Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour II
B-764/2007/scl
{T 0/2}

Arrêt du 8 octobre 2008

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège), Hans-Jacob Heitz, Frank Seethaler, juges,
Sandrine Arn, greffière.

Parties

1. G._____,
2. E._____,
tous les 2 représentés par Me Jean-Samuel Leuba, avocat, galerie Saint-François A, case postale 6451, 1002 Lausanne,
recourants,

contre

PROLAIT Fédération Laitière (anciennement : Orlait - FLVF),
route de Lausanne 23, 1400 Yverdon-les-Bains,
première instance,

Commission régionale de recours n° 6 en matière de contingentement laitier,
avenue des Sports 48, 1400 Yverdon-les-Bains,
autorité inférieure.

Objet

Taxe sur les livraisons excédentaires.

Faits :

A.
G._____ gère une exploitation située à X._____ dans le canton de Vaud. E._____ quant à lui exploite une entreprise agricole située à X._____, comprenant des unités de production sur la commune de Z._____ / VD. Ce dernier gère également une exploitation d'estivage située sur l'Alpage A._____ de la commune de Y._____ en Valais.

Par décision du 26 août 2002, le Service de l'agriculture du canton de Vaud a reconnu formellement une communauté d'élevage entre G._____ et E._____. Cette communauté est aujourd'hui assimilée à une communauté partielle d'exploitation au sens de l'art. 12 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (Ordonnance sur la terminologie agricole [OTerm, RS 910.91). Les vaches laitières se trouvent sur l'exploitation de G._____, lequel produit le lait commercialisé ; ces animaux sont placés en estivage en Valais sur le domaine de E._____.

B.
G._____ disposait, jusqu'à l'année laitière 2003-2004, d'un contingent de quelque 600'000 à 700'000 kg. Alors que ce contingent a été réduit de moitié environ dès l'année 2004-2005, les livraisons de lait n'ont en revanche proportionnellement que peu diminué. Les excédents de livraisons étaient reportés par les Services administratifs du contingentement laitier de Orlait - Fédération laitière vaudoise-fribourgeoise (Orlait-FLVF) et de la Fédération laitière valaisanne (FLV) sur les productions de lait de l'exploitation d'estivage de E._____ en Valais. Durant cette même période, le contingent de E._____ pour l'exploitation d'estivage a été successivement augmenté par des achats et locations à quelque 750'000 kg.

Les livraisons de lait de G._____ s'élèvent depuis l'année laitière 2002-2003 à environ 1'000'000 kg. Des excédents de livraison, chaque année plus importants - suite à la diminution du contingent à disposition -, ont été reportés sur les productions de lait de l'exploitation d'estivage du partenaire, E._____ ; pour l'année 2004-2005, ces reports ont atteint 789'857 kg.

C.
Pour l'année laitière 2005-2006, G._____ disposait, pour l'exploitation de X._____, d'un contingent de base et d'un contingent temporaire de respectivement 385'154 kg et 2'000 kg auxquels ont été imputés 4'845 kg de l'année précédente au titre du décompte roulant. Il pouvait donc produire 382'309 kg de lait pour l'année laitière 2005-2006. Durant, cette année, G._____ a livré 977'628 kg de lait.

D.
Pour la même année laitière, E._____ disposait, pour l'exploitation d'estivage, d'un contingent de base de 61'824 kg et de contingents loués pour 713'221 kg (soit au total 775'045 kg). A ce contingent total ont été imputés 5'000 kg de l'année précédente au titre du décompte roulant. Il bénéficiait donc, pour l'année 2005-2006, d'une possibilité de livraison de 770'045 kg (cf. décompte 2005-2006 établi par la FLV le 13 juin 2006). Il ressort du rapport d'alpage 2005 que les animaux des recourants ont été placés en estivage du 10 juin 2005 au 17 septembre 2005 et que la production d'estivage s'est élevée à 164'170 kg. Il restait donc la possibilité de livrer 605'875 kg.

E.
Faisant suite à un entretien téléphonique avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), G._____ et E._____ se sont adressés audit Office, par lettre du 30 août 2005, afin d'obtenir la confirmation qu'ils pourraient continuer à louer des contingents d'alpage et effectuer des reports de livraisons.

Par courrier du 4 octobre 2005, l'OFAG les a informés de sa pratique concernant l'art. 20 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 concernant le contingentement de la production laitière (Ordonnance sur le contingentement laitier [OCL, RS 916.350.1]) selon laquelle le lait commercialisé dans l'exploitation principale de plaine ne pouvait être imputé à la production d'alpage que jusqu'à concurrence du contingent de l'estivage valable au 1er janvier 2004. Ledit Office a, dans ce courrier, refusé d'autoriser les intéressés à reporter sans restriction les livraisons de l'exploitation principale vers l'exploitation d'estivage. Ce courrier a été adressé en copie à la FLV.

