Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour II
B-2149/2006
{T 0/2}

Arrêt du 7 mai 2007

Composition : Bernard Maitre (président de cour), Maria Amgwerd et Claude Morvant, juges;
Vanessa Thalmann, greffière.

C._____,
représenté par Me P._____,

recourant,

contre

J._____,

intimé,

1. **Service administratif du contingentement laitier de la Fédération Laitière Vaudoise-Fribourgeoise Orlait-FLVF**, chemin du Petit-Flon 21, case postale 395, 1052 Mont-sur-Lausanne,

première instance,

2. **Commission régionale de recours n° 6 en matière de contingentement laitier**, Monsieur X._____, avenue des Sports 48, 1400 Yverdon-les-Bains,

autorité inférieure,

en matière de
contingentement laitier.

Faits :

A.

A.a Par contrat du 26 avril 2001, C._____ (ci-après : le recourant) a loué un contingent laitier de 71'737 kg à J._____ (ci-après : l'intimé). Le contrat de location contenait une clause selon laquelle la résiliation par l'une des parties avait valeur de demande de restitution au bailleur (ch. 22 du contrat type de la Fédération des Producteurs suisses de lait, variante I). Il était en outre complété par un avenant portant sur la modification du prix (ch. 5.1 de l'annexe 1 du contrat de location d'un contingent laitier) qui prévoyait ce qui suit : "En cas de résiliation provenant d'un partenaire ou de l'autre au plus tard au 30 avril 2004, le tarif de location du contingent pour l'année laitière 2004-2005 sera de 10% du prix officiel (cible). En cas de reconduction tacite pour toutes les autres, il reste de 15%."

A.b Le 28 avril 2004, C._____ a résilié ce contrat de location du contingent laitier avec effet au 30 avril 2005.

Vraisemblablement le 20 décembre 2004, W._____, intéressé à prendre en location le contingent du prénommé, s'est adressé à D._____ de la Fédération laitière vaudoise-fribourgeoise (ci-après : FLVF) pour savoir si le transfert du contingent était soumis à l'ancien ou au nouveau droit, qui prévoit des restrictions au transfert de contingent, en vigueur depuis le 1er mai 2004. Ce dernier s'est renseigné auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) qui, par téléphone du 22 décembre 2004, a répondu que l'ancien droit était applicable aux résiliations envoyées avant le 30 avril 2004. Par téléphone du même jour, la FLVF a transmis cette information à W._____.

A.c Le 7 janvier 2005, J._____ a demandé des informations à l'OFAG à propos du transfert du contingent laitier de C._____. Par courrier du 20 janvier 2005, le responsable de la Section du contingent laitier de l'OFAG a répondu qu'il confirmait que le contingent laitier en question tombait sous le coup du nouvel art. 3a de l'ordonnance concernant le contingentement de la production laitière (OCL, citée ci-après au consid. 4) qui prévoit des restrictions au transfert de contingent suite à la reprise de C._____, tout en précisant ce qui suit : "Dans le cas d'une reprise, M. C._____ peut certes utiliser lui-même le contingent, mais ne peut plus le transférer, ni à titre définitif, ni à titre provisoire, à un autre producteur de lait".

A.d En janvier 2005, comme cela ressort de la décision de la FLVF du 24 novembre 2005 (voir ci-après : consid. B) qui précise que la demande a été réceptionnée le 26 janvier 2005, le recourant a transmis à la FLVF une demande de transfert de son contingent laitier à W._____.

A.e Le 3 mars 2005, D._____ de la FLVF a repris contact avec l'OFAG pour

savoir si le transfert du contingent en question tombait ou non sous le coup des nouvelles dispositions. Par courriel du 8 mars 2005, Y._____ de l'OFAG est revenue sur sa réponse du 22 décembre 2004 et l'a informé qu'il y avait lieu d'appliquer le nouveau droit.

La FLVF a confirmé le 31 mars 2005 à C._____ que son contingent de 71'737 kg tombait sous le coup du nouveau droit qui prévoit des restrictions au transfert de contingent. Elle attira par ailleurs son attention sur le fait qu'il pouvait reprendre son contingent, mais non point le céder à W._____ comme il proposait de le faire. Le transfert à un tiers ne pouvait être effectué qu'en cas de résiliation par J._____.

A.f Le 19 avril 2005, C._____, représenté par Me P._____, demanda à la FLVF de revoir sa position. A l'appui de sa requête, il invoquait le principe de la bonne foi et le fait que l'application du nouveau droit entraînerait une situation inéquitable dès lors que, au moment de signer le contrat de location prévue pour une durée de cinq ans, il était impossible de savoir que la loi allait changer. Par courriel du 4 mai 2005, l'OFAG a confirmé son point de vue.

A.g Le 30 juin 2005, la FLVF a communiqué à J._____ le décompte de livraison de lait pour les années 2004-2005 et le droit de produire pour 2005-2006.

A.h Par requête du 16 septembre 2005, C._____ a sollicité auprès de la FLVF l'autorisation de transférer son contingent à W._____.

Le 27 octobre 2005, l'OFAG a proposé à la FLVF de prendre la décision suivante : "(...) une décision de restitution du contingent loué de xxxxxx par M. J._____ à M. C._____ avec restriction liée à l'art. 3a de l'OCL (...). Par contre, une décision positive (...) quant au transfert de lait entre MM. C._____ et W._____". Dans son courriel, l'OFAG expliquait à propos de la décision positive qu'il fallait protéger les deux personnes prénommées dans leur bonne foi : conformément aux renseignements donnés, l'ancien droit devait s'appliquer et, partant, l'autorisation de transfert du contingent litigieux à W._____ devait être accordée.

