Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour II
B-1295/2007/
{T 0/2}

Arrêt du 6 septembre 2007

Composition

Bernard Maitre (président de cour), David Aschmann, Maria Amgwerd, juges,
Olivier Veluz, greffier.

Parties

G._____,
recourant,

contre

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

Objet

Taxe relative au dépassement de l'effectif maximum.

Faits :

A.
G._____ exploite un domaine agricole à N._____ et pratique la garde de veaux à l'engrais.

Lors du contrôle des effectifs d'animaux pour l'année 2006, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a constaté que G._____ avait déclaré 301 veaux à l'engrais le 3 mai 2006, jour de référence, et 368 veaux à l'engrais le 1er janvier 2006 et qu'il avait ainsi dépassé la limite légale de 300 veaux.

Par décision du 17 janvier 2007, l'OFAG a prononcé une taxe de Fr. 13'600.-- pour les 68 veaux à l'engrais gardés en surnombre par G._____ (Fr. 200.-- par veau en surnombre). Selon l'OFAG, l'effectif maximum de 300 veaux à l'engrais ne peut être dépassé à aucun moment de l'année.

B.
Par courrier recommandé du 14 février 2007, mis à la poste le 16 février 2007, G._____ (ci-après : le recourant) recourt contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral, dont il demande implicitement l'annulation.

Le recourant expose à titre liminaire qu'il a commis une erreur dans le formulaire de recensement officiel des données agricoles 2006. Il n'aurait pas différencié les classes d'âge de son troupeau. Selon un relevé de la Banque de données sur le trafic des animaux (BDTA), ledit troupeau serait composé de 240 veaux (232 mâles et 8 femelles); le solde entrerait dans la classe d'âge "génisses, taureaux et boeufs" et ne recevrait pas de lait, mais du fourrage grossier.

Le recourant soutient qu'il ne s'est pas inquiété d'un éventuel surnombre, car le Département cantonal de l'agriculture demandait, du moins par le passé, l'effectif moyen. Il allègue par ailleurs qu'à la fin de l'année 2005, les importations avaient rendu l'offre excédentaire, de sorte que les prix étaient tombés en chute libre avant les fêtes de fin d'année.

Le recourant prétend qu'il n'est pas en mesure de payer une taxe de Fr. 13'600.--. Il se serait récemment marié et la naissance de son

enfant limiterait considérablement son budget; il n'aurait d'ailleurs aucune réserve financière. Il relève enfin que son activité n'est pas soutenue par des paiements directs.

C.
Invité à se déterminer, l'OFAG a proposé le rejet du recours au terme de sa réponse du 28 mars 2007.

L'autorité inférieure relève qu'il est apparu que, lors du contrôle annuel des effectifs maximums, le recourant avait dépassé, début 2006, l'effectif de 300 veaux à l'engrais. Pour s'assurer qu'il ne s'agissait pas d'une erreur de transmission de données, l'OFAG se serait procuré, auprès du Service de l'agriculture du canton de Fribourg, une copie du formulaire de recensement des animaux. Il ressortirait de ce document que le recourant détenait 368 veaux à l'engrais le 1er janvier 2006 et 301 le jour de référence en mai 2006.

L'OFAG soutient que la situation financière du recourant, mais également le fait que la vente de veaux avait été moins importante que prévue en décembre 2005 en raison de la chute des prix, ont été considérés dans son appréciation. La taxe n'aurait pas été fixée pour 68 veaux en surnombre, conformément à la situation au 1er janvier 2006, mais en se fondant sur la moyenne entre les veaux enregistrés le jour de référence et ceux enregistrés le premier jour de l'an. Ainsi, une taxe pour 34 veaux en surnombre aurait été prélevée.

Selon l'OFAG, il y a lieu de déclarer l'effectif le jour de référence, mais aussi le 1er janvier de la même année, conformément aux dispositions de l'ordonnance sur les paiements directs. Selon sa pratique, l'effectif maximum autorisé ne devrait être dépassé à aucun moment de l'année. Si plusieurs contrôles étaient effectués, la taxe prendrait en compte l'effectif le plus important.

