

BVGer B-5481/2009 vom 23. Mai 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-05-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5481_2009

FR: TAF B-5481/2009 du 23 mai 2011

IT: TAF B-5481/2009 del 23 maggio 2011

Regeste

Production animale (sans lait)

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 166 al. 2 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 [LAgr, RS 910.1] et art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]). La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les autres conditions de recevabilité sont respectées (art. 11, 22a let. b, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA). Le recours est ainsi recevable.

E. 2.1

Le chapitre 3 du titre 2 de la loi sur l'agriculture est consacré à la production animale. Sa première section 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 d'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).

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, le recourant pratique la garde de porcs à l'engrais. Il n'est pas contesté qu'il ne fournit pas les prestations écologiques requises. La section 2 de l'OEM lui est par conséquent 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 L'Agr, 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 porcelets 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) ; f) (...) g) (...) h) (...) i) (...) j) (...)

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). A teneur de l'art. 4 OEM, ne sont pas pris en compte dans le calcul du cheptel maximum autorisé : a) les jeunes porcs de reproduction destinés au renouvellement de leurs propres effectifs, jusqu'à une proportion d'un tiers de l'effectif de truies d'élevage, mais au plus 80 animaux ; et b) les porcelets et les jeunes porcs (jusqu'à 30 kg) que l'exploitation produit elle-même.

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. 450.- par truie d'élevage âgée de plus de 6 mois, allaitante ou non allaitante (art. 17 al. 1 let. a OEM), à Fr. 100.- par jeune porc de reproduction mâle ou femelle (art. 17 al. 1 let. b OEM), 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).

E. 3

Par décision du 26 juin 2009, l'Office fédéral de l'agriculture a prononcé à l'encontre du recourant, pour l'année 2007, une taxe de Fr. 145'800.- pour le dépassement de 129.8 % de l'effectif maximum autorisé, ce qui représente 324 truies d'élevage gardées en surnombre, et, pour l'année 2008, une taxe de Fr. 121'500.- pour le dépassement de 107.9 % de l'effectif maximum autorisé, ce qui représente 270 truies d'élevage gardées en surnombre.

E. 4

Le recourant fait grief à l'autorité inférieure d'avoir fondé sa décision sur la base de formulaires qui ne sont pas destinés au contrôle des effectifs. Il expose dans ce contexte que lesdits formulaires ne contiennent pas une catégorie pour les porcelets et les jeunes porcs de moins de 30 kg, alors que ces animaux ne doivent pas être comptabilisés dans l'effectif selon l'OEM. Or, seuls des porcelets et des jeunes porcs de moins de 20 kg auraient stationné

dans la porcherie de B. _____ ; tous les animaux de C. _____ auraient eu un poids inférieur à 30 kg avant leur départ pour la porcherie de A. _____ ; et, enfin, il y aurait eu deux stalles de porcelets de moins de 30 kg à A. _____ à partir de mai 2008 après la fermeture de C. _____. Selon le recourant, la catégorie "Porcelet sevré" concerne les porcheries d'élevage et non celles d'engraissement pour lesquelles il est uniquement prévu la catégorie "Porcs à l'engrais". Il soutient ainsi que l'OFAG ne pouvait se baser sur les approximations résultant de la prise en compte des seuls formulaires de relevés agricoles pour prononcer une taxe mais devait au contraire procéder à un contrôle sur place. L'OFAG fait pour sa part valoir qu'il n'est pas courant de déplacer des porcelets de moins de 20 kg. Dès lors que le recourant n'apporte aucun justificatif à l'appui de ses allégations, les jeunes porcs devraient tous être comptés comme des porcs à l'engrais. Il ajoute que le recensement du poids des animaux ne peut avoir lieu qu'au prix d'une charge de travail disproportionnée. Il sied d'apprécier dans un premier temps l'application des règles régissant la constatation des faits (consid. 5) et de se pencher par la suite 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, no 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, no 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 (art. 13 al. 1 let. b PA) s'applique à des procédures qui ne sont pas introduites par les intéressés 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 exigées, leur accorder l'accès à leurs locaux commerciaux ou à leurs entrepôts, les laisser consulter leurs livres et leur correspondance et accepter le prélèvement d'échantillons. S'agissant des effectifs maximums, la taxe est calculée, selon l'art. 17 al. 2 OEM, d'après le nombre d'animaux constaté le jour du contrôle. Il ressort en outre de l'art. 2 al. 1 let. a et de l'art. 5 al. 1 ainsi que de l'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 regroupent, par souci d'harmonisation, toutes les informations et les données agricoles utiles à l'exécution de la loi sur l'agriculture (art. 185 LAgr et art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur les données agricoles). L'OFAG utilise ces données 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

