeaux - pour mettre en oeuvre et contrôler les mesures de la politique agricole (art. 14 al. 1 let. a de l'ordonnance sur les données agricoles).

E. 5.2.1

En l'espèce, l'OFAG a indiqué, sur demande, qu'il existait deux façons de procéder au constat du nombre d'animaux : soit il s'appuie sur l'autodéclaration de l'exploitant au jour de référence, soit les animaux sont comptés à l'occasion d'un contrôle effectué sur place. S'agissant de la recourante, il est constant que l'OFAG n'a pas procédé à une inspection afin de compter et peser les animaux ; pour justifier la taxe de Fr. 100.- par animal en surnombre, il s'est référé aux données SIPA conformes aux formulaires « relevé coordonné des données agricoles 2007 » remplis et dûment signés le 7 mai 2007 par la recourante sur lesquels elle a inscrit l'ensemble des porcs détenus (...) dans la catégorie « porcs de renouvellement, jusqu'à six mois et porcs à l'engrais ». Les formulaires précités comprennent, pour les porcs, les catégories suivantes : truies d'élevage allaitantes, truies d'élevage non allaitantes de plus de six mois, verrats d'élevage, porcelets sevrés, porcelets allaités et porcs de renouvellement, jusqu'à six mois et porcs à l'engrais. Dès lors que le nombre d'animaux n'est pas constaté à l'occasion d'une visite de l'exploitation mais sur la base des indications fournies par l'exploitant sur le relevé ad hoc, il est expédient que les catégories d'animaux dudit relevé concordent avec celles de l'OEM. Or, tel n'est précisément pas le cas. En effet, il apparaît dès l'abord qu'aucune des catégories mentionnées ne contient d'indication quant au poids des animaux.

E. 5.2.2

Par ailleurs, invité à se déterminer notamment sur les raisons pour lesquelles il estime que les exploitants connaissent le seuil de 30 kg censé distinguer les porcelets sevrés des porcs de renouvellement jusqu'à six mois et des porcs à l'engrais, l'OFAG argue du fait que dit seuil est connu des exploitants. Il concède certes que le formulaire tel qu'il est conçu ne permet pas de voir au premier coup d'oeil sous quelle rubrique enregistrer les porcs à l'engrais de moins de 30 kg ; il déclare cependant partir du principe qu'en cas de doute, le choix se portera sur la catégorie « porcelets sevrés ». Ce faisant, l'autorité se sert d'une présomption pour supputer les connaissances des exploitants sur la manière de remplir le formulaire. S'agissant en outre des documents transmis par la recourante dans le respect de son devoir de collaborer, il appert qu'ils ne contiennent pas non plus d'indications susceptibles d'établir le poids des animaux en surnombre.

E. 5.3

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, force est de constater que le poids des animaux en surnombre au jour de référence n'a pas pu être établi par l'autorité inférieure, que ce soit sur la base du formulaire ou des pièces produites par la recourante. D'ailleurs, l'autorité

inférieure l'a elle-même en partie reconnu, à tout le moins implicitement, dans sa détermination du 5 octobre 2010 où elle qualifie de plausible que près de 150 porcs à l'engrais n'aient pas atteint la limite de 30 kg le jour de référence. Dans ces conditions, il convient d'examiner qui de l'autorité inférieure ou de la recourante supporte le fardeau de la preuve.

E. 6.1

L'obligation de collaborer des parties atténuée certes la maxime inquisitoire, elle ne touche toutefois pas le fardeau de la preuve qui se détermine conformément à l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210). Aux termes de cette disposition, chaque partie doit, si la loi ne prescrit le contraire, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire son droit (cf. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n. marg. 1623 ss ; Grisel, *op. cit.*, n. marg. 169, spéc. 177 ss ; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, n. marg. 269). Lorsque la décision est rendue au détriment de l'administré (« belastende Verfügung »), l'administration supporte le fardeau de la preuve de l'état de fait qu'elle juge déterminant (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral B-4218/2008 du 5 novembre 2008 consid. 3.2 et C-1170/2006 du 3 août 2007 consid. 6.1 ; Christoph Auer, in : Auer/Müller/Schindler, *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, Zurich/St-Gall 2008, n° 16 ad art. 12). Encore faut-il toutefois que l'administré nie avec une certaine vraisemblance le comportement qui lui est rattaché et qu'il collabore dans toute la mesure où on peut l'attendre à l'élucidation des faits (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2A.374/2006 du 30 octobre 2006 consid. 4 et 6A.82/2006 du 27 décembre 2006 consid. 2.1 ; voir également : Jacques-H. Meylan, *Bénéfice du doute et charge de la preuve en matière de sanctions administratives*, in : *Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF]* 1984, p. 257 ss).