F.
Les recourants ont, en novembre 2005, rencontré les représentants de la FLV lesquels leur ont confirmé qu'ils pourraient produire du lait à concurrence du total des contingents obtenus.

Par courrier du 4 avril 2006, le service administratif du contingentement laitier de la FLV a confirmé à E._____ qu'une quantité de 605'875 kg de lait produit dans l'exploitation de plaine était imputée à la production de l'alpage.

G.
Par courriel du 28 juin 2006, l'OFAG a informé le service administratif du contingentement laitier Orlait-FLVF du principe à appliquer pour calculer le report des livraisons de l'exploitation de plaine sur celles de l'exploitation d'estivage. Selon, l'OFAG le report de livraisons de l'exploitation de plaine sur celle d'estivage est admissible jusqu'à concurrence du contingent valable au 1er janvier 2004 uniquement. Selon les calculs de l'OFAG, le report admissible s'élevait à 524'118 kg (688'288 kg [contingent laitier d'estivage au 1er janvier 2004] - 164'170 kg [production d'estivage]).

H.
Par décision du 29 juin 2006, le Service administratif du contingentement laitier Orlait-FLVF a astreint G._____ à payer une taxe sur les livraisons excédentaires d'un montant de Fr. 40'220.60 pour un dépassement de livraison à hauteur de 71'201 kg au cours de l'année laitière 2005-2006, selon le décompte suivant :

a) Contingent laitier de base	385'154 kg
b) Contingent temporaire	2'000 kg
c) Décompte roulant de l'année précédente	- 4'845 kg
d) Droit de produire 2005-2006 (a+b+c)	382'309 kg
e) Livraison de lait 2005-2006	977'628 kg
f) Report de livraisons	- 524'118 kg
g) Total livraison + report (e+f)	453'510 kg
h) Dépassement	71'201 kg
i) Quantité excédentaire soumise à la taxe de 10 ct. < 5'000 kg	5'000 kg
j) Quantité excédentaire soumise à la taxe de 60 ct. > 5'000 kg	66'201 kg
Montant de la taxe pour dépassement du contingent du 01.05.2005 au 30.04.2006	**40'220.60 Fr.**

I.
Par courrier du 27 août 2006, G._____ a formé recours à l'encontre de cette décision, en concluant à l'annulation de la taxe de dépassement, auprès de la Commission régionale de recours en matière de contingentement laitier n°6 (ci-après : la Commission régionale ou autorité inférieure) qui, par décision du 7 novembre 2006

(expédiée le 15 décembre 2006), a rejeté le recours et confirmé la décision querellée.

J.
Par écritures du 29 janvier 2007, G._____ et E._____ ont, par l'intermédiaire de leur conseil, recouru contre la décision de l'autorité inférieure en concluant principalement à l'admission de leur recours, à l'annulation des décisions de la Commission régionale du 7 novembre 2006 et de Orlait-FLVF du 29 juin 2006 ainsi qu'à la confirmation des décisions rendues par la FLV autorisant les recourants à produire un total de 1'152'354 kg (382'309 kg + 770'045 kg) pour l'année laitière 2005-2006, aucun dépassement n'étant réalisé pour cette année laitière et en conséquence aucune taxe ne devant être prélevée. Subsidiairement, ils concluent à la réforme de la décision entreprise du 7 novembre 2006 en ce sens qu'il est constaté qu'aucun dépassement du contingent ne peut être retenu contre les recourants et, en conséquence, aucune taxe ne doit être prélevée pour l'année laitière 2005-2006.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants font valoir plusieurs griefs. Ils allèguent tout d'abord que le Service administratif du contingent laitier de Orlait-FLVF n'était pas compétent pour statuer sur la question du report de livraisons de l'exploitation principale à l'exploitation d'estivage. Selon eux, l'incompétence de l'autorité administrative vaudoise résulterait de l'art. 25 OCL. Par ailleurs, ils affirment que, en application du principe de l'autorité de chose jugée (ou principe de droit acquis), Orlait-FLVF ne pouvait pas recalculer le montant du report admissible dès lors que l'autorité valaisanne avait déjà statué sur cette question en admettant un report de 605'875 (770'045 kg [droit de livraison pour l'exploitation d'estivage durant l'année laitière 2005-2006] - 164'170 kg [production d'estivage]) (cf. courriers de la FLV des 4 avril 2006 et 13 juin 2006). En outre, les recourants estiment que la décision attaquée viole l'art. 20 OCL en retenant un report de livraisons de seulement 524'118 kg (688'288 kg [contingent d'estivage au 1er janvier 2004] - 164'170 kg [production d'estivage]). Selon les recourants, l'art. 20 OCL doit être interprété dans ce sens que le report est admissible jusqu'à la quantité du contingent existant au 1er janvier 2004, soit 688'288 kg ; aussi, c'est à juste titre que la FLV aurait considéré que le solde disponible du contingent de l'exploitation d'estivage s'élevait à 605'875 kg (cf. lettre du 4 avril 2006 de la FLV). Enfin, les recourants invoquent le principe de la bonne foi. Ils soutiennent avoir, à plusieurs reprises, reçu des informations de la FLV confirmant les quantités de lait entrant dans le