L'OFAG défend que le recourant ne dispose pas de surface agricole utile suffisante pour l'élevage de gros bétail à l'engrais comme ce dernier le soutient. Il ressortirait des données de la BDTA que le recourant détenait, le 1er janvier 2006, 369 veaux à l'engrais et 4 animaux plus âgés et, le jour de référence, 326 veaux à l'engrais et 6 animaux plus âgés. De plus, les données de la BDTA permettraient de constater que le recourant a détenu en moyenne, durant l'année 2006, 375 veaux à l'engrais. Ces données démontreraient donc

clairement que l'effectif maximum n'a pas été dépassé uniquement en raison d'une situation du marché temporairement exceptionnelle.

D.
Constatant une contradiction entre la décision querellée, qui prononce une taxe correspondant à un surnombre de 68 veaux à l'engrais, et la réponse de l'OFAG, dans laquelle il est exposé qu'une taxe a été prélevée pour 34 veaux à l'engrais, le juge instructeur a demandé à l'autorité inférieure s'il fallait interpréter sa réponse comme un réexamen de la décision attaquée ou comme une conclusion tendant à l'admission partielle du recours.

Dans sa réponse du 20 juillet 2007, l'OFAG expose que les données figurant dans les documents envoyés par le recourant et enregistrées dans la banque de données sur le trafic des animaux lui ont permis de constater que l'effectif maximum avait été dépassé, en moyenne annuelle, d'au moins 68 veaux à l'engrais et qu'il ne s'agissait pas d'un dépassement momentané. Pour le reste, il relève que les remarques figurant dans sa réponse du 28 mars 2007 à propos du surnombre de 34 veaux et de la prise en compte de la situation financière du recourant découlent d'une erreur et soutient que la taxe litigieuse prélevée sur 68 veaux est conforme à la loi.

E.
Le recourant n'ayant pas présenté de demande pour des débats publics, il est admis qu'il y a renoncé tacitement.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :

1.
Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 I 140 consid. 1.1; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2e éd., Zurich 1998, n° 410).

1.1 Le Tribunal administratif fédéral 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; art. 31 LTAF). Selon l'art. 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), les décisions des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées sont susceptibles de recours auprès dudit Tribunal.

L'acte attaqué du 17 janvier 2007 est une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA qui émane d'une autorité au sens l'art. 33 let. d LTAF. Aucune des clauses d'exceptions prévues à l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour connaître du présent recours.

1.2 Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint 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.

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.

2.
Le chapitre 3 du titre 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) 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).

Faisant usage de cette délégation de compétence, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur les effectifs maximums

dans la production de viande et d'oeufs (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 en vertu de l'annexe 1 ch. 2.1 al. 2 et 3 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs (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 veaux à l'engrais. Selon ses écritures, il ne perçoit aucun paiement direct de sorte qu'il ne fournit pas les prestations écologiques requises par la loi; la section 2 de l'OEM lui est donc applicable.

3.
Aux termes de l'art. 2 al. 1 let. j 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 de 300 veaux à l'engrais (engraissement au lait entier ou à l'aide de succédanés). 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).

La section 6 de l'OEM traite des taxes. En vertu de l'art. 16, 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 se monte à Fr. 200.-- par veaux à l'engrais en surnombre (art. 17 al. 1 let. l 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. 13'600.--

correspondant à 68 veaux à l'engrais gardés en surnombre le 1er janvier 2006 par le recourant.

4.
Le recourant articule son argumentation autour de 4 griefs. Il prétend tout d'abord qu'il n'a pas différencié, par erreur, les classes d'âge de son troupeau lorsqu'il a rempli le formulaire de recensement. Selon son analyse des données de la BDTA qu'il transmet, il détenait, au 1er janvier 2006, 232 veaux mâles et 8 femelles, soit 240 veaux; le solde serait des animaux plus âgés n'entrant pas dans la catégorie des veaux à l'engrais. Le recourant allègue ensuite que, par le passé, il était tenu compte, lors des contrôles, de l'effectif moyen d'un troupeau. D'ailleurs, le Département cantonal de l'agriculture lui aurait indiqué, lors d'un entretien téléphonique, qu'il en allait ainsi, de sorte qu'il ne s'est pas inquiété d'un surnombre. Le recourant expose également que le surnombre de veaux constaté le 1er janvier 2006 serait dû à une situation exceptionnelle du marché. Enfin, sa situation financière ne lui permettrait pas de s'acquitter de la taxe prononcée par l'OFAG. Son récent mariage et la naissance de son enfant limiteraient son budget. Il ne disposerait d'ailleurs d'aucune réserve.

