

# VD\_OMNI GE.2010.0187 vom 29. März 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-03-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2010.0187](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2010.0187)

FR: VD\_OMNI GE.2010.0187 du 29 mars 2011

IT: VD\_OMNI GE.2010.0187 del 29 marzo 2011

## Regeste

X. \_\_\_\_\_ c/Service de la consommation et des affaires vétérinaires | L'émolument lié au prononcé des décisions du Service de la consommation et des affaires vétérinaires, relatives au contrôle de la qualité du lait (avec suspension de l'autorisation de livrer du lait), est un émolument administratif. Cet émolument trouve sa base légale dans l'art. 11 RE-Adm, mis en relation avec les art. 14 al. 3 OQL, ainsi que les art. 117 al. 1, 181 al. 1bis et 181 al. 2 LAgr. En l'occurrence, les principes d'équivalence et de couverture des frais sont respectés.

## Erwägungen

### E. 1

a) Dans la procédure contentieuse, l'objet du litige est déterminé par trois éléments: la décision attaquée, ainsi que les conclusions et motifs du recours (ATF 136 II 457 consid. 4.2 p. 462/463; ATAF 2010/5 consid. 2, et les références citées). b) Le recourant s'en prend aux deux décisions rendues par le SCAV le 27 septembre 2010. La première décision suspend les livraisons de lait, dès le 25 septembre 2010; la deuxième décision lève cette mesure, avec effet immédiat. Le recourant, comme cela ressort de manière univoque de ses écritures, ne s'en prend aux décisions du 27 septembre 2010 que dans la mesure où elles mettent à sa charge un émolument, par 100 fr. à chaque fois. Cela est également confirmé par le fait que Suisselab a indiqué au recourant, le 20 octobre 2010, que l'échantillon prélevé le 24 septembre 2010 serait conservé pendant six mois et que le recourant avait la possibilité de consulter les différents protocoles de contrôle. Or, le recourant n'a pas fait usage de cette possibilité. L'objet du litige est ainsi étroitement circonscrit. Il suit de là que le Tribunal n'a pas à se prononcer sur la décision de suspension de la livraison de lait, ni sur le bien-fondé de l'analyse de l'échantillon prélevé le 23 septembre 2010 – à supposer que l'analyse puisse elle-même faire l'objet d'un recours -, qui a conduit au prononcé de la première décision du 27 septembre 2010. Seul est en discussion le principe (et, implicitement, le montant) des émoluments mis à la charge du recourant selon les décisions du 27 septembre 2010.

### E. 2

a) L'émolument administratif appartient à la catégorie des contributions causales, dont la validité dépend d'une contrepartie, telle qu'une prestation de l'administration ou l'usage d'un bien public. L'émolument de chancellerie se distingue de l'émolument administratif par sa modicité; il correspond à la rémunération d'un acte de l'administration qui n'exige pas d'examen ou de contrôle particulier (arrêt FI.2008.0043 du 27 novembre 2008, consid. 1a/aa, et les références citées). Si l'intervention de l'administration implique un examen plus approfondi, que ce soit du point de vue technique, juridique, ou autre, prenant plus de temps ou l'engagement de personnel qualifié, ou encore le concours de plusieurs personnes, la rémunération perd le caractère d'émolument de chancellerie (arrêt FI.2008.0043, précité).

b) En l'occurrence, les émoluments litigieux, d'un montant de 100 fr., ne sont pas modiques. Ils correspondent à la mise en œuvre du personnel qualifié du SCAV, présupposant un contrôle scientifique élaboré de l'échantillon prélevé dans le lait livré par le recourant. Partant, il s'agit d'émoluments administratifs, et non de chancellerie, au sens de la jurisprudence qui vient d'être rappelée.