contingent des recourants et, par conséquent, le report sur lequel ils pouvaient compter. Ils précisent avoir eu, en novembre 2005, un entretien avec les représentants de la FLV qui leur ont confirmé la possibilité de reporter sur l'exploitation de plaine l'ensemble du contingent d'estivage non utilisé. Outre ces renseignements obtenus oralement, ils invoquent la lettre du 4 avril 2006 de la FLV confirmant à E._____ un report de livraisons de 605'875 kg - courrier adressé également à Orlait-FLVF - , ainsi que le décompte 2005-2006 établi le 13 juin 2006 par la FLV mentionnant un droit de livraison de 770'045 kg pour l'Alpage A._____ ; les renseignements de la FLV auraient été donnés sans aucune réserve ni restriction. A cet égard, les recourants sollicitent l'audition des représentants de la FLV - T._____ et U._____ -.

Ils se prévalent enfin de l'effet suspensif dont est doté le présent recours, déclarant que le Service de l'agriculture du canton de Vaud avait déjà exécuté la décision querellée en procédant au prélèvement du montant de la taxe sur les prestations de la Confédération (versement des paiements directs).

K.
Par courrier du 6 février 2007, le Tribunal administratif fédéral, constatant que le recours déposé était doté d'un effet suspensif, a enjoint le Service de l'agriculture du canton de Vaud de respecter cet effet et de ne pas procéder à une exécution anticipée de la décision attaquée jusqu'à droit connu sur le recours.

Se conformant à la décision du Tribunal de céans, le Service de l'agriculture du canton de Vaud a, par ordonnance du 21 février 2007, décidé de restituer le montant de la taxe laitière retenu indûment.

L.
Invitées à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure et la première instance ont toutes deux déclaré maintenir leur décision dans leur réponse respectivement du 16 et du 25 avril 2007.

M.
Les recourants ont, dans le cadre d'un second échange d'écritures, déposé leurs observations en date du 3 juillet 2007 ; Orlait-FLVF a, par courrier du 12 juillet 2007, confirmé sa prise de position du 25 avril 2007.

N.
Invitée à se déterminer, la FLV a confirmé, dans sa lettre du 22 août 2007, avoir rencontré les recourants en novembre 2005 et avoir assuré ces derniers de la faisabilité du report de livraisons entre l'exploitation d'estivage et l'exploitation principale. La FLV explique, entre autres, que la limitation prévue à l'art. 20 al. 1 OCL avait pour but d'interdire aux producteurs de fromage affiliés à l'Interprofession de l'Etivaz - ayant obtenu au 1er mai 2005 une augmentation de contingents pour leur exploitation d'estivage - de couler le lait durant l'hiver par un report de livraisons ; elle ajoute que dès lors que les recourants n'étaient pas membres de cette Interprofession, il n'y avait pas de nécessité d'être strict à ce sujet.

Également invité à se prononcer en tant qu'autorité fédérale spécialisée et habilitée à recourir, l'OFAG a proposé le rejet du recours aux termes de sa détermination du 31 octobre 2007.

Les recourants se sont déterminés, dans leurs observations complémentaires du 7 janvier 2008, au sujet des prises de position de la FLV et de l'OFAG.

Dans le cadre de l'instruction, les recourants ont, par courrier du 11 septembre 2008, transmis à la Cour de céans certains documents (décision du Service de l'agriculture du canton de Vaud reconnaissant une communauté d'élevage entre les recourants ; décisions relatives aux contributions agricoles pour les années 2005 et 2006 ; contrats de location d'un contingent laitier ; décomptes relatifs à l'année laitière 2004-2005).

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 (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.1 A teneur de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), 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) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF, sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF.

Les décisions rendues par les commissions régionales de recours peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 167 al. 1 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1). La décision attaquée est une décision sur recours au sens de l'art. 5 al. 2 PA. Aucune des clauses d'exception de l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours.

1.2 Les recourants - formant une communauté partielle d'exploitation qui constitue une société simple - sont représentés par un avocat. G._____ a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure et E._____ a été privé de la possibilité de le faire dans la mesure où la décision ne lui a pas été notifiée. Ils sont spécialement atteints par la décision attaquée et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit donc leur être reconnue (art. 48 al. 1 PA).