B. Par décision du 16 novembre 2005, la FLVF a réduit le contingent de J._____ de 71'737 kg de lait et augmenté celui de C._____ de la même quantité.

Par décision du 24 novembre 2005, la FLVF a refusé de transférer le contingent de C._____ à W._____ motif pris que, conformément à l'art. 3a al. 1 OCL, les contingents repris après le 1er mai 2004 ne pouvaient pas être cédés en location ou vendus à des tiers.

B.a Le 24 novembre 2005, J._____ a interjeté recours contre la décision de la FLVF du 16 novembre 2005 auprès de la Commission régionale de

recours n° 6 en matière de contingentement laitier (ci-après : la Commission régionale). Il demanda que son contingent fixé à 249'003 kg de lait pour les années 2005-2006 ne soit pas réduit des 71'737 kg transférés à C._____. Pour J._____, la décision querellée met dans une situation critique son exploitation agricole basée sur la production laitière. Il allèguait par ailleurs que le contingent de 71'737 kg de lait avait été transféré à tort à C._____, faute de son consentement en tant que détenteur.

B.b Le 14 décembre 2005, C._____ a également recouru auprès de la Commission régionale contre la décision du 24 novembre 2005. Il conclut à son annulation et au transfert de son contingent de 71'337 kg (recte : 71'737 kg) de lait à W._____, sous suite de dépens. A l'appui de son recours, il fit valoir en substance que la décision n'était pas motivée, qu'elle violait le principe de la bonne foi et qu'enfin, l'art. 3a OCL était contraire au droit constitutionnel de propriété de l'agriculteur sur son contingent.

B.c Statuant le 14 février 2006, la Commission régionale a accepté le recours déposé par J._____ contre la décision du 16 novembre 2005 rendue par la FLVF et lui a attribué le contingent de 71'737 kg de C._____.

Statuant à la même date, ladite commission a rejeté le recours de C._____ contre la décision du 24 novembre 2005 rendue par la FLVF et a confirmé la décision attaquée.

C.

C.a Par écritures du 27 mars 2006, mises à la poste le même jour, C._____ recourt auprès de la Commission de recours DFE contre la décision de la Commission régionale, notifiée le 2 mars 2006, par laquelle dite commission a transféré son contingent à J._____. Il conclut, sous suite de dépens, à l'annulation de la décision attaquée et, principalement, au transfert de son contingent de 71'337 kg (recte : 71'737 kg) de lait à W._____, avec effet au 30 avril 2005, subsidiairement, à ce que ledit contingent lui soit restitué avec effet au 30 avril 2005.

C.b Par écritures du 18 avril 2006, mises à la poste le même jour, C._____ recourt auprès de la Commission de recours DFE contre la décision de la Commission régionale, notifiée le 3 avril 2006, par laquelle dite commission a confirmé la décision de la FLVF et donc refusé le transfert de son contingent de 71'737 kg à W._____. Il conclut, sous suite de dépens, à l'annulation de la décision attaquée et, principalement, au transfert de son contingent de 71'337 kg (recte : 71'737 kg) de lait à W._____, avec effet au 30 avril 2005, subsidiairement, à ce que ledit contingent lui soit restitué avec effet au 30 avril 2005.

C.c C._____ fait valoir dans les deux recours les mêmes griefs à l'encontre

des décisions querellées, à savoir la violation du droit d'être entendu, la violation du principe de la bonne foi et, par surabondance de droit, le fait que l'art. 3a de l'ordonnance sur le contingentement laitier pose problème sous l'angle de l'égalité de traitement, de l'arbitraire, du principe de la légalité et du droit de propriété.

A propos de la violation du droit d'être entendu, le recourant allègue que l'autorité inférieure a refusé de lui transmettre le recours déposé par l'intimé. S'agissant de la bonne foi, le recourant précise qu'il a pris des dispositions à la suite des renseignements fournis par Mme Y._____ de l'OFAG. Enfin, il relève que, faute de disposition transitoire, l'art. 3a de l'ordonnance sur le contingentement laitier prévoit le même traitement pour les personnes qui ont résilié le contrat de location avant le 1er mai 2004 que pour celles qui n'ont pas résilié leur contrat dans ce délai, alors même qu'il s'agit de situations tout à fait différentes qui auraient mérité un règlement différent. La disposition incriminée instaurerait en outre une restriction des droits des cédants qui ne serait aucunement prévue dans la loi. Enfin, elle limiterait le droit de propriété de l'agriculteur sur son contingent dans une mesure contraire à la Constitution.

C.d Dans sa réponse du 29 avril 2006, J._____ propose le rejet du recours et le maintien de la décision querellée. Il conteste la portée de l'avenant au contrat de location, la bonne foi du recourant qui se fonde sur un entretien téléphonique et non point sur un document écrit, ainsi que la validité de la résiliation du contrat de location. Pour l'intimé, le recourant, qui n'aurait jamais eu l'intention d'utiliser lui-même le contingent litigieux, cherche à favoriser un membre de sa parenté en contournant la loi qui prévoit que seul l'usage propre est un motif valable de résiliation.

C.e Dans sa réponse du 3 mai 2006, la Commission régionale signale que, faute de fait nouveau, elle n'a aucune modification à apporter aux décisions querellées.

C.f Par ordonnance du 15 juin 2006, la Commission de recours DFE a invité les parties à faire savoir si elles voulaient faire usage de leur droit à des débats publics au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et les ont averties qu'un silence de leur part vaudrait renoncement à de tels débats. Comme les parties n'ont pas répondu à ce courrier, des débats publics n'ont pas été organisés.