### E. 3

a) La perception de contributions publiques doit être prévue, dans son principe, dans une loi au sens formel. Si le législateur a délégué au pouvoir exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit au moins indiquer, dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution, y compris les critères servant de base au tarif et le barème (ATF 136 I 142 consid. 3.1 p. 144/145; 132 II 371 consid. 2.1 p. 374/375; 2C\_729/2008 du 3 mars 2009, ZBI 2010 p. 280ss; ATAF 2010/34 consid. 6.3). L'exigence de la base légale est relativisée, s'agissant du tarif et du barème des taxes causales, lorsque le contrôle de celles-ci dépend de l'application de principes constitutionnels (d'équivalence et de couverture), qui visent également à la protection des administrés; l'objet de la taxe et le cercle des personnes visées doivent cependant être définis dans la loi (ATF 132 II 371 consid. 2.1 p. 374/375; 2C\_729/2008, précité; arrêts GE.2009.0150 du 14 mars 2011, consid. 2a; FI.2008.0043, précité, consid. 1b/bb). b) La loi du 18 décembre 1935 charge le Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions du Conseil d'Etat ou de ses départements (LEMO; RSV 172.55). En application de cette loi, le Conseil d'Etat a édicté le règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm, RSV 172.55.1). Selon la jurisprudence, la LEMO ne fournit pas la base légale suffisante au RE-Adm, s'agissant de la perception d'émoluments administratifs pour les actes matériels de la police (arrêt GE.2007.0155 du 8 janvier 2008, consid. 3d) ou du SFFN (arrêt GE.2007.0120 du 22 février 2008). De même, la LEMO ne peut être considérée comme une base légale suffisante s'agissant des émoluments perçus par l'Autorité de surveillance, au titre des frais de contrôle des fondations (arrêt FI.2008.0042 du 27 novembre 2008, qui a conduit à la modification subséquente de la LVCC, cf. à ce sujet l'arrêt GE.2010.0178 du 17 juin 2010 et l'ATF 2C\_615/2010 du 24 novembre 2010). c) Le RE-Adm prévoit la perception d'émoluments par les départements de l'administration cantonale. L'art. 1 concerne les émoluments perçus par le Département de la sécurité et de l'environnement (ci-après: le DSE), dont dépend le SCAV. Il ne prévoit rien s'agissant des frais liés au contrôle de la qualité du lait. En l'occurrence, le SCAV se prévaut de la clause résiduelle de l'art. 11 RE-Adm, à teneur duquel il peut être perçu, pour toute autre décision, autorisation, déclaration ou attestation, un émolument dont le montant varie entre 20 et 1'860 fr. Cette disposition ne définit pas l'objet de l'émolument et du cercle des personnes visées. La légalité de l'émolument prélevé est dès lors douteuse, en tant que les décisions attaquées se fondent sur l'art. 11 RE-Adm. Cela étant, il convient de prendre en compte le fait que le contrôle de la qualité du lait est régi par la législation fédérale. A l'époque des faits était encore en vigueur l'ordonnance fédérale du 23 novembre 2005 sur la qualité du lait (OQL), remplacée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 par l'ordonnance fédérale du 20 octobre 2010 sur le contrôle du lait (OCL; RS 916.351.0). A teneur de l'art. 4 OQL, le lait remis par les producteurs est soumis au contrôle de sa qualité (al. 1), effectué par des laboratoires d'essai (al. 2). Les coûts de prélèvement des échantillons sont supportés par les acheteurs et les producteurs de lait qui livrent directement le lait ou les produits fabriqués à partir de ce lait (art. 7 al. 3 OQL). L'autorité cantonale compétente décide de

l'interdiction de livrer du lait contre un producteur à chaque détection de substances inhibitrices (art. 14 al. 1 let. c OQL). Les frais d'analyse et de procédure sont supportés entièrement ou en partie par les exploitations fautives (art. 14 al. 3 OQL). Le nouveau droit prévoit des règles similaires (art. 4, 9 al. 3, 15 al. 1 let. c et 15 al. 2 OCL). La suspension de livraison est une des mesures administratives générales visées par la loi fédérale (art. 169 al. 1 let. e LAgr). L'art. 117 al. 1 LAgr confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution, donnant du même coup une base légale à l'OQL. Celle-ci repose également sur l'art. 181 al. 1bis LAgr, aux termes duquel le Conseil fédéral peut adopter des dispositions en vue de garantir une activité de contrôle homogène. Toute personne, entreprise ou organisation dont le comportement illicite provoque, entrave ou empêche des contrôles est tenue d'en assumer les frais qui en résultent (art. 181 al. 2 LAgr). d) La condition de la base légale est ainsi remplie, au regard de l'art. 11 RE-Adm, mis en relation avec l'art. 14 al. 3 OQL, régissant les frais de procédures ainsi que les art. 117 al. 1, 181 al. 1bis et 181 al. 2 LAgr.