1.3 Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 11, 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2.
A teneur de l'art. 30 al. 1 LAgr, le Conseil fédéral limite la production de lait destiné à la commercialisation en attribuant des contingents aux producteurs. Dans ce contexte, le Conseil fédéral décide dans quelle mesure les contingents peuvent être adaptés à la situation de l'exploitation (art. 32 al. 1 LAgr). Il 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). Les contingents ne doivent pas être transférés de la région de montagne à la région de plaine, le Conseil fédéral pouvant toutefois prévoir des dérogations (art. 32 al. 3 let. b LAgr). Le producteur doit verser une taxe pour le lait commercialisé en sus du contingent dont il bénéficie en vertu des art. 30, 33 et 34 LAgr (art. 36 al. 1 LAgr).

En application de ces dispositions et de l'art. 177 al. 1 LAgr l'habilitant à arrêter les dispositions d'exécution nécessaires, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur le contingentement laitier (OCL).

2.1 L'art. 20 OCL - qui déroge au principe ancré à l'art. 32 al. 3 let. b LAgr - règle le report de livraisons entre l'exploitation principale et l'exploitation d'estivage. Selon l'alinéa 1 de cette disposition : "si des producteurs mettent des vaches en estivage, le service administratif peut, sur demande, les autoriser à imputer une partie du lait d'estivage sur la production de lait de l'exploitation au cours de la même année laitière ou inversement. Le lait commercialisé ne peut être imputé à l'exploitation d'estivage que jusqu'à concurrence du contingent de celle-ci. Si ce dernier a été augmenté après le 1er janvier 2004, le lait commercialisé en plus ne peut être imputé à l'exploitation d'estivage". Les demandes de report de livraisons doivent être adressées au service administratif le 1er mars au plus tard de l'année laitière pour laquelle le report est prévu (art. 20 al. 2 OCL).

L'exploitation principale et l'exploitation d'estivage étant complémentaire sur le plan de la production, les dispositions de l'art. 20 OCL permettent de compenser les différences de production dues notamment aux phénomènes climatiques. En effet, si l'estivage est bref, on produira davantage de lait dans l'exploitation principale ; en revanche, si l'estivage est long, on produira davantage de lait dans l'exploitation d'estivage. Cette réglementation prévue à l'art. 20 OCL est justifiée pour permettre de compenser ces fluctuations (cf. Instructions et commentaires du 15 juillet 2005 relatifs à l'ordonnance sur le contingentement laitier [état au 1er juin 2006], ad art. 20 OCL).

Pour éviter une augmentation exagérée des quantités de lait reportées des exploitations de plaine vers des exploitations d'estivage, le Conseil fédéral a, par une modification du 26 novembre 2003, entrée en vigueur le 1er mai 2004, adapté l'art. 20 OCL et prescrit que le lait commercialisé ne peut être imputé à l'exploitation d'estivage que jusqu'à concurrence du contingent de celle-ci (RO 2004 107). Cette restriction n'a toutefois pas suffi à maintenir des reports de livraisons vers les exploitations d'estivage dans des proportions conformes au principe mentionné à l'art. 32 al. 3 LAgr. Cette restriction était en effet vidée de son sens par des "achats" ou "locations" de contingents d'alpage, lesquels sont offerts à des prix inférieurs à ceux de plaine. Le Conseil fédéral a donc adopté une limitation supplémentaire en

introduisant la troisième phrase de l'art. 20 al. 1 OCL dont la teneur est la suivante : "si ce dernier (le contingent de l'exploitation d'estivage) a été augmenté après le 1er janvier 2004, le lait commercialisé en plus ne peut être imputé à l'exploitation d'estivage" (RO 2005 2541). Par cette modification du 10 juin 2005 entrée en vigueur le 1er juillet 2005, le Conseil fédéral a voulu limiter les reports au statut existant le 1er janvier 2004 et mettre un terme aux contournements de l'interdiction de transférer des contingents de la région de montagne à la plaine (cf. extrait de la proposition supplémentaire du 2 juin 2005 du Département fédéral de l'économie au Conseil fédéral dans le cadre du paquet agricole). Cette règle est entrée en vigueur à partir de l'année laitière 2005-2006 (cf. Instructions et commentaires du 15 juillet 2005 relatifs à l'OCL, ad art. 20 OCL).

Cette disposition s'applique donc au cas d'espèce qui a trait au paiement d'une taxe pour livraisons excédentaires de lait durant l'année laitière 2005-2006.