En l'espèce, l'Office fédéral a expliqué dans le cadre de l'échange d'écritures qu'il existait deux façons de procéder au constat du nombre d'animaux : soit il s'appuie sur l'auto-déclaration de l'exploitant au jour de référence, soit les animaux sont comptés à l'occasion d'un contrôle effectué sur place par les autorités cantonales compétentes sur mandat de l'Office fédéral. In casu, l'OFAG n'a pas chargé les autorités vaudoises compétentes de procéder au comptage et à la pesée des animaux gardés par le recourant. Pour justifier la taxe querellée, il s'est référé aux données SIPA conformes aux formulaires "Relevé coordonné des données agricoles" 2007 et 2008 remplis et signés par le recourant sur lesquels il a inscrit l'ensemble des animaux détenus à C._____, à B._____ et à A._____. Les formulaires "Relevé coordonné des données agricoles" pour les années 2007 et 2008 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 6 mois et porcs à l'engrais. Dès lors que le nombre d'animaux n'est pas constaté à l'occasion d'une vision locale mais sur la base des indications fournies par l'exploitant sur le relevé précité, il importe que les catégories d'animaux des relevés concordent avec celles prévues par l'OEM. Or, tel n'est précisément pas le cas en l'espèce. En effet, aucune des catégories ne contient d'indication de poids des animaux, alors même que certains animaux ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de l'effectif en fonction de leur poids et à certaines conditions (cf. art. 4 OEM) et que le montant de la taxe par animal gardé en surnombre varie selon le poids de ce dernier (cf. art. 17 OEM).

E. 5.3

Dans le cadre de la mesure d'instruction, le recourant indique qu'il n'est plus à même de produire les justificatifs relatifs à l'installation des porcelets dans la halle d'engraissement ou dans la porcherie d'élevage deux semaines avant le jour de référence des années 2007 et 2008. Il fournit toutefois trois attestations - la première d'un conseiller technique de la société Provimi Kliba SA (société spécialisée notamment dans l'alimentation des animaux de rente [cf. www.provimi-kliba.ch]), la deuxième d'un transporteur d'animaux et la dernière d'un employé des porcheries de C._____ et de A._____ au cours des années pertinentes - qui corroborent ses allégations quant au poids des porcs présents dans ses porcheries. Le recourant conteste par ailleurs que les porcelets et jeunes porcs de moins de 30 kg doivent être inscrits dans la catégorie "Porcelets sevrés", celle-ci étant réservée aux porcheries d'élevage et non aux porcheries d'engraissement. L'OFAG expose que le nombre de porcelets et de jeunes porcs de moins de 30 kg varie fortement, de sorte qu'il n'est pas possible d'en établir une proportion usuelle. Il affirme par ailleurs que les porcelets et les jeunes porcs doivent être inscrits dans la catégorie "Porcelets sevrés". Dès lors que le recourant ne produit aucun justificatif à l'appui de ses allégations, les jeunes porcs devraient tous être comptés comme des porcs à l'engrais. Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que, d'un côté, l'OFAG se fonde sur des formulaires incomplets pour constater le

nombre d'animaux gardés au jour de référence. De l'autre côté, le recourant affirme que de nombreux animaux qu'il gardait avaient un poids inférieur au seuil des 30 kg prévu à l'art. 4 OEM de sorte qu'ils ne devaient pas être pris en compte. Il apporte à l'appui de ses allégations trois moyens de preuve que l'OFAG considère comme insuffisants. Il sied dans ces conditions d'examiner qui de l'autorité inférieure ou du recourant supporte le fardeau de la preuve (voir dans le même sens : arrêt du Tribunal administratif fédéral B-532/2010 du 13 avril 2011 consid. 5.3).

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 un droit (cf. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, nos 1623 ss ; Grisel, *op. cit.*, nos 169 ss, spéc. 177 ss ; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechts-pflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, no 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 : Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [éd.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, Zurich 2008, no 16 ad art. 12). Elle supporte par conséquent un éventuel échec de la preuve, en ce sens qu'elle ne peut pas prononcer une taxe en pareil cas par exemple (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral B-5688/2009 du 29 novembre 2010 consid. 6.1). 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'OFAG a rendu, à l'encontre du recourant et dans le cadre d'une procédure introduite d'office, une décision prononçant une taxe à la charge de ce dernier. Pour ce faire, il n'a pas procédé à une vision locale - motif pris qu'un recensement n'est envisageable qu'au prix d'une charge de travail disproportionnée - mais s'est limité à s'appuyer sur les formulaires remplis par le recourant. Il est toutefois établi que ces formulaires ne comportent aucune catégorie distinguant le poids des animaux. En outre, si le recourant n'a effectivement pas produit de documents officiels propres à établir avec certitude le poids des porcs qu'il gardait, il n'apparaît pas, sur le vu de l'ensemble de la procédure, qu'il se serait soustrait à son devoir de collaborer. Bien au contraire, ses allégations quant au poids des animaux gardés sur les sites de C._____, de A._____ et de B._____ ne sont pas invraisemblables, même si elles ne se réfèrent pas à une pratique usuelle en matière d'engraissement comme le relève l'Office fédéral. Au demeurant, ce dernier soutient qu'un déplacement des jeunes porcs n'intervient normalement que lorsque les animaux atteignent 25 kg, ce qui reste inférieur au seuil des 30 kg prévu à l'art. 4 OEM. Même si le recourant pratiquait une méthode d'engraissement "normale", l'effectif de B._____ notamment

