Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour II
B-4177/2011

Arrêt du 1er novembre 2011

Composition

Bernard Maitre (président du collège),
Francesco Brentani, Claude Morvant, juges,
Olivier Veluz, greffier.

Parties

B._____,
recourant,

contre

Office fédéral de l'agriculture OFAG,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Contribution pour la plantation d'un verger truffier.

Faits :

A.
Durant les mois de mai et juin de l'année 2010, B._____ a planté un verger truffier sur la parcelle n° 100 de la commune de X._____, d'une surface de (…) m².

B.
Par courrier du 12 mai 2011, B._____ a déposé auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) une demande de contribution pour la plantation précitée. Était joint à son courrier le formulaire "Demande de contribution pour reconversion et plantation de cultures novatrices" dûment rempli, signé et daté par le prénommé les 3 et 5 mai 2011.

Par pli du 26 mai 2011, l'OFAG a informé B._____ que sa demande avait été déposée au-delà du délai légal et devait être rejetée.

Par courrier du 3 juin 2011, B._____ a exposé que le formulaire précité ne faisait aucune mention d'un délai pour déposer une demande de contribution. Il a soutenu que c'était de bonne foi qu'il avait déposé sa demande et qu'il pensait que le délai d'une année courait dès la plantation effective. Il a ajouté que la pépinière Z._____ l'a accompagné dans sa demande de contribution. B._____ a par ailleurs exposé que son dossier avait été considéré comme complet et correctement rempli.

C.
Par décision du 30 juin 2011, l'Office fédéral de l'agriculture a rejeté, avec suite de frais, la demande de contribution pour la plantation de truffes de B._____. Pour motifs, l'autorité inférieure a retenu qu'il était indéniable que la plantation avait déjà eu lieu au printemps 2010, mais que la demande n'avait été déposée qu'en mai 2011. Ainsi donc, le délai prévu dans l'ordonnance sur les fruits et légumes (citée ci-après au consid. 2) serait échu. Elle a ajouté que les conditions pour une éventuelle restitution de délai n'étaient pas réunies, soulignant que B._____ aurait dû prendre connaissance du délai précité, dès lors que le formulaire qu'il a rempli renvoyait notamment aux dispositions topiques de l'ordonnance.

D.
Par écritures du 24 juillet 2011, mises à la poste le 25 juillet 2011, B._____ (ci-après : le recourant) recourt contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral en concluant implicitement à son

annulation et à ce qu'une contribution lui soit accordée pour la plantation de son verger truffier.

A l'appui de ses conclusions, le recourant allègue qu'il a l'impression que "tout est fait pour que ce soit impossible d'obtenir ce qui est théoriquement promis" par l'OFAG. Il reconnaît que nul n'est censé ignorer la loi, mais soutient que, lorsqu'une "erreur s'est glissée dans une démarche administrative", l'on doit faire preuve de souplesse.

Le recourant soutient par ailleurs qu'il songeait depuis longtemps à réaliser une plantation d'un verger truffier, mais que le prix des arbres ne lui permettait pas de mener à bien ce projet. Ce ne serait que lorsque F._____ de la pépinière Z._____ lui a indiqué qu'une aide importante pouvait être obtenue qu'il a décidé de réaliser ce verger. F._____ se serait proposé de s'occuper gratuitement du dossier administratif. Le recourant prétend que "c'est donc de toute bonne foi que les choses se sont faites, loin de (…) [*lui]* l'idée qu'il puisse y avoir un quelconque problème".

E.
Dans sa réponse du 30 août 2011, l'Office fédéral de l'agriculture a conclu au rejet du recours. Il soutient en bref que la demande de contribution n'a pas été déposée dans le délai fixé par le Conseil fédéral, de sorte qu'elle devait être rejetée et qu'il n'a jamais laissé entendre au recourant ou à F._____ qu'une demande de contribution pouvait être déposée dans les douze mois suivant la réalisation de la plantation.

Droit :

1.
Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du 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. 5 al. 1 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021] et art. 166 al. 2 de la loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 [LAgr, RS 910.1]). 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. 22a let. b, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA). Le recours est ainsi recevable.

2.
Par décision du 30 juin 2011, l'OFAG a rejeté la demande de contribution pour la plantation d'un verger truffier déposée par le recourant au motif qu'elle avait été déposée après l'expiration du délai prévu à l'art. 9e al. 1 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les mesures en faveur du marché des fruits et des légumes (ordonnance sur les fruits et les légumes, RS 916.131.11). Le litige porte donc sur la question de savoir si c'est à tort ou à raison que l'autorité inférieure a rejeté cette demande au motif qu'elle était tardive.

3.
Le recourant soutient que c'est par erreur que sa demande n'a pas été déposée dans le délai prévu, au demeurant chicanier. Dans ces circonstances, il conviendrait de faire preuve de souplesse, d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'une infraction. Le verger ayant été planté, il ne comprend pas comment une erreur temporelle peut conduire à la décision attaquée.

Il résulte de cette argumentation que le recourant invoque le principe de la proportionnalité, en ce sens qu'un retard dans le dépôt d'une demande de contribution pour une plantation déjà effectuée ne devrait pas conduire à son rejet.