2.2 Aux termes de l'art. 15 al. 1 OCL, le service administratif doit établir le décompte pour chaque producteur le 1er juillet au plus tard. Si un contingent est dépassé, la quantité livrée en trop, mais 5'000 kg au maximum, doit être reportée à l'année suivante en tant que livraison effectuée (art. 16 al. 1 OCL). Si des producteurs n'épuisent pas le contingent, la quantité non livrée, mais 5'000 kg au maximum, est à leur disposition l'année suivante en tant que livraison supplémentaire (art. 16 al. 2 OCL). La quantité de lait imputable à un contingent est déterminée : a) par la quantité de lait effectivement commercialisée durant une année laitière ; b) plus la quantité commercialisée au-delà du contingent dans l'année laitière précédente, toutefois pas plus de 5000 kg ; c) moins la quantité qui a manqué pour que le contingent soit épuisé dans l'année laitière précédente, toutefois pas plus de 5'000 kg (art. 17 al. 2 OCL). Le service administratif fixe par voie de décision le montant de la taxe à payer par le producteur qui a dépassé son contingent, suite à une sur-livraison enregistrée dans l'année laitière précédente (art. 22 al. 1 OCL). Le montant de la taxe s'élève à 10 centimes par kilogramme de lait livré en trop jusqu'à 5'000 kg, et à 60 centimes pour la quantité dépassant 5'000 kg (cf. art. 17 al. 1 OCL et les Instructions et commentaires du 15 juillet 2005 relatifs à l'OCL, ad art. 17 OCL).

3.

3.1 Par décision du 29 juin 2006, adressée à G._____, le service administratif du contingentement laitier de Orlait-FLVF a constaté que, pour l'année laitière 2005-2006, le recourant avait dépassé son contingent de 71'201 kg (977'628 kg [livraisons de lait 2005-2006] - 524'118 kg [report de livraisons 2005-2006] - 382'309 kg [droit de produire 2005-2006]). Il a en conséquence astreint le recourant au paiement d'une taxe de Fr. 44'220.60 correspondant à des livraisons excédentaires de lait de 71'201 kg au cours de l'année laitière 2005-2006. Cette décision a été confirmée par la Commission régionale, le 7 novembre 2006.

Pour l'année laitière 2005-2006, le report admissible de quantité de lait produite dans l'exploitation de G._____ sur l'exploitation d'estivage de E._____ s'élève, selon les décisions du 29 juin 2006 de la première instance et du 7 novembre 2006 de l'autorité inférieure, à 524'118 kg. Ledit report a été calculé par l'OFAG (à la demande de Orlait-FLVF) de la manière suivante : 688'288 kg [contingent d'estivage au 1er janvier 2004] - 164'170 kg [livraison de lait dans l'exploitation d'estivage selon le rapport d'alpage 2005].

3.2 Les recourants allèguent, quant à eux, que le calcul réalisé par Orlait-FLVF ne serait pas conforme à l'art. 20 OCL (problème d'interprétation). Selon eux, le report admissible, pour l'année 2005-2006, s'élève au montant du contingent d'estivage valable au 1er janvier 2004, à savoir 688'288 kg. Ils estiment donc que c'est à juste titre que la FLV a admis, pour l'année 2005-2006, un report de 605'875 kg (770'045 kg [droit de livraison 2005-2006 pour l'exploitation d'estivage] – 164'170 kg [production d'estivage selon le rapport d'alpage 2005]). Ils invoquent à cet égard le courrier de la FLV du 4 avril 2006 confirmant un report de livraisons de 605'875 kg de lait, ainsi que le décompte 2005-2006 établi le 13 juin 2006 par la FLV mentionnant un droit de livraison de 770'045 kg pour l'Alpage A._____.

A titre liminaire, il sied de relever que si les recourants contestent les quantités de lait admises à titre de report, ils ne remettent pas en question le contingent de base et les livraisons de lait sur lesquels s'est fondée Orlait-FLVF pour établir son décompte.

3.3 Il convient, à ce stade, d'examiner de quelle manière l'art. 20 OCL doit être appliqué et en particulier le montant maximum du report qui peut être admis selon cette disposition.

Selon l'art. 20 al. 1 OCL : "si des producteurs mettent des vaches en estivage, le service administratif peut, sur demande, les autoriser à imputer une partie du lait d'estivage sur la production de lait de l'exploitation au cours de la même année laitière ou inversement. Le lait commercialisé ne peut être imputé à l'exploitation d'estivage que jusqu'à concurrence du contingent de celle-ci. Si ce dernier a été augmenté après le 1er janvier 2004, le lait commercialisé en plus ne peut être imputé à l'exploitation d'estivage".