n'aurait ainsi pas dû être pris en compte. Eu égard à la nature de la procédure engagée, il faut bien reconnaître que l'OFAG assume l'échec de la preuve, en ce sens qu'il ne peut prononcer une taxe en pareil cas. En outre, l'affirmation selon laquelle les exploitants doivent inscrire les porcelets et les jeunes porcs de moins de 30 kg dans la catégorie "Porcelets sevrés" n'est appuyée ni par une directive, ni par un aide-mémoire servant à remplir les formulaires "Relevé coordonné des données agricoles". Dite autorité ne saurait donc présumer que les animaux inscrits par le recourant dans la catégorie "Porcs de renouvellement jusqu'à six mois et porcs à l'engrais" ont tous un poids supérieur à 30 kg.

E. 6.3

Par voie de conséquence, l'OFAG - à qui il incombe d'établir les faits - doit supporter le défaut de la preuve du poids des porcs gardés par le recourant au jour de référence, ce dernier ayant rendu vraisemblable le fait qu'il gardait de nombreux animaux au poids inférieur à 30 kg (voir ég. : arrêt du Tribunal administratif fédéral B-532/2010 du 13 avril 2011 consid. 6.2 s.). Or, ces animaux, pour autant qu'ils soient produits par le recourant - ce qui n'est pas contesté en l'espèce -, ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de l'effectif maximum autorisé (cf. art. 4 let. b OEM). Comme nous l'avons vu plus avant (cf. consid. 5.2), l'OFAG a deux moyens pour constater le nombre d'animaux gardés par un exploitant : soit il s'appuie sur l'auto-déclaration au jour de référence, soit il invite les autorités cantonales compétentes à aller compter les animaux dans une exploitation. La première façon de procéder est certes peu coûteuse. Elle aboutit toutefois à des faits lacunaires, compte tenu du caractère incomplet des formulaires édités par l'OFAG. La seconde nécessite quant à elle une charge de travail importante pour l'autorité. Toutefois, face à des conséquences qu'on doit bien admettre comme étant lourdes pour un exploitant comme en l'espèce (une taxe d'un montant total de Fr. 267'300.), l'OFAG doit entreprendre toutes les mesures nécessaires à l'établissement complet des faits pertinents, ce qui implique, de lege lata et pour des exploitations pratiquant la garde de porcs en particulier, de connaître le poids des animaux.

E. 7

Il ressort 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 reposant sur des faits manifestement lacunaires et mal étayés. Or, il n'appartient pas au Tribunal administratif fédéral d'établir les faits et de procéder aux mesures d'instruction nécessaires à la place de l'OFAG. Dans ces conditions, le recours doit être admis et la décision du 26 juin 2009 doit être annulée pour ce motif déjà, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres arguments développés par le recourant (voir dans le même sens : arrêts du Tribunal administratif fédéral B-532/2010 du 13 avril 2011 consid. 6 ss et B-5688/2009 du 29 novembre 2010 consid. 6 s.).

E. 8

Le recourant a requis la tenue de débats publics. Sur le vu de tout ce qui précède, il y a lieu de ne pas donner suite à cette requête, de tels débats s'opposant, dans les circonstances du cas d'espèce, à l'économie de la procédure (cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, Berne 2006, no 1298).

E. 9.1

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). Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure. L'avance de frais de Fr. 4'000.- versée par le recourant sera restituée à ce dernier dès l'entrée en force du présent arrêt.

E. 9.2

Le recourant, qui obtient gain de cause, a droit aux dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 FITAF en relation avec l'art. 64 al. 1 PA). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Le recourant n'ayant pas présenté de décompte d'honoraires, l'indemnité à titre de dépens doit être fixée sur la base du dossier (art. 14 al. 2 FITAF). Elle est ainsi équitablement fixée à Fr. 7'000.- (TVA comprise) et mise à la charge de l'OFAG.

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