C.g Dans sa prise de position du 5 juillet 2006, l'OFAG note qu'on ne peut pas exclure, sur la base des pièces du dossier, une violation du droit d'être entendu, mais qu'elle peut toutefois être réparée dans le cadre de la présente procédure. A propos de la violation du principe de la bonne foi, il observe que, faute d'une assurance obligatoire de transfert de contingent, le recourant ne pouvait pas se fier au principe de la bonne foi pour sa décision de transférer le contingent à W._____ sans respecter toutes les

autres conditions connexes, ce d'autant plus que le recourant a pris sa décision de résiliation, sans prendre en considération une éventuelle restriction de l'art. 3a OCL et bien avant d'avoir connaissance de l'information de la FLVF suite aux renseignements donnés par l'OFAG.

Pour le reste, ledit office souligne en particulier que le contingent laitier ne constitue pas un droit acquis, de sorte que les conventions de transfert ne peuvent pas être assimilées à des contrats de location ou de vente au sens du droit des obligations; que c'est à juste titre que la FLVF a fait application de la disposition prémentionnée, malgré l'information erronée donnée par l'OFAG qui ne connaissait pas tous les détails du dossier; que la clause du contrat de location selon laquelle la résiliation du contrat par l'une des parties a valeur de demande de restitution du contingent au bailleur ne peut pas être interprétée en faveur du recourant.

D. Le 12 juillet 2006, les deux dossiers de la cause accompagnés de la prise de position de l'OFAG ont été transmis au recourant pour réplique éventuelle.

Dans sa réplique du 10 août 2006, le recourant conteste les allégations de l'intimé selon lesquelles le recourant n'avait jamais eu la moindre intention d'utiliser lui-même son contingent et ses déclarations concernant l'avenant au contrat. Pour le reste, le recourant maintient son point de vue en ce qui concerne la bonne foi.

La Commission de recours DFE a transmis à l'intimé la prise de position de l'OFAG ainsi que la réplique du recourant pour duplique éventuelle. L'intimé n'a pas réagi à ces courriers.

E. Dans le courant du mois de décembre 2006, la Commission de recours DFE a transmis l'affaire au Tribunal administratif fédéral comme objet de sa compétence depuis le 1er janvier 2007. Par courrier du 19 janvier 2007, le Tribunal administratif fédéral a informé les parties qu'il reprenait le traitement du recours et a désigné les membres du collège appelé à statuer.

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).

1.1 A teneur de l'art. 53 al. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), en vigueur depuis le 1er janvier 2007, les recours pendants devant les commissions fédérales de recours à l'entrée en vigueur de la présente loi sont traités par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où celui-ci est compétent. Ils sont jugés sur la base du nouveau droit de procédure. L'art. 167 al. 1 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1), dans sa nouvelle teneur avec effet au 1er janvier 2007, prévoit que les décisions des commissions régionales de recours peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Aucune des clauses d'exception de l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour statuer sur le présent recours. La décision de la Commission régionale est une décision sur recours au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021; art. 5 al. 2).

1.2 Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par les décisions et a un intérêt digne de protection à leur annulation ou à leur modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

1.3 Pour le surplus, déposés en temps utile (art. 50 al. 1 PA) et dans les formes prescrites (art. 52, 11 al. 2 PA), les deux recours satisfont aux autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA).

Les deux recours sont donc recevables.

2. Lorsque deux recours concernent des faits de même nature et posent les mêmes questions matérielles, le Tribunal fédéral considère qu'il y a lieu de les joindre et de les trancher dans un seul arrêt (ATF 123 V 214 consid. 1, ATF 110 V 145 consid. 1; Jean-François Poudret, in : Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. I, Berne 1990, ad art. 40 p. 343 s.).

En l'espèce, l'état de fait sur lequel se fondent les décisions de la Commission régionale est le même et l'objet du litige, à savoir l'attribution d'un contingent, est identique. Il se justifie dès lors de joindre les causes et de les liquider par une seule décision.

3. Dans son recours, le recourant invoque une violation du droit d'être entendu en ce sens que la Commission régionale lui aurait refusé l'accès au dossier, en particulier de consulter le recours déposé par l'intimé.

Dans le cadre de la présente procédure, l'ancienne Commission de recours DFE a transmis au recourant l'ensemble du dossier pour réplique éventuelle.

Comme le vice de procédure a été guéri devant l'instance de recours qui

dispose du même pouvoir de cognitio que l'autorité inférieure, point n'est besoin de renvoyer l'affaire à ladite autorité pour violation du droit d'être entendu.

4. Les dispositions ayant trait à l'orientation de la production laitière sont regroupées aux art. 30 à 36b (chapitre 2, section 2) LAgr. Son art. 30 al. 1 prévoit que le Conseil fédéral limite la production de lait destiné à la commercialisation en attribuant des contingents aux producteurs. Le Conseil fédéral peut prévoir que les producteurs aient la possibilité de transférer des contingents. Il fixe les conditions à cet effet. Il peut exclure le transfert des contingents qui ne sont pas utilisés et prévoir la réduction des contingents transférés (art. 32 al. 2 LAgr). Le transfert de contingents effectué indépendamment de la surface est subordonné aux conditions suivantes : l'acquéreur du contingent doit prouver qu'il fournit les prestations écologiques exigées à l'art. 70 al. 2; les contingents ne doivent pas être transférés de la région de montagne à la région de plaine; le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations (art. 32 al. 3 LAgr).