5.
Le recourant allègue qu'il n'a pas différencié l'âge de ses bêtes lorsqu'il a rempli son formulaire de recensement. Il aurait détenu, le 1er janvier 2006, 232 veaux mâles et 8 femelles, soit 240 veaux au total. Le solde de 128 animaux entrerait dans la classe du gros bétail. Le recourant ajoute que la situation de son troupeau au début de l'année 2006 serait due à une conjoncture économique exceptionnelle.

L'OFAG s'étonne, pour sa part, que le recourant n'a pas déclaré, lors du recensement de mai 2006, qu'il détenait des animaux plus âgés. L'autorité inférieure se réfère aux données de la BDTA, desquelles il ressort que le recourant ne détenait pas 368 animaux le 1er janvier 2006, mais 369 veaux à l'engrais, catégorie d'animaux dont l'âge ne dépasse en général pas les 8 mois, et seulement 4 animaux plus âgés; et que l'effectif constaté le 1er janvier 2006 ne serait pas le résultat d'une situation économique exceptionnelle. Elle souligne par ailleurs que le recourant ne dispose pas de surface agricole utile dont il aurait besoin pour élever du gros bétail à l'engrais alimenté au fourrage grossier.

5.1 Selon l'art. 17 al. 2 OEM, la taxe est calculée d'après le nombre d'animaux constaté le jour du contrôle. En l'espèce, le surnombre de veaux a été constaté à l'aide des données transmises par le Service de l'agriculture du canton de Fribourg suite au recensement des données agricoles 2006. Ce recensement a été effectué à l'aide d'un formulaire rempli, daté et signé le 1er mai 2006 par le recourant.

Tout exploitant doit fournir, chaque année en mai, les données concernant notamment l'effectif de son troupeau (art. 2 al. 1 let. a, 5 al. 1 et annexe 2 ch. III de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur le relevé et le traitement de données agricoles [Ordonnance sur les données agricoles, RS 919.117.71]). Ce recensement est effectué au moyen d'un formulaire cantonal sur lequel se regroupent, par souci d'harmonisation, toutes les informations et données agricoles utiles à l'exécution de la LAgr (art. 185 LAgr, art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur les données agricoles). L'OFAG utilise ces données, et donc celles concernant l'effectif des troupeaux, pour mettre en oeuvre et contrôler les mesures de la politique agricole (art. 12 al. 1 let. a de l'ordonnance sur les données agricoles).

5.2 Le formulaire de recensement rempli par le recourant indique, en son point A.10, que, par sa signature, "l'exploitant confirme l'exactitude des données". Par ailleurs, les exploitants disposent d'un manuel nommé "Marche à suivre" utile à l'inscription des données requises dans ledit formulaire. La notice correspondant au point "A.10 Signature" a le contenu explicite suivant : "Par votre signature, vous attestez avoir contrôlé et si nécessaire corrigé toutes les cases et confirmez que vos données sont complètes et conformes à la réalité. La signature figurant à la fin du formulaire A atteste les données figurant sur toutes les feuilles du formulaire (A, B et C)". Au chapitre B de cette "Marche à suivre", il est précisé que "les données doivent correspondre aux données de la BDTA".

5.3 Le recourant ne pouvait pas ignorer le fait qu'il devait remplir le formulaire de recensement officiel des données agricoles 2006 avec soin et que, par sa signature, il certifiait la véracité des données qu'il a inscrites. De plus, dans la mesure où il lui incombait de vérifier la pertinence de celles-ci, il ne saurait aujourd'hui prétendre qu'il a commis une erreur en indiquant l'effectif de son troupeau de veaux à l'engrais. Le recourant, qui a signé ledit formulaire, est donc lié par le contenu des données qu'il a lui même inscrites.