3.1. Le principe de la proportionnalité exige, d'une part, que le moyen mis en œuvre par l'Etat soit propre à atteindre le but recherché (règle d'aptitude) et, d'autre part, qu'entre plusieurs moyens permettant d'atteindre un but déterminé, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés (règle de nécessité) (ATF 123 I 152 consid. 7a, ATF 121 I 334 consid. 11).

3.2. Selon l'art. 58 al. 2 LAgr, la Confédération peut octroyer des contributions aux producteurs qui prennent des mesures conjointes destinées à adapter la production de fruits et de légumes aux besoins du marché. Les contributions sont versées jusqu'à la fin de l'année 2011 au plus tard.

A teneur de l'art. 9a al. 1 let. a de l'ordonnance sur les fruits et les légumes, ont droit aux contributions les exploitants qui reconvertissent leurs cultures au sens de l'art. 9b ou plantent des cultures novatrices au sens de l'art. 9c en coordonnant leurs reconversions ou leurs plantations au sein de groupes de producteurs.

L'ordonnance sur les fruits et les légumes prévoit, d'une part, un délai de mise en œuvre, en ce sens que la plantation doit avoir lieu dans un délai maximal de 18 mois à compter du jour du dépôt de la requête (art. 9c al. 3). D'autre part, suite à un arrêt du Tribunal administratif fédéral (arrêt B-7381/2008 du 3 juillet 2009), le Conseil fédéral a introduit un délai pour déposer une requête lorsque la plantation a déjà été effectuée. Ainsi, la requête doit être déposée au plus tard durant l'année civile au cours de laquelle la plantation donnant droit aux contributions de reconversion ou aux contributions pour cultures novatrices est réalisée (art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes, entré en vigueur le 1er janvier 2010).

3.3. En l'espèce, il est admis que la plantation a été effectuée avant le dépôt de la requête de contribution. Il s'agit donc d'examiner la nature du délai prévu à l'art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes.

3.3.1. Pour déterminer la nature d'un délai fixé par une norme, il y a lieu d'analyser la disposition qui le prévoit ainsi que les effets qu'elle attache à l'inobservation du délai. Ainsi, le délai dont la loi exclut l'interruption de façon expresse ou implicite est péremptoire (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 663). Par ailleurs, même en l'absence du terme de péremption, l'emploi de formules telles que "le droit s'éteint" est considéré comme déterminant (ATF 113 V 68 consid. 1b). Enfin, la finalité du délai joue un rôle : la péremption est à sa place lorsque non seulement des raisons de sécurité juridiques mais aussi des considérations de technique administrative impliquent que des rapports de droit soient définitivement stabilisés après un certain temps, sans que cette durée puisse être allongée par un acte interruptif du créancier (ATF 125 V 262 consid. 5a, ATF 111 V 137 consid. 3c).

3.3.2. L'art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes ne précise pas les conséquences en cas d'inobservation du délai prévu pour le dépôt de la demande de contribution.

Toutefois, les contributions visées par l'art. 58 al. 2 LAgr visent à soutenir des mesures destinées à adapter la production de fruits et de légumes aux besoins du marché (voir Message du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole [Politique agricole 2007], FF 2002 4395, p. 4491). Ce dernier étant en constante évolution, il importe pour l'OFAG de connaître ses besoins et d'adapter régulièrement ses contributions en conséquence, de façon à respecter la volonté du législateur. Par ailleurs, ces contributions sont limitées dans le temps, en

ce sens que la Confédération mettra fin à cette mesure à la fin de l'année 2011, comme le précise expressément l'art. 58 al. 2 LAgr. Elles sont de plus incluses dans une enveloppe financière 2008-2011 (Message, p. 4492). En outre, le délai prévu à l'art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes est entré en vigueur postérieurement au délai de mise en œuvre prévu à l'art. 9c al. 3 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes. Ce délai a donc été introduit de manière à adapter l'octroi des contributions à la réalité du marché. Le Tribunal en déduit que, pour le Conseil fédéral, il convient, en principe, de déposer une demande de contribution avant de procéder à la plantation (cf. art. 9c al. 3 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes). Il en va d'ailleurs de même dans les autres domaines du droit agricole notamment pour lesquels des contributions de la Confédération sont prévues (cf. par exemple : art. 65 al. 1 de l'ordonnance sur les paiements directs du 7 décembre 1998 [OPD, RS 910.13], art. 20 al. 1 de l'ordonance du 14 novembre 2007 sur les contributions d'estivage [OCest, RS 910.133]) ou des subventions versées dans le cadre d'acquisitions importantes (cf. art. 26 al. 2 de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 [LSu, RS 616.1]).