#### **E. 4**

a) L'émolument administratif doit couvrir, entièrement ou partiellement, l'activité administrative demandée ou occasionnée par le débiteur; il représente l'équivalent du prix dans une relation de droit privé (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133; ATAF 2010/34 consid. 4). Comme sous-catégorie des contributions causales, l'émolument doit obéir au principe de l'équivalence, expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques, qui veut que le montant de la contribution exigée soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie. Pour que le principe de l'équivalence soit respecté, il faut que l'émolument soit raisonnablement proportionné à la prestation de l'administration, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, l'émolument corresponde exactement au coût de l'opération administrative. L'autorité peut également tenir compte de l'intérêt du débiteur à l'acte officiel et, dans une certaine mesure, de sa situation économique pour fixer les émoluments, dans les affaires importantes, à un montant élevé qui compense les pertes subies dans les affaires mineures. Les émoluments doivent toutefois être établis selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences que ne justifieraient pas des motifs pertinents (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133/134; 132 II 47 consid. 4.1 p. 55/56; arrêts AC.2010.0114 du 17 septembre 2010, consid. 4c; GE.2009.0178 du 17 juin 2010; AC.2007.0257 du 8 mai 2009, consid. 7d/bb, et les arrêts cités). L'émolument doit être en outre conforme au principe de la couverture des frais, selon lequel le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133/134; 132 II 47 consid. 4.1 p. 55/56; arrêts précités AC.2010.0114, consid. 4c; AC.2007.0257, consid. 7b/aa). b) Les décisions attaquées se rapportent à deux contrôles d'échantillons du lait livré par le recourant à la fromagerie qu'exploite Z.\_\_\_\_\_. Le premier contrôle, effectué le 24 septembre 2010 par Suisselab, a révélé la présence de substances inhibitrices, ce qui a conduit au prononcé de la première décision du 27 septembre 2010, portant sur l'interdiction de livrer du lait, avec effet rétroactif au 25 septembre 2010. Le deuxième contrôle, effectué le 27 septembre 2010 par l'ARQHA, a donné un résultat négatif, ce qui a conduit au prononcé de la deuxième décision du 27 septembre 2010, levant la première. Dans ces deux cas, l'émolument de 100 fr. mis à la charge du recourant couvre les frais de prononcé des décisions attaquées. Ce montant est proportionné à l'activité administrative nécessaire à l'intervention du SCAV. Le Chimiste cantonal a été mis à contribution, ainsi que ses collaborateurs. Il a fallu passer

par l'entremise de Suisselab et de l'ARQHA. Le montant de 100 fr. exigé à chaque fois n'est certainement pas disproportionné, au regard des principes de l'équivalence et de la couverture des frais (cf., par comparaison, les arrêts précités GE.2009.0150, concernant un émolument de 300 fr., jugé excessif pour des frais de rappel; AC.2010.0144 et AC.2007.0257, concernant des émoluments de 4'000 et 2'380 fr. pour le prononcé de décisions de remise en état, également jugés excessifs). c) Le recourant se prévaut de l'arrêt GE.2007.0139 du 28 mai 2008. Dans cette affaire, le Tribunal cantonal avait annulé une décision du SCAV, y compris l'émolument y relatif, au motif que la production de lait du recourant ne contenait pas de substances inhibitrices, ce qui justifiait de ne pas mettre d'émolument à la charge du producteur contrôlé. La situation en l'espèce est différente, puisque le recourant n'a pas démontré que le contrôle effectué le 24 septembre 2010 par Suisselab aurait produit un résultat négatif. Le recourant a produit au dossier un rapport établi le 20 octobre 2010 par Suisselab, qui confirme expressément le contraire. Même si le recourant persiste à ne pas comprendre comment il a été possible de détecter des substances inhibitrices dans sa livraison du 23 septembre 2010, il n'est pas en mesure de remettre en cause le bien-fondé de la première décision du 27 septembre 2010, dont les frais doivent être mis à sa charge. Il en va de même de la deuxième décision du 27 septembre 2010, le deuxième contrôle de qualité, du 27 septembre 2010, ayant été rendu nécessaire par le résultat négatif du premier contrôle. Peu importe à cet égard son résultat positif.

#### **E. 5**

Le recours doit ainsi être rejeté, et les décisions attaquées confirmées. Les frais sont mis à la charge du recourant; l'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 49, 52, 55 et 56 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36).

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