Afin de soutenir leur interprétation, les recourants se basent sur la dernière phrase de cette disposition en prétendant que le report admissible peut s'élever jusqu'à concurrence du contingent d'estivage valable au 1er janvier 2004, soit un report de 688'288 kg. Il convient toutefois d'examiner cette disposition dans son ensemble. Selon la première phrase, il est possible d'imputer une partie du lait d'une exploitation sur la production de l'autre : une partie du lait de la première exploitation peut donc être ajoutée à la production laitière de l'autre exploitation. La première correction faite par le Conseil fédéral - pour empêcher des reports de livraisons excessifs - prescrit que le lait produit à l'alpage additionné du lait reporté depuis l'exploitation de plaine ne doit pas dépasser le contingent à disposition sur l'exploitation d'estivage (art. 20 al. 1 deuxième phrase OCL). La seconde correction dispose que le lait produit sur l'alpage additionné du lait reporté depuis l'exploitation de plaine ne doit pas dépasser le contingent qui était à disposition de l'exploitation d'estivage le 1er janvier 2004 (art. 20 al. 1 troisième phrase OCL). Aussi, pour déterminer le report maximum admissible selon l'art. 20 al. 1 OCL, il convient de se fonder sur le contingent de l'exploitation d'estivage au 1er janvier 2004 et de lui imputer la quantité de lait produite à l'alpage, le solde du contingent étant à disposition pour effectuer le report de lait de l'exploitation de plaine.

3.4 Sur le vu de ce qui précède, il apparaît que le calcul du report maximum admissible effectué par Orlait-FLVF, et confirmé par l'autorité inférieure, est conforme à l'art. 20 al. 1 OCL ([688'288 kg [contingent d'estivage au 1er janvier 2004] - 164'170 kg [production d'estivage selon le rapport d'alpage 2005]), le report admissible s'élevant ainsi à 524'118 kg.

Le grief des recourants s'agissant de l'interprétation de l'art. 20 al. 1 OCL doit par conséquent être rejeté.

4.
Les recourants invoquent, par ailleurs, le principe de la bonne foi. Ils soutiennent avoir, à plusieurs reprises, reçu des informations de la FLV confirmant les quantités de lait entrant dans le contingent des recourants et, par conséquent, le report sur lequel ils pouvaient compter. Ils précisent avoir eu, en novembre 2005, un entretien avec les représentants de la FLV qui leur ont confirmé la possibilité de reporter sur l'exploitation de plaine l'ensemble du contingent d'estivage non utilisé. Outre ces renseignements obtenus oralement, ils invoquent la lettre du 4 avril 2006 de la FLV confirmant à E._____ un report de livraisons de 605'875 kg - courrier adressé également à Orlait-FLV - ainsi que le décompte 2005-2006 établi par la FLV le 13 juin 2006 ; les renseignements de la FLV auraient été donnés sans aucune réserve ni restriction.

4.1 Le droit constitutionnel du citoyen à être traité par les organes de l'État conformément aux règles de la bonne foi est expressément consacré à l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5ème éd., Zurich 2006, n° 624 ; Jean-François Aubert / Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich-Bâle-Genève 2003, Mahon, ad art. 9, p. 92). Le principe de la bonne foi 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 131 II 627 consid. 6.1, ATF 129 I 161 consid. 4.1, ATF 128 II 112 consid. 10b/aa, ATF 126 II 377 consid. 3a ; arrêt du TAF B-1292/2006 du 26 novembre 2007 consid. 8.3 ; Mahon, op. cit., p. 97). Selon la jurisprudence, l'art. 9 Cst. confère au citoyen le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux assurances (promesses, renseignements, communications, recommandations ou autres déclarations) reçues, si les cinq conditions cumulatives suivantes sont réunies (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les réf. citées) :

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 n'a pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu ;
d) il 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.

4.2 De la jurisprudence rappelée ci-dessus, il ressort que l'application du principe de la bonne foi ne permet guère de dégager des solutions absolues, valables dans tous les cas. C'est au contraire sur le vu des circonstances concrètes de chaque cas d'espèce qu'il y a lieu d'apprécier si les conditions d'application de ce principe sont remplies. (ATF 114 Ia 105 consid. 2c). Il s'agit donc d'examiner si, in casu, les recourants peuvent se prévaloir de leur bonne foi en ayant reporté une quantité de 605'875 kg de lait de l'exploitation de plaine à l'exploitation d'estivage sur la base des renseignements erronés obtenus par la FLV.