5.4 Quoiqu'il en soit, les données de la BDTA, qui regroupent l'ensemble des informations relatives à la vie d'un animal des espèces bovine, ovine, caprine ou porcine, dont, notamment, son numéro d'identification, sa date de naissance, sa race, sa couleur, son sexe et les dates de son entrée et de sa sortie d'une exploitation (art. 1, 2 et 4 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 concernant la banque de données sur le trafic d'animaux [Ordonnance sur la BDTA, RS 916.404]), permettent de relever que le recourant détenait, au 1er janvier 2006, 373 animaux. L'analyse de ces données fait d'ailleurs ressortir que le troupeau du recourant était alors composé de 367 veaux âgés de moins de huit mois, d'un veau âgé de huit mois (CH 120.0512.8987.1 [vendu le 29 mars 2006]) et de cinq animaux âgés d'au moins 9 mois (CH 120.0412.9059.7 [vendu le 29 mars 2006], CH 120.0472.9047.8 [vendu le 29 mars 2006], CH 120.0472.9044.7 [vendu le 29 mars 2006], CH 120.0578.9042.2 [vendu le 29 mars 2006] et CH 120.0502.9077.9 [vendu le 26 décembre 2006]).

Un veau à l'engrais n'étant pas âgé de plus de huit mois selon les indications de l'autorité inférieure, force est donc de constater que le recourant détenait, en date du 1er janvier 2006, 368 veaux à l'engrais et cinq animaux plus âgés. Ainsi, nonobstant le fait que le recourant a effectivement omis de distinguer l'effectif de ses animaux en fonction de leur âge et qu'il n'a pas déclaré les cinq animaux plus âgés, l'on doit bien admettre que les données de la BDTA se recoupent avec l'effectif de veaux à l'engrais qu'il a inscrit dans le formulaire de recensement évoqué ci-dessus.

Les données de la BDTA permettent également de démontrer que la situation du recourant au jour de l'an 2006 n'était pas, comme il le prétend, le résultat d'une conjoncture économique défavorable. En effet, il ressort de ces données que le recourant détenait 357 veaux le 1er février 2006, 326 le 1er mars, 357 le 1er avril, 335 le 1er mai, 354 le 1er juin, 351 le 1er juillet, 342 le 1er août, 341 le 1er septembre, 359 le 1er octobre et 368 le 1er novembre; et que les périodes durant lesquelles l'effectif de veaux à l'engrais du recourant ne dépassait pas les 300 têtes étaient anecdotiques au cours de l'année 2006.

Le recours est donc mal fondé sur ce point.

6.
Le recourant prétend que le Département cantonal de l'agriculture lui a indiqué par téléphone que l'effectif moyen d'un troupeau servait, comme par le passé, au contrôle des effectifs. Au bénéfice de cette information, le recourant ne se serait pas soucié d'un surnombre dans son effectif de veaux.

Dans sa réponse, l'OFAG défend que l'effectif maximum autorisé ne doit être dépassé à aucun moment de l'année. Pour le bétail bovin, l'exploitant devrait déclarer, lors du recensement, l'effectif de son troupeau au jour de référence ainsi qu'au 1er janvier de la même année. La taxe prendrait en compte, en cas de surnombre, l'effectif le plus important. Enfin, les données de la BDTA permettraient également de démontrer que le recourant a détenu, en 2006, 375 animaux par mois en moyenne.

6.1 Selon l'art. 17 al. 2 OEM, la taxe est calculée d'après le nombre d'animaux constaté le jour de contrôle (en allemand : "Die Abgabe richtet sich nach dem Tierbestand am Tag der Kontrolle"; en italien : "La tassa è stabilita in base alle condizioni il giorno del controllo"). A la lecture de cette disposition, dont le libellé est clair, le recourant ne pouvait ignorer le fait que l'effectif moyen de son troupeau ne serait pas pris en compte dans le cadre d'un contrôle.