   En application de ces dispositions et de l'art. 177 al. 1 LAgr qui l'habilite à arrêter les dispositions d'exécution nécessaires, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 7 décembre 1998 concernant le contingentement de la production laitière (Ordonnance sur le contingentement laitier, OCL, RS 916.350.1). Les contingents sont administrés par des services extérieurs à l'administration (services administratifs) dont les tâches sont fixées dans un mandat de prestations établi par l'Office fédéral de l'agriculture (art. 2 et 24 OCL).

   La section 2 de l'ordonnance sur le contingentement laitier est consacrée à l'adaptation des contingents. La vente et la location de contingents laitiers sont réglées à l'art. 3 OCL intitulé «Transfert de contingents». Cette disposition prévoit que tout producteur qui souhaite transférer un contingent à un autre producteur (cédant) doit demander au service administratif compétent que celui-ci réduise son contingent de la quantité à transférer et qu'il augmente d'autant le contingent de l'autre producteur (preneur). Le service administratif compétent adapte les contingents si le preneur du contingent gère une exploitation et prouve qu'il fournit les prestations écologiques requises en vertu de l'art. 16 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD, RS 910.13).

   Si les contingents doivent être adaptés pour l'année laitière en cours, il convient d'en déposer la demande avant le 1er mars de ladite année (art. 3 al. 4 OCL). On indiquera dans la demande la quantité transférée à titre temporaire; par quantité transférée à titre temporaire, on entend la quantité devant être obligatoirement retransférée au cédant (art. 3 al. 5 OCL). Le service administratif compétent décide la modification, le retrait ou la réattribution des contingents; il communique ses décisions à l'Office fédéral de l'agriculture, à l'utilisateur de lait et, le cas échéant, au canton

(art. 10 OCL).

L'ordonnance sur le contingentement laitier a été modifiée au 1er mai 2004 par l'ajout d'un nouvel art. 3a qui prévoit des restrictions au transfert de contingents : Un contingent transféré à titre temporaire qui est repris par le cédant après le 1er mai 2004 ne peut plus être transféré à un tiers (al. 1). L'al. 2 prévoit cependant deux exceptions : lorsque le preneur a résilié le contrat de transfert (let. a) ou lorsque le contingent n'avait été transféré que pour la durée d'une période contingentaire (let. b). Après une reprise, le contingent ne peut pas être utilisé dans le cadre d'une communauté partielle d'exploitation; toute infraction à cette disposition entraîne le retrait du contingent (al. 3).

Dans le cas d'espèce, la question litigieuse porte sur deux points : suite à la résiliation du contrat de location intervenue le 28 avril 2004, le recourant peut-il récupérer le contingent de 71'737 kg de lait loué à l'intimé (ci-après : consid. 5) et, dans l'affirmative, peut-il le transférer à un tiers (ci-après : consid. 6).

5. In casu, le recourant et l'intimé ont passé entre eux un contrat type de location d'un contingent laitier établi par les Producteurs suisses de lait. Son ch. 22 prévoit qu'"en cas de résiliation, une copie doit en être adressée au service administratif du contingentement laitier. Pour ce dernier, la résiliation par l'une des parties a valeur de demande de restitution au bailleur" (variante I, la variante II a été biffée). Ce contrat a pris effet le 1er mai 2001 et a été résilié par le bailleur le 28 avril 2004 avec effet au 30 avril 2005 au moyen du formulaire établi par les Producteurs suisses de lait.

Dans sa réponse du 29 avril 2006, l'intimé laisse entendre qu'il a toujours contesté la résiliation.

Pour sa part, le recourant relève que l'intimé a appliqué, après la résiliation, l'avenant du contrat concernant la modification du coût du contingent et qui prévoit une réduction de 10% du prix de location en cas de résiliation avant le 30 avril 2004. Pour le recourant, l'intimé a démontré qu'il était d'accord avec la résiliation en opérant la réduction prévue par l'avenant.

5.1 L'art. 3 OCL sur le transfert de contingents ne contient aucune disposition sur la rétrocession de contingents à l'échéance du contrat de location. On pourrait donc en déduire que la procédure à suivre est identique à celle prévue en cas de location. Autrement dit, ce serait au cédant, soit au locataire, de demander au service administratif le «retransfert» du contingent laitier au bailleur. Dans le même sens, l'Office fédéral précise dans les Instructions et commentaires du 15 juillet 2005 concernant l'ordonnance sur le contingentement laitier (ci-après : les Instructions) que

le preneur doit en principe demander l'autorisation de retransférer le contingent à la fin de la location. Il ajoute que des exceptions en cas de location pour une année laitière seulement sont décrites dans les Instructions relatives à l'art. 10 OCL (ad art. 3 ch. 3 in fine). Celles-ci prévoient que les services administratifs peuvent regrouper dans une même décision les (deux) adaptations du contingent d'un producteur s'il ressort clairement de la demande visée à l'art. 3 OCL qu'il ne s'agit pas d'un transfert définitif et que l'adaptation demandée devra être annulée au début de l'année laitière suivante (location limitée à un an) (Instructions ad art. 10). Dans le même sens, le contrat type de location de contingent laitier stipule sous ch. 22, variante II, ce qui suit : «La location est convenue pour la durée de l'année laitière (...) uniquement. Le service administratif du contingentement laitier est simultanément requis de procéder sans autre à la restitution du contingent le 1er mai de l'année laitière suivante».

Afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des directives. Celles-ci n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne dispensent pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce. Par ailleurs, elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (cf. ATF 123 II 16 consid. 7, ATF 121 II 473 consid. 2b et les références citées; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I : Les fondements généraux, 2ème éd., Berne 1994, p. 266-271; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle 1991, n° 365-367; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 90).