E. 6.2

En l'espèce, l'autorité inférieure a rendu, à l'encontre de la recourante et dans une procédure introduite d'office, une décision prononçant une taxe à la charge de cette dernière. Pour ce faire, elle n'a pas procédé à une inspection locale mais s'est limitée à s'appuyer sur les formulaires de relevés établis par la recourante ; il est néanmoins établi que ces derniers ne comportent aucune indication sur le poids des animaux en surnombre, pas plus d'ailleurs que les autres pièces versées au dossier. En outre, si la recourante n'a effectivement transmis aucun document officiel établissant le poids des porcs, il n'apparaît pas, sur le vu de l'ensemble des pièces, qu'elle se serait soustraite à son devoir de collaborer ce dont il aurait été tenu compte, le cas échéant, dans le cadre de l'appréciation des preuves. En tout état de cause, eu égard à la nature de la procédure engagée par l'OFAG, il faut bien reconnaître que l'autorité inférieure assume l'échec de la preuve en ce sens qu'elle ne peut prononcer une taxe en pareil cas. En effet, la présomption sur laquelle elle se fonde quant à la manière dont les exploitants remplissent le formulaire ne saurait à l'évidence suffire à justifier une taxe à la charge de la recourante en l'absence de tout élément probant attestant que les exploitants connaissent le seuil fixé et savent comment inscrire correctement les porcelets de moins de 30 kg sur le formulaire précité. Dans ce contexte, le raisonnement de l'autorité inférieure - admettant implicitement qu'elle accepterait de réduire le montant de la taxe si la recourante apportait la preuve que les porcelets en surnombre pesaient moins de 30 kg au jour de référence - part de la prémisse erronée que la mention d'un poids supérieur à ce seuil ressortirait des formulaires sur lesquels elle se fonde. Cela étant, la recourante est astreinte à

une obligation de collaborer, en particulier pour les faits qu'elle se trouve mieux à même de connaître que l'OFAG ; il ne peut ainsi être reproché à l'autorité inférieure à qui il appartient de constater les faits d'office d'avoir requis d'elle la production de documents comportant des informations sur le poids des animaux. Nonobstant, il ne faut pas perdre de vue que, d'une part, un poids supérieur à ce seuil ne se révèle pas non plus avéré et, d'autre part, qu'il appartient à l'OFAG - et non à la recourante - de supporter le fardeau de la preuve.

E. 6.3

Par voie de conséquence, l'OFAG - à qui il incombe d'établir l'état de fait - doit supporter le défaut de la preuve du poids des porcs en surnombre au jour de référence quand bien même la recourante aurait échoué à démontrer qu'il était inférieur à 30 kg.

E. 7

Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que l'état de fait n'a pas été établi à satisfaction de droit par l'autorité inférieure, la décision attaquée fixant à Fr. 100.- la taxe due par animal en surnombre - reposant sur des faits manifestement lacunaires et mal étayés. De surcroît, dite taxe a été prononcée en violation des principes régissant le fardeau de la preuve.

E. 8

Dans ses écritures, la recourante, reconnaissant la présence de 296 animaux en surnombre sur son exploitation, conclut principalement à la réforme de la décision entreprise en ce sens que la taxe prélevée est réduite à Fr. 5'920.- soit un montant de Fr. 20.- par animal en surnombre. À teneur de l'art. 62 al. 1 PA, l'autorité de recours peut modifier la décision attaquée à l'avantage d'une partie. Ainsi, même si la procédure administrative est en principe régie par la maxime de disposition selon laquelle les conclusions du recourant déterminent l'objet du litige, la norme précitée consacre l'admissibilité de la *reformatio in melius* (cf. Thomas Häberli, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], *Praxiskommentar VwVG*, Zurich 2009, n° 9 ad art. 62 PA ; Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd, Berne 2011, p. 292). La *reformatio in melius* est toujours possible ; la décision quant à son application à un cas particulier relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité appelée à trancher (cf. Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, n. marg. 688 ; ATF 119 V 241 consid. 5). Cela étant, si l'autorité de recours peut certes modifier la décision attaquée à l'avantage d'une partie, cela ne signifie toutefois pas qu'elle peut sortir du cadre de la décision déférée et trancher des questions qui n'avaient pas été soulevées dans la procédure devant l'instance inférieure (cf. ATF 104 Ib 307 consid. 2d). En l'espèce, l'autorité inférieure a, dans la décision entreprise, fixé une taxe pour le dépassement de l'effectif maximum à Fr. 100.- par animal en surnombre. Cependant, il a été démontré que ladite décision repose sur un état de fait lacunaire, l'autorité inférieure ayant violé, d'une part, son obligation de constater les faits d'office et, d'autre part, des dispositions sur le fardeau de la preuve (cf. supra consid. 5 et 6). Dans ces circonstances, il convient d'apprécier la taxe infligée, indépendamment de son montant, comme une mesure mal fondée. Dès lors qu'elle a été prononcée dans une procédure introduite d'office par l'autorité inférieure, il se justifie de l'annuler purement et simplement. En conséquence, le recours doit être admis et la décision de l'OFAG annulée.

E. 9

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]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1ère phrase et 4 FITAF). 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). Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure. L'avance sur les frais de Fr. 2'000.- versée par la recourante le 22 février 2010 lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

E. 10

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 al. 2 FITAF). Les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir au Tribunal, avant le prononcé, un décompte détaillé de leurs prestations, à défaut duquel le Tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 al. 1 et 2 FITAF). In casu, la défense de la recourante a nécessité les services d'un avocat dûment mandaté par procuration à cet effet et a impliqué plusieurs échanges d'écritures. Aucun décompte n'a été transmis au Tribunal de céans. En tenant compte du barème précité et de l'issue du recours, une indemnité fixée à Fr. 3'500.-, TVA comprise, est équitablement allouée à la recourante à titre de dépens pour la procédure de recours. Ces dépens sont mis à la charge de l'autorité inférieure (art. 64 al. 2 PA).

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