6.2 L'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101, Cst.) garantit deux droits qui étaient, auparavant, déduits de l'art. 4 de l'ancienne Constitution : l'interdiction de l'arbitraire et la protection de la bonne foi (Jean-François Aubert / Pascal Mahon, in : Petit commentaire de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999, Zurich-Bâle-Genève 2003, Mahon, ad art. 9 p. 92). La protection de la bonne foi a un double objet : le droit d'exiger, d'une part, que l'autorité respecte ses promesses et, d'autre part, qu'elle évite de se contredire (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, n. marg. 497 s. p. 105; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994, p. 428). Dans la première hypothèse, elle protège la confiance légitime que le citoyen a placée dans les assurances reçues de l'autorité ou dans tout autre comportement adopté par celle-ci et suscitant une expectative déterminée (ATF 126 II 377 consid. 3a, ATF 122 II 113 consid. 3b/cc; voir également ATF 128 II 112 consid. 10b/aa; Aubert/Mahon, op. cit., p. 97; Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines

Verwaltungsrecht, 5e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n. marg. 624).

Selon la jurisprudence (ATF 121 II 473 consid. 2c, ATF 118 Ia 245 consid. 4b et les arrêts cités), la protection de la bonne foi est subordonnée à la réalisation de cinq conditions cumulatives :

a) l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées;
b) l'autorité a agi ou est censée avoir agi dans les limites de sa compétence;
c) l'administré a eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite;
d) l'administré s'est fondé sur l'acte en question pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice;
e) la loi n'a pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée.

En l'espèce, la réalisation des conditions précitées ne sont pas remplies. En effet, le recourant n'a pas apporté la moindre preuve que le Département cantonal de l'agriculture lui a assuré que l'effectif moyen d'un troupeau entrait en ligne de compte dans le contrôle du nombre d'animaux détenus par un exploitant. D'ailleurs, à supposer que ladite autorité cantonale ait effectivement donné une telle indication au recourant, elle n'a pas agi dans les limites de sa compétence, le contrôle des effectifs maximaux étant une tâche dévolue à l'OFAG (art. 18 OEM). Enfin, comme relevé ci-dessus (consid. 5.2.1), le recourant ne pouvait ignorer, à la lecture de la loi, que l'effectif constaté un jour précis (le jour du contrôle comme le prévoit l'art. 17 al. 2 OEM) serait pris en compte et non un effectif annuel moyen.

De surcroît, rien n'indique non plus que, par le passé, il était tenu compte d'une moyenne. Bien au contraire, l'ancienne Commission de recours DFE a eu l'occasion de traiter d'un recours portant sur une taxe relative au dépassement des effectifs de porcs, dont les faits se sont déroulés avant l'entrée en vigueur de l'actuelle OEM (le 1er janvier 2004 [art. 23 OEM]). Pour les porcs, dont les effectifs sont également plafonnés par l'OEM, les exploitants doivent déclarer, lors des recensements, leur effectif au jour de référence ainsi que leur effectif moyen (voir point B5 du formulaire de recensement rempli par le recourant et la notice en p. 7 du manuel "Marche à suivre" précité). Ce

nonobstant, l'ancienne Commission de recours DFE a jugé que, en la matière, il fallait de manière générale tenir compte de l'effectif constaté un jour précis – l'art. 13 al. 2 de l'ancienne ordonnance du 7 décembre 1998 sur les effectifs maximums (OEM 98, RO 1999 452) a la même teneur que l'art. 17 al. 2 de l'OEM – et non de l'effectif moyen (Décision sur recours de l'ancienne Commission de recours DFE 6H/2002-2 du 7 avril 2004 consid. 7.2).

Au demeurant, l'extrait des données de la BDTA joint à la réponse de l'OFAG permet de constater que le recourant a détenu, en moyenne, 372 veaux par mois durant l'année 2006 (1223 veaux vendus / 3.29 rotation = 371.75), soit 72 veaux de plus que ce qui est autorisé. Aussi, même si la moyenne des veaux détenus servait au calcul de la taxe relative au dépassement de l'effectif maximum, le recourant n'aurait pas échappé à une sanction, qui, en l'occurrence, aurait été supérieure à celle prononcée dans la décision querellée.