En l'occurrence, les Instructions sont conformes à la législation. La rétrocession automatique de contingents constitue certes une exception au principe fixé dans l'ordonnance selon lequel il appartient au cédant de requérir le transfert de contingents. Elle se justifie toutefois pour des motifs de rationalité administrative et répond à la volonté du législateur qui entendait assouplir la réglementation en ce qui concerne précisément les adaptations de contingents laitiers (FF 1996 IV 139).

5.2 Selon le ch. 22 du contrat de location d'un contingent laitier, "en cas de résiliation, une copie doit en être adressée au service administratif du contingentement laitier. Pour ce dernier, la résiliation par l'une des parties a valeur de demande de restitution au bailleur". Quant au document type émis par les Producteurs suisses de lait pour la résiliation du contrat de location d'un contingent laitier, il précise sous ch. 2 que "lors de la conclusion du contrat, les parties ont convenu que la résiliation équivaudrait pour le service administratif compétent à une demande de transférer à nouveau le contingent au bailleur".

La location correspond à un transfert non définitif de volumes de contingent. Quant au contingent, il constitue un droit de produire accordé par la Confédération. A l'échéance du bail, le contingent retourne aux mains du bailleur. A l'exception des locations pour une année laitière seulement, la rétrocession par le service administratif ne se fait pas automatiquement mais sur requête. Selon l'art. 10 al. 1 OCL, le service administratif compétent décide la modification, le retrait ou la réattribution des contingents. Agissant comme une instance d'enregistrement (Registrierungsbehörde), le service administratif, soit in casu la FLVF, entérine par une décision formelle le transfert de contingent conformément à la demande du détenteur de contingent (art. 3 al. 1 OCL), pour autant que les autres conditions énumérées dans l'OCL soient satisfaites (art. 3 al. 2 à 4, art. 4, 7 et 29 OCL; FF 1996 IV 139 ss; décision non publiée de la Commission de recours DFE du 26 mars 2004 en la cause O. [8B/2003-3]). Autrement dit, les services administratifs ne peuvent, en principe, transférer un contingent laitier que lorsqu'une requête de transfert leur est soumise.

In casu, la FLVF a considéré que la résiliation par le bailleur valait demande de transfert de contingent conformément à ce que stipule le contrat de location sous le ch. 22 précité et, partant, a procédé à la rétrocession du contingent au recourant. Ce faisant, elle a correctement appliqué les dispositions prémentionnées. Dans une décision du 10 janvier 2003, la Commission de recours DFE a jugé que l'application stricte du principe selon lequel il appartient au cédant de saisir les services administratifs en cas de rétrocession d'un contingent transféré à titre temporaire pouvait, dans certains cas, être choquante dès lors que les Instructions contiennent déjà des exceptions et alors même que ni la loi ni l'ordonnance ne l'excluent expressément (décision non publiée de la Commission de recours DFE du 10 janvier 2003 en la cause F. [8B/2002-12]).

Dans le même sens, l'OFAG ne prétend pas, dans ses observations du 5 juillet 2006, que l'autorité de première instance n'a pas correctement appliqué les dispositions précitées ou pris une décision contraire au système légal. Il relève en revanche qu'à défaut de concrétisation suffisante quant au mandant, respectivement quant à la procuration du mandataire, cette clause, qui assimile la résiliation du contrat de location à la requête de retransférer un contingent laitier, ne peut pas être interprétée en faveur du bailleur, soit du recourant.

5.3 Tout comme dans les relations de droit privé, les déclarations qu'un particulier adresse dans une procédure administrative aux autorités doivent être interprétées selon le principe de la confiance, c'est-à-dire d'après le sens qui peut et doit être donné de bonne foi, d'après leur texte et leur contexte, ainsi que d'après toutes les circonstances qui les ont précédées et accompagnées (cf. ATF 126 III 119 consid. 2a, ATF 125 III 435 consid. 2a/aa).

In casu, le contrat stipule que la clause de résiliation par l'une des parties a valeur de demande de transfert de contingent. Cette clause permet au bailleur ou au locataire (le représentant) d'effectuer un acte juridique, à savoir déposer une requête de transfert de contingent, avec un tiers, soit le service administratif compétent, qui produit effet directement en faveur (s'il s'agit du bailleur qui récupère le contingent) ou à l'encontre (s'il s'agit du locataire qui doit rétrocéder le contingent) de la partie (le représenté) qui n'a pas résilié le contrat de location. Cette clause constitue pour le bailleur un élément essentiel du contrat de bail dans la mesure où elle assure simultanément à la résiliation une démarche administrative essentielle qui permet la validation formelle et rapide de la rétrocession du contingent. Elle répond par ailleurs à la volonté du législateur qui voulait simplifier fortement la réglementation compliquée relative aux transferts et/ou aux modifications de contingent laitier sous l'ancien droit.

Le formulaire de résiliation, édité par les Producteurs suisses de lait et utilisé par le recourant, précise que, lors de la conclusion du contrat, les parties ont convenu que la résiliation équivaudrait pour le service administratif à une demande de transférer à nouveau le contingent. Ce formulaire, qui reprend la clause du contrat de bail dont il vient d'être question et qui est signé par le bailleur, fait clairement apparaître, d'une part, ce dernier comme étant le représentant du locataire, agissant en son nom, et, d'autre part, qu'il dispose des pouvoirs nécessaires à cet effet dans la mesure où ce document indique le contrat de bail comme étant la source du contrat de représentation (voir CHRISTINE CHAPPUIS, in : LUC THÉVENOZ / FRANZ WERRO, Commentaire Romand, Code des obligations I, Genève-Bâle-Munich 2003, ad art. 32 ch. 10 p. 201).