4.2.1 En l'occurrence, la réponse à la première de ces conditions résulte clairement des pièces du dossier : les recourants ont rencontré les représentants de la FLV durant le mois de novembre 2005 avec lesquels a été évoquée la question du report de livraisons entre l'exploitation d'estivage et l'exploitation principale. La FLV a, dans ses observations du 22 août 2007, expliqué qu'elle avait, lors de cet entretien, assuré les recourants de la faisabilité de la manière de procéder souhaitée par ceux-ci - à savoir la possibilité d'écouler dans l'exploitation de plaine l'ensemble du contingent d'estivage non utilisé à l'alpage -. Elle a par ailleurs confirmé aux recourants le montant du report de livraisons autorisé dans son courrier du 4 avril 2006, adressé en copie à Orlait-FLVF ; elle y indique que la production d'estivage est majorée de la quantité de 605'875 kg de lait reportée de l'exploitation principale en application de l'art. 20 OCL. Ce renseignement a en l'espèce été fourni clairement et sans réserve. Sur le vu de ce qui précède, et en particulier du courrier précité, il appert que la FLV a bel et bien donné aux recourants une assurance écrite de façon précise, concrète et individuelle quant au montant du report de livraisons admissible, de sorte que la première condition d'application du principe de la bonne foi est remplie.

4.2.2 S'agissant de la question ayant trait à l'autorité qui a donné ces renseignements, il convient d'examiner si la FLV était compétente pour le faire ou du moins apparemment compétente - ce dernier libellé signifiant qu'elle était généralement, quoique à tort, considérée

comme compétente ou que, dans le cas particulier, son comportement pouvait légitimement donner à croire qu'elle l'était (cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994, p. 430 ; ATF 99 Ib 94 consid. 4). Selon la jurisprudence, la protection de la bonne foi ne peut être exclue que lorsque l'incompétence de l'autorité est manifeste, c'est-à-dire lorsqu'elle est clairement reconnaissable (ATF 114 Ia 105 2d/aa, ATF 108 Ib 377 consid. 3b). Cette question s'apprécie en fonction d'éléments objectifs et subjectifs. Au titre des premiers, entrent notamment en considération la nature de l'indication fournie et le rôle apparent du fonctionnaire dont elle émane ; mais il y a en outre lieu de tenir compte de la position ou de la qualité, éventuellement particulières, de l'administré ou du justiciable concerné (ATF 114 Ia 105 2d/aa).

Le cas d'espèce présente la particularité d'impliquer deux services administratifs différents puisque l'exploitation principale est située dans le canton de Vaud et celle d'estivage en Valais.

Les recourants fondent la compétence de la FLV sur la base de l'art. 25 OCL, à tout le moins appliqué par analogie. Cette disposition prévoit que si une décision concerne des producteurs administrés par plusieurs services administratifs, le transfert de contingents est du ressort du service administratif compétent pour l'exploitation ou l'exploitation d'estivage du cédant. En revanche, l'OFAG estime que le service administratif de Orlait-FLVF est compétent dès lors que celui-ci doit établir le décompte selon l'art. 22 al. 1 OCL et, à cette fin, déterminer les quantités de lait à imputer au contingent, à savoir notamment les quantités pouvant être reportées sur l'exploitation d'estivage.

Comme relevé à juste titre par l'OFAG, l'art. 25 OCL est applicable lorsqu'il s'agit de transférer un contingent entre deux producteurs situés dans des rayons d'attache différents. Or, dans le cas d'espèce, il ne s'agit pas d'un transfert de contingents de l'exploitation d'estivage à l'exploitation de plaine - au demeurant interdit en vertu de l'art. 3 al. 3bis OCL -, mais d'un simple report de livraisons. L'art. 20 OCL n'autorise en effet pas le transfert de contingents ; comme mentionné précédemment, le report a été institué afin de compenser les variations de production habituelle entre l'exploitation principale et celle d'estivage dues par exemple à des circonstances climatiques (cf. ci-dessus consid. 2.1). Par ailleurs, le report ne concerne en principe qu'un seul et même producteur disposant de contingents séparés (cf.

décision non publiée de la Commission de recours DFE du 8 novembre 2000 [8D/2000-001] consid. 4). Il faut donc bien distinguer ces deux institutions. Cela étant, force est de constater qu'aucune disposition de l'ordonnance, et en particulier l'art. 20 OCL, ne traite spécifiquement du conflit de compétence en cas de report de livraisons entre deux exploitations relevant de services administratifs différents.