Le recours est donc mal fondé sur ce point.

7.

L'OFAG a relevé, sur la base du recensement effectué par le recourant, que celui-ci détenait 368 veaux à l'engrais en date du 1er janvier 2006 et 301 le jour de référence. Considérant que l'effectif maximum autorisé ne doit jamais être dépassé, l'autorité inférieure a pris en compte l'effectif le plus important.

Comme relevé précédemment, l'OEM prévoit que la taxe est calculée sur la base de l'effectif constaté le jour du contrôle (art. 17 al. 2 OEM), sans préciser quel effectif doit être pris en compte lorsque plusieurs contrôles sont effectués durant la même année. La loi sur l'agriculture n'est également pas plus explicite; son art. 47 al. 1 dispose que toute exploitation qui dépasse l'effectif maximal prévu à l'art. 46 doit verser une taxe annuelle.

Le but du plafonnement des effectifs réside dans la promotion des exploitations paysannes axées sur la durabilité, l'orientation de la production passant au second plan (Message du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole : Deuxième étape [Politique agricole 2002, FF 1996 IV 1 p. 167]). Pour atteindre ce but, une taxe prohibitive est perçue pour rendre la garde des animaux en surnombre inintéressante (ibidem). L'art. 47 al. 2 LAgr est clairement

libellé dans ce sens : le Conseil fédéral fixe la taxe de manière que la garde d'animaux en surnombre ne soit pas rentable (voir également YVES DONZALLAZ, Traité de droit agraire suisse, Tome 1, Berne 2004, n. marg. 1110 p. 431). Une telle taxe a été considérée comme le meilleur moyen d'empêcher le paysan d'accroître son cheptel ou de l'obliger à le ramener au plafond fixé (FF 1996 IV 167).

La taxe relative au dépassement des effectifs maximums doit être prohibitive et fixée de manière à rendre non rentable la garde d'un animal en surnombre. Ainsi donc, la pratique de l'OFAG consistant à tenir compte de l'effectif le plus important dans le calcul de la taxe lorsque plusieurs contrôles ont été effectués durant la même année répond parfaitement aux objectifs poursuivis par le législateur. En effet, on ne peut pas négliger que, dans certains cas, une pratique différente, où l'on ne tiendrait pas compte de l'effectif le plus élevé, pourrait rendre rentable une partie de la garde d'animaux en surnombre.

Le recours est également mal fondé sur ce point.

8.
Le recourant expose que sa situation financière ne lui permet pas de s'acquitter d'un montant de Fr. 13'600.--. En raison de son récent mariage ainsi que de la naissance de son enfant, son budget serait limité. Il n'aurait en outre aucune réserve financière.

8.1 A la différence de l'impôt, qui est la contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière, les taxes causales se présentent comme le prix de droit public imposé unilatéralement au citoyen pour un certain recours à l'administration publique ou à un service public (ATF 99 Ia 594; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II n. 604 ss). Ce qui caractérise la taxe causale, c'est qu'elle n'est pas due sans condition, mais qu'elle correspond à un avantage particulier que l'Etat accorde à un administré qui en supporte le coût; autrement dit, il existe entre l'état de fait qui justifie la taxe causale et le montant prélevé auprès du contribuable, un rapport direct de prestation / contre-prestation (KNAPP, op. cit., n. marg. 2775 p. 574; XAVIER OBERSON, Les taxes d'orientation, Nature juridique et constitutionnalité, Bâle 1991, p. 13 ss). Le Tribunal fédéral distingue trois types de contributions causales : l'émolument

(ATF 103 Ia 80), la charge de préférence (ATF 99 Ia 594) et la taxe de remplacement (ATF 112 Ib 358).