Il ressort de ce qui précède que, contrairement à ce que laisse entendre l'OFAG, tant la lettre que l'esprit des dispositions contractuelles (PIERRE TERCIER, Le droit des obligations, 3ème éd., Genève-Zurich-Bâle 2004, p. 173 ss) permettent de déduire de celles-ci l'existence d'un contrat de représentation directe et suffisamment concrète dont la naissance est liée à la résiliation du contrat de bail.

5.4 Dans sa réponse au recours, l'intimé déclare qu'il a toujours contesté la validité de la résiliation du contrat de location de contingent.

Pour sa part, le bailleur soutient dans sa réplique du 10 août 2006 que l'intimé était d'accord avec la résiliation dudit contrat. Il en veut pour preuve le fait que, conformément à ce que prévoit l'avenant au contrat de location en cas de résiliation avant le 30 avril 2004, le prix de location a été réduit de 10%.

Dans sa réponse du 29 avril 2006, l'intimé ne prétend pas qu'il s'est opposé formellement à la résiliation dudit contrat et qu'à cet effet, il a saisi le juge civil. Le dossier ne contient par ailleurs aucune pièce ou indice

dans ce sens. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de noter que, dans sa lettre du 7 janvier 2005 adressée à l'OFAG, l'intimé ne prétend pas que la résiliation n'est pas valable, mais demande une confirmation écrite des conséquences qu'impliqueraient pour le recourant la reprise de son contingent au regard de l'art. 3a OCL.

D'autre part, en acceptant la réduction de 10% prévue expressément en cas de résiliation avant le 30 avril 2004 dans l'avenant au contrat de location, l'intimé a effectué un acte concluant ou un acte indice dont le destinataire, soit le bailleur, pouvait sans autre déduire l'acceptation de la résiliation.

Il appert de ce qui précède que l'intimé ne s'est pas opposé à la résiliation du contrat de location, mais qu'il l'a acceptée avec la réduction de 10% du prix de location comme le prévoyait l'avenant au contrat en cas de résiliation avant le 30 avril 2004 et qu'il s'est davantage intéressé des conséquences de l'opération de transfert au regard du nouvel art. 3a OCL qui, rappelons-le, règle uniquement la situation du cédant qui reprend un contingent transféré à titre temporaire, c'est-à-dire dans le cas d'espèce celle du recourant et non de l'intimé. De plus, en signant le contrat de location, l'intimé a ratifié la clause contractuelle selon laquelle, en cas de résiliation et donc de rétrocession de contingent, la résiliation par l'une des parties vaut demande de restitution au bailleur pour le service administratif.

5.5 Ainsi donc, il ressort des considérants qui précèdent que c'est à tort que la Commission régionale a annulé la décision du 16 novembre 2005 rendue par la FLVF et qu'elle a attribué à l'intimé le contingent de 71'737 kg appartenant au recourant.

6. Le recourant invoque la violation du principe de la bonne foi. Se fondant sur la jurisprudence, il soutient que l'autorité, qui fait une promesse et/ou donne une information, doit honorer sa promesse ou satisfaire les expectatives créées, en vertu du principe de la bonne foi, même si la promesse ou l'expectative sont illégales.

Le recourant allègue qu'il n'est pas contesté qu'à la fin 2004, suite à sa demande et à celle de la personne à qui il entendait transférer son contingent, la FLVF s'est adressée à l'OFAG pour déterminer si la résiliation du contrat de location tombait ou non sous le coup du nouvel art. 3a OCL. La réponse de l'OFAG était, selon lui, claire. De plus, donnés dans un cas concret, ces renseignements émaneraient d'une personne qui était compétente pour le faire, de sorte que les administrés ne pouvaient pas eux-mêmes voir qu'ils étaient contraires à la loi. Enfin, sur la base de ces renseignements, le recourant allègue qu'il a pris des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice dès lors qu'il risque de perdre son contingent.

Dans ses observations du 5 juillet 2006, l'OFAG soutient que la FLVF n'a pas donné son assurance qu'elle effectuerait un transfert de contingent sans vérifier que, dans le cas précis, toutes les autres conditions soient remplies. Selon lui, il s'agissait d'une simple orientation sur la pratique de l'art. 3a OCL. De plus, le recourant aurait pris la décision de résilier le contrat de location sans prendre en considération une éventuelle restriction de l'art. 3a OCL, soit bien avant d'avoir connaissance de l'information de la FLVF donnée à la personne à laquelle le recourant entendait transférer le contingent litigieux.

6.1 L'art. 9 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 (KNAPP, op. cit., n° 497 s., p. 105; MOOR, op. cit., 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, 5ème éd., Zurich 2006, n° 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.

6.1.1 En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la personne à laquelle le recourant entendait transférer son contingent s'est adressée le 20 décembre 2004 à un responsable de la FLVF pour lui demander si le transfert de contingent envisagé tombait sous le coup du nouvel art. 3a OCL. Le 20 décembre 2004, ce dernier a demandé par téléphone à l'OFAG de se prononcer sur cette question. Par téléphone du 22 décembre 2004, une personne du service juridique de l'OFAG a répondu que, pour

les résiliations envoyées avant le 30 avril 2004, c'était l'ancien droit qui s'appliquait. Le même jour, le responsable de la FLVF a transmis ce renseignement à la personne qui désirait louer au recourant le contingent litigieux.

Il ressort de ce qui précède que l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées et que les renseignements ont été donnés sans réserve. Contrairement à ce que laisse entendre l'OFAG dans ses observations, il ne s'agissait pas d'une information générale.