Nonobstant, au vu de la doctrine et de la jurisprudence précitées (cf. MOOR, op. cit., p. 430 ; ATF 114 Ia 105 2d/aa), la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour décider du montant du report admissible selon l'art. 20 OCL peut rester indécise. En effet, la bonne foi des recourants ne peut être exclue que si l'incompétence de la FLV était clairement reconnaissable (ATF 114 Ia 105 2d/aa). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. La FLV a, en effet, donné toutes les apparences de sa propre compétence et aucune disposition légale ou réglementaire ne permettait de mettre en doute cette compétence. A cet égard, il convient de relever que le courrier de l'OFAG du 4 octobre 2005 - qui n'autorisait pas les recourants à effectuer des reports de livraisons sans restriction - a été envoyé en copie à la FLV, et non pas à Orlait-FLVF ; il était dès lors légitime de la part des recourants d'en déduire que l'autorité valaisanne était compétente pour autoriser le report de livraisons de la plaine à l'alpage. Les recourants ont d'ailleurs eu une entrevue en novembre 2005 avec les représentants de la FLV qui leur ont assuré de la faisabilité des reports projetés, assurances que la FLV a confirmées par écrit en date du 4 avril 2006 et dont une copie a été adressée à Orlait-FLVF. Cette dernière n'a, à cet égard, pas réagi à ce courrier dans lequel la FLV confirmait pourtant que la production de l'exploitation d'estivage était majorée de la quantité de 605'875 kg de lait reportée de l'exploitation principale. L'inaction de l'autorité vaudoise était de nature à asseoir l'opinion des recourants sur la question du report relevant de la compétence de l'autorité valaisanne. Ce d'autant plus que la FLV avait déjà procédé de la même manière, pour l'année laitière 2004-2005, en confirmant aux recourants le montant du report de livraisons, par courrier du 16 juin 2005, adressé en copie à Orlait-FLVF.

Sur le vu de ce qui précède, il apparaît que le comportement adopté pas la FLV pouvait légitimement donner à croire qu'elle était compétente pour autoriser le report de livraisons, de sorte que cette condition ayant trait à l'autorité est également satisfaite.

4.2.3 Selon la jurisprudence, pour qu'un administré perde le bénéfice de la bonne foi, il faut qu'il ait été en mesure de découvrir immédiatement l'inexactitude des informations obtenues (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les réf. citées). Autrement dit, il doit s'être trouvé en présence d'une méprise grossière, reconnaissable d'emblée (cf. ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 392).

En l'occurrence, il ressort du dossier que les recourants se sont adressés à l'OFAG, par courrier du 30 août 2005, afin d'obtenir la confirmation qu'ils pourraient continuer de louer des contingents d'alpage et effectuer des reports de livraisons. Dite autorité de surveillance a répondu à la requête des recourants par lettre du 4 octobre 2005 en les informant qu'elle ne les autorisait pas à reporter sans restriction du lait de la plaine sur le contingent d'estivage ; l'OFAG précisait aux recourants que le lait commercialisé ne pouvait être imputé que jusqu'à concurrence du contingent d'estivage valable au 1er janvier 2004. L'OFAG avait donc clairement indiqué aux recourants qu'ils ne pouvaient procéder comme ils le souhaitaient. Il convient cependant de relever que ce courrier a été adressé en copie à la FLV laquelle a donné par la suite des assurances en sens contraire de la réponse dudit office. La FLV a donc, en dépit du courrier précité de l'OFAG dont elle avait connaissance, autorisé les recourants à reporter des livraisons sans être tenus par la limitation prévue à l'art. 20 al. 1 OCL.

Aussi, sur le vu des renseignements oraux et écrits - ultérieurs au courrier de l'OFAG - donnés par la FLV, il apparaît que les recourants avaient de sérieuses raisons de croire à la validité de l'information suivant laquelle ils ont réglé leur conduite. De plus, il appartient, selon l'art. 20 al. 1 OCL, au service administratif compétent d'autoriser le report, et non pas à l'OFAG. On ne saurait par conséquent reprocher aux recourants de ne pas avoir à nouveau repris contact avec l'OFAG - pour qu'il confirme les assurances données par la FLV - dès lors que c'est en toute connaissance de cause que l'autorité valaisanne, apparemment compétente en matière de report, a autorisé les recourants à procéder de la sorte. La FLV a, à cet égard, reconnu ne pas avoir appliqué strictement la disposition litigieuse aux recourants dans la mesure où la nouvelle limitation (art. 20 al. 1 3ème phrase OCL) avait pour but, selon elle, de limiter les reports de livraisons des membres de l'Interprofession de l'Etivaz seulement. Au demeurant, la disposition litigieuse - art. 20 al. 1 3ème phrase OCL - a été introduite par modification du 10 juin 2005 entrée en vigueur le 1er juillet 2005 et

devait, selon les instructions et commentaires du 15 juillet 2005 relatifs à l'OCL, s'appliquer pour la première fois à l'année laitière 2005-2006 (cf. ci-dessus consid. 2.1) ; compte tenu de la date de son entrée en vigueur, il n'apparaît dès lors pas invraisemblable que son interprétation et son application aient pu prêter à discussion, à ce moment-là. Enfin, il convient de constater que le courrier de confirmation du report de livraisons de la FLV du 4 avril 2006 a été transmis en copie à Orlait-FLVF laquelle n'a pas réagi. Par conséquent, il appert, sur le vu des circonstances précitées