Selon le but visé par l'art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes, la présentation de la demande de contribution s'inscrit donc dans le système annuel des comptes et budgets de la Confédération, plus particulièrement de l'OFAG dans le cas d'espèce. Elle ne peut être ainsi laissée à la libre appréciation du requérant qui ne saurait être admis à présenter sa requête longtemps après la clôture des comptes et mettre de cette manière les autorités compétentes devant le fait accompli. Au contraire, des motifs liés à la simplification de la procédure et à son déroulement régulier, comme la nécessité pour les autorités débitrices de subvention de fixer annuellement tant le principe que le montant des subventions allouées, justifient pleinement l'instauration d'un délai impératif pour la présentation d'une demande de subvention. Par conséquent, le délai prévu à l'art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes est péremptoire. Son expiration entraîne la perte du droit subjectif, à savoir la perte du droit à obtenir une contribution pour une plantation effectuée (PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd., p. 102 ; voir également : arrêt du Tribunal administratif fédéral B-7381/2008 du 3 juillet 2009 consid. 4.2).

Le recourant a présenté à l'OFAG sa demande de contribution le 12 mai 2011 pour une plantation effectuée au printemps 2010. Il n'est pas contesté qu'il n'a pas agi dans l'année au cours de laquelle il a planté son verger truffier, comme l'exige l'art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et

les légumes. Il a ainsi perdu son droit à obtenir une contribution pour la plantation de son verger truffier. Par conséquent, c'est à juste titre que l'OFAG a considéré sa demande comme tardive et, ce faisant, l'a rejetée. Le grief de violation du principe de proportionnalité doit donc être rejeté.

Au demeurant, les contributions prévues par l'art. 58 al. 2 LAgr sont réservées aux groupes de producteurs (cf. Message, p. 4491 s. ; art. 9a al. 1 let. a de l'ordonnance sur les fruits et les légumes). Or, il ressort du dossier que le recourant a demandé la contribution litigieuse à titre individuel (cf. formulaire de demande, p. 3 "Liste des producteurs du groupe").

4.

Le recourant soutient que la demande de contribution et les démarches y relatives ont été effectuées pour son compte par F._____ de la pépinière Z._____. Invoquant sa bonne foi, le recourant prétend qu'il ne pouvait imaginer qu'il y ait eu un quelconque problème.

Comme nous venons de le voir, l'inobservation du délai prévu à l'art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes conduit à la perte du droit à obtenir une contribution pour une plantation. Il en résulte que l'autorité inférieure ne pouvait pas faire preuve de souplesse en acceptant la demande tardive du recourant.

Avant de réaliser la plantation de son verger, le devoir de diligence du recourant lui imposait de consulter les art. 9a à 9g de l'ordonnance sur les fruits et les légumes, auxquels le formulaire "Demande de contribution pour reconversion et plantation de cultures novatrices" qu'il a rempli et signé renvoyait. A la lecture de l'art. 9e al. 1 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes, le recourant n'aurait pu raisonnablement ignorer que sa demande devait être déposée jusqu'au 31 décembre 2010. Il est néanmoins vrai que cette disposition n'est pas claire quant aux conséquences en cas d'inobservation de ce délai. Par conséquent, si le recourant avait encore des doutes sur ce qu'il adviendrait d'une demande déposée hors délai, il lui incombait de se renseigner auprès des autorités cantonales compétentes, comme le formulaire précité le conseillait expressément, voire même directement auprès de l'OFAG. En plantant un verger truffier avant l'obtention d'une contribution de la part de l'OFAG, le recourant a quoi qu'il en soit pris le risque que sa demande de contribution soit rejetée et qu'il supporte, seul, les coûts de ce projet.

Il est vrai qu'il ressort des écritures du recourant et des pièces du dossier que F._____ s'est occupé pour le compte du recourant des démarches administratives en vu d'obtenir une contribution pour la plantation en cause. D'ailleurs, la lettre du 12 mai 2011 accompagnant le formulaire "Demande de contribution pour reconversion et plantation de cultures novatrices" était signée "Pour B._____, la pépinière Z._____ F._____" et portait la signature manuscrite de ce dernier. Il s'agit toutefois d'un mandat privé qui n'engage pas les autorités.

S'agissant enfin de la bonne foi invoquée par le recourant, ce principe protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les réf. cit. ; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-7381/2008 du 3 juillet 2009 consid. 4.3 ss). Or, le recourant ne prétend pas qu'il a reçu, lui-même ou F._____, l'assurance de l'OFAG ou des autorités cantonales compétentes qu'il pouvait déposer sa demande de contribution une année après la plantation de son verger truffier. Tout au plus l'autorité inférieure aurait indiqué, après le dépôt de la demande, que cette dernière était complète. Toutefois, le caractère "complet" d'une demande se réfère à son contenu, lequel est réglé à l'art. 9e al. 2 de l'ordonnance sur les fruits et les légumes, et n'a donc pas trait au délai impératif pour son dépôt.

Le recours est donc également mal fondé sur ce point.

5.
Il ressort de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté.

5.1. 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]). 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 et art. 4 FITAF).

En l'espèce, les frais de procédure, arrêtés à Fr. 500.-, doivent être mis à la charge du recourant qui succombe. Ce montant est compensé par l'avance de frais de Fr. 500.- déjà versée par ce dernier.

5.2. Compte tenu de l'issue de la procédure, il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 500.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée de Fr. 500.-.

3.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf._____; acte judiciaire)
– Département fédéral de l’économie (acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :	Le greffier :
Bernard Maitre	Olivier Veluz

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 3 novembre 2011