6.1.2 Selon l'art. 10 al. 1 OCL, le service administratif, soit in casu la FLVF, décide la modification, le retrait ou la réattribution des contingents. De plus, elle est compétente pour donner des renseignements sur le contingentement laitier (art. 23 al. 1 let. c OCL). Quant à l'OFAG, il a qualité pour recourir contre les décisions de première et de seconde instance en matière de contingentement laitier (art. 167 al. 2 LAgr). Il assume en outre des fonctions de surveillance (art. 26 OCL) et d'exécution (art. 27 OCL) dans ce domaine.

La deuxième condition est donc également remplie.

6.1.3 En l'occurrence, le renseignement donné par la FLVF au tiers intéressé par la reprise en location du contingent du recourant était suffisamment clair et de nature à inspirer confiance à ce dernier puisque celle-ci s'était préalablement renseignée auprès du l'autorité de surveillance. Le recourant n'avait donc aucune raison de douter de l'exactitude ou de la pertinence des indications obtenues. En effet, comme simple citoyen, il n'était pas tenu de vérifier les informations données par l'administration concernant une question juridique délicate ayant trait au régime transitoire dès lors que ces informations n'apparaissaient pas manifestement ambiguës ou déraisonnables (Häfelin / Müller / Uhlmann, op. cit., n° 658 et 682; Grisel, op. cit., p. 392).

Il est vrai que l'intimé s'est adressé par courrier du 7 janvier 2005 à l'OFAG et qu'il a obtenu une réponse en sens contraire dudit office en date du 20 janvier 2005. Cependant, rien dans le dossier ne permet de dire que les personnes renseignées avant cette date aient eu connaissance de cette information. Ni l'OFAG ni l'intimé ne le prétendent. Ce dernier allègue en revanche que le recourant ne saurait se prévaloir d'un simple renseignement téléphonique, une telle information devant, selon lui, n'être donnée qu'en la forme écrite. La forme dans laquelle le renseignement est donné n'est pas déterminante (Häfelin / Müller / Uhlman, op. cit., n° 669). Dans le cas d'espèce, le renseignement donné par téléphone est attesté dans divers courriels qui décrivent de manière précise le contenu des informations données, de sorte que tant l'existence que la teneur de celles-ci sont consignées dans un document écrit.

6.1.4 Selon la quatrième condition, l'administré doit s'être fondé sur le renseignement inexact pour prendre des dispositions qui, si l'autorité manque à sa parole, s'avèrent préjudiciables à ses intérêts. Il doit y avoir un rapport de causalité (Kausalzusammenhang) entre les renseignements donnés et l'acte de dispositions préjudiciables (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, op. cit., n° 664 et 687; GRISEL, op. cit., p. 393; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertauensschutz im öffentlichen Recht, Bâle 1983, p. 102). La jurisprudence a précisé que le rapport de causalité était établi lorsqu'il apparaît plausible selon l'expérience de la vie que le destinataire de l'information se serait comporté autrement s'il n'avait pas reçu les renseignements en question (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, op. cit., n° 687 et arrêt cité ATF 121 V 65 consid. 2b).

L'OFAG estime que cette condition n'est pas remplie, car le recourant aurait résilié le contrat, sans prendre en considération une éventuelle restriction de l'art. 3a OCL, bien avant que W._____ se renseigne sur les possibilités de transfert du contingent en décembre 2004.

Des pièces du dossier, il ressort que le recourant a résilié le contrat de location le 28 avril 2004 pour le 30 avril 2005. A l'époque où il a résilié ledit contrat, l'OCL ne prévoyait pas de disposition restrictive concernant le transfert de contingent. En effet, l'art. 3a OCL, introduit par la novelle du 21 avril 2004, est entré en vigueur le 1er mai 2004 (RO 2004 2091). A ce moment-là, le recourant pouvait donc partir de l'idée qu'un transfert de son contingent à un tiers pour la nouvelle année laitière 2005-2006 ne posait pas problème.

Vraisemblablement le 22 décembre 2004, le tiers intéressé à reprendre le contingent du recourant a reçu l'assurance de la FLVF qu'il pouvait effectuer le transfert de contingent au vu des informations données le même jour par l'OFAG. Le recourant, qui n'avait aucune raison de douter de la pertinence des indications obtenues par le tiers intéressé à la location de son contingent, pouvait en déduire que les démarches entreprises pour la période laitière 2005-2006 conduiraient au transfert de son contingent au tiers intéressé conformément à la clause prévue en cas de résiliation. Dès ce moment, il n'avait plus aucune raison de revenir sur la résiliation du contrat de location dont le congé avait été régulièrement donné le 28 avril 2004 pour la période laitière 2005-2006. De plus, comme déjà dit (voir ci-dessus consid. 6.1.3), rien dans le dossier ne permet d'affirmer que le recourant ait eu connaissance de l'information contraire donnée le 20 janvier 2005 à l'intimé. Selon l'expérience de la vie, on peut présumer que si le recourant avait été informé dans le sens que le nouvel art. 3a OCL s'appliquait à la résiliation du contrat de location donnée en avril 2004 et que donc il serait dans l'impossibilité de transférer son contingent au tiers intéressé, il serait revenu sur la résiliation donnée pour la période laitière 2005-2006 pour récupérer les loyers que cette location lui procurait. Si l'OFAG n'avait pas attendu le 8 mars 2005 pour revenir sur

sa réponse du 22 décembre 2004, le recourant aurait encore eu jusqu'à fin février 2005 pour s'entendre avec l'intimé. Autrement dit, au moment où le recourant a réalisé que les renseignements qui lui avaient été fournis étaient inexacts, il n'avait plus aucun moyen de remédier à la situation, devenue irréversible dans l'intervalle.