Le Tribunal fédéral a considéré que la taxe litigieuse est une taxe d'orientation (ATF 113 Ib 333 consid. 4). Les taxes d'orientation (Lenkungsabgabe) sont prélevées par l'Etat "dans le but prépondérant d'influer le comportement des individus, c'est-à-dire de servir d'instrument d'une politique étatique de caractère dirigiste" (OBERSON, op. cit., p. 83; FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 263; KNAPP, op. cit. , n. marg. 2796 ss p. 577 ss; ATF 125 I 182 consid. 4, ATF 105 Ib 348 consid. 5b, ATF 103 Ib 241 consid. 3b, ATF 92 I 226 consid. 5). A noter que, nonobstant le fait que le Tribunal fédéral a considéré la taxe litigieuse comme une taxe d'orientation sous l'empire de l'ancien droit, il appert des considérants qui précèdent que le but de la taxe prévue dans l'actuelle LAgr a toujours un caractère dirigiste, en ce sens qu'elle rend non rentable la détention d'animaux en surnombre et incite les exploitants à ne pas dépasser les plafonds légaux. La doctrine répartit les taxes d'orientation en trois catégories (ATF 125 I 182 consid. 4c et les références doctrinales citées) : les impôts d'orientation (Lenkungssteuer), les taxes causales d'orientation (Lenkungskausalabgaben) et les pures taxes d'orientation (reine Lenkungsabgaben). Le Tribunal fédéral a considéré que les taxes d'orientation n'avaient pas le caractère d'une amende au sens du droit pénal (ATF 113 Ib 333 consid. 4) et qu'elle n'était pas soumise au principe de la couverture des coûts (ATF 121 I 230 consid. 3e).

8.2 Etant donné que la taxe ne revêt pas le caractère d'une amende au sens du droit pénal, il n'y a pas lieu d'en moduler le montant en fonction de la faute commise, de la situation financière de la personne touchée ou des répercussions financières qu'exerce la taxe sur la marche de l'entreprise (décision de l'ancienne Commission de recours DFE 99/8D-010 du 14 décembre 2000 consid. 5.2). De plus, du moment que la loi n'aménage aucune marge à l'autorité pour fixer le montant de la taxe (l'art. 17 al. 1 let. l OEM est clair : "la taxe annuelle perçue se monte à Fr. 200.-- par animal en surnombre"), les circonstances personnelles ne peuvent pas être prises en considération. Partant, compte tenu de la nature de la taxe litigieuse et faute de base légale adéquate, les ressources financières prétendues limitées du recourant ne sauraient justifier une diminution, voire une exemption du paiement de la taxe due.

C'est donc à juste titre que l'OFAG a prononcé, en application de l'art. 17 OEM, une taxe de Fr. 13'600.-- en raison du surnombre de 68 veaux constaté lors du contrôle des effectifs sans tenir compte de la situation du recourant et du marché à ce moment.

9.
Sur le vu de tout ce qui précède, le recours interjeté par G._____, mal fondé, est rejeté et la décision de l'OFAG du 17 janvier 2007 confirmée.

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 1 al. 1 du Règlement du 11 décembre 2006 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).

En l'espèce, le recourant a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à Fr. 700.--, doivent être mis à la charge du recourant. Ils seront prélevés sur l'avance de frais d'un montant de Fr. 1'000.-- versée par ce dernier. Le solde s'élevant à Fr. 300.-- lui sera remboursé dès l'entrée en force de chose jugée du présent arrêt.

9.2 Au vu de l'issue de la procédure, il n'est pas alloué de dépens (art. 64 al. 1 PA et 7 al. 1 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté; partant, la décision de l'Office fédéral de l'agriculture du 17 janvier 2007 est confirmée.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 700.--, sont mis à la charge du recourant. Ce montant doit être compensé par l'avance de frais déjà versée de Fr. 1000.--.

Le solde s'élevant à Fr. 300.-- sera remboursé au recourant dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie (Acte judiciaire)

Indication des voies de droit :
Le présent arrêt peut être attaqué 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 de l'expédition complète (art. 82 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire qui y joindra le présent arrêt et les pièces invoquées comme moyen de preuve si elles se trouvent entre ses mains (art. 42 LTF).

Le président de cour : Le greffier :

Bernard Maitre Olivier Veluz

Expédition : 17 septembre 2007