Par ailleurs, tout porte à croire que le recourant a conclu avec le tiers intéressé un contrat de location de son contingent comme cela semble ressortir d'un courriel du 27 juin 2006 échangé entre la FLVF et l'OFAG. Point n'est besoin cependant d'examiner plus en profondeur cette question. En effet, on doit bien constater qu'il existe un rapport de causalité, non point entre le renseignement donné et la résiliation elle-même du contrat de location, mais entre celui-ci et l'absence de réaction du recourant qui lui aurait, sans conteste, causé un préjudice économique et, cela, même en l'absence d'un nouveau contrat de location conclu avec le tiers intéressé.

Le responsable du renseignement erroné, juriste de formation, a également admis que les conditions de la bonne foi étaient remplies dans le cas d'espèce. Dans un courriel du 27 octobre 2005 adressé à la FLVF, le prénommé écrit ce qui suit : "Après une discussion interne avec MM. (...) (responsables des questions de contingentement laitier au sein de l'OFAG), je suis en mesure de vous communiquer ce qui suit (...) : Nous sommes également de l'avis qu'une décision de restitution du contingent loué de xxxxxx de M. (...) (l'intimé) à M. (...) (le recourant) avec une restriction liée à l'art. 3a OCL doit être prise (...). Par contre, une décision positive (souligné dans le texte original) doit être prise quant au transfert de lait entre MM.(...) (le recourant et le nouveau locataire)(...). En effet, comme l'indique l'avocat dans son courrier, une réponse inexacte (la mienne) a été donnée par l'OFAG et les personnes concernées (le recourant et le nouveau locataire) doivent être protégées dans leur bonne foi. Donc, vu ces circonstances, l'ancien droit s'applique dans ce cas et le transfert est possible".

Conscient du fait d'être en présence d'un cas limite s'agissant de la condition qui vient d'être examinée, le Tribunal de céans est cependant de l'avis qu'il n'y a aucune raison de s'écarter de l'information donnée par l'organe de surveillance à la FLVF pour régler le présent litige quand bien même, dans ses observations, l'OFAG défend une autre opinion devant l'instance de recours.

Comme relevé ci-dessus (voir consid. 6.1), la protection de la bonne foi ancrée à l'art. 9 Cst. implique non seulement le respect des promesses, mais également l'interdiction d'un comportement contradictoire (dans un courriel du 11 janvier 2006, la FLVF reprochait déjà à l'OFAG un comportement contradictoire dans cette affaire). Il est vrai que la protection de la bonne foi doit céder le pas au principe de la légalité lorsque l'intérêt public prépondérant à son respect l'emporte sur l'intérêt

privé de l'administré à un traitement illégal (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, op. cit., n° 665 et 687; WEBER-DÜRLER, op. cit., p. 112; MOOR, op. cit., p. 429; ATF 119 Ib 397 consid. 6e, ATF 116 Ib 185 consid. 3c, ATF 114 Ia 209 consid. 3c, ATF 101 Ia 328 consid. 6c). Cependant, dans ses observations responsives, l'autorité de surveillance ne prétend pas qu'un intérêt public prépondérant empêche dans le cas d'espèce l'application du principe de la bonne foi.

6.1.5 Enfin, il est admis et non contesté que la loi n'a pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné.

7. Il ressort de ce qui précède que les recours doivent être admis dans le sens des conclusions principales.

Compte tenu des circonstances particulières du présent cas d'espèce, il ne paraît pas équitable de mettre les frais de procédure à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 6 let. b du Règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, les dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Pour les mêmes motifs, et à supposer que l'intimé ait utilisé le contingent litigieux pendant l'année laitière 2005-2006 et qu'il soit astreint au paiement d'une taxe pour livraisons excédentaires durant ces années-là, l'intimé également protégé par la bonne foi (voir consid. 6) devrait être exempté du paiement des taxes en question dans la mesure du contingent litigieux.

Vu l'issue de la procédure, il y a lieu d'octroyer des dépens au recourant qui obtient gain de cause pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 64 al. 1 PA et 7 al. 1 FITAF).

8. Le présent arrêt est définitif (art. 83 let. s ch. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Les recours sont admis :

1.1 le ch. 2 de la décision de la Commission régionale de recours en matière de contingentement laitier n° 6 N. 12-2005 du 14 février 2006 est annulé;

1.2 les ch. 2 à 4 de la décision de la Commission régionale de recours en matière de contingentement laitier n° 6 N. 13-2005 du 14 février 2006, ainsi que la décision de la FLVF du 24 novembre 2005 sont annulés et, partant :

1.3 le contingent du recourant est transféré à W._____ à partir du 1er mai 2005 et l'affaire est renvoyée à la Commission régionale de recours en matière de contingentement laitier n° 6 pour qu'elle statue sur les frais de procédure et les dépens.

2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3. L'avance de frais de Fr. 900.-- est restituée au recourant.

4. Il est alloué au recourant, à titre de dépens, une somme de Fr. 1'500.-- (taxe sur la valeur ajoutée incluse) à la charge de J._____.

5. Le présent arrêt est communiqué :
   - au recourant (sous pli recommandé; annexes : actes en retour)
   - à l'intimé (sous pli recommandé; annexes : actes en retour)
   - à la première instance (sous pli recommandé)
   - à l'autorité inférieure (sous pli recommandé; annexes : dossiers en retour)
   - à l'Office fédéral de l'agriculture (sous pli simple; annexes : dossiers en retour)
   - à W._____ (sous pli simple)
   - à la Fédération des producteurs suisses de lait (sous pli simple)

Le président de cour : La greffière :

Bernard Maitre Vanessa Thalmann

Date d'expédition : 8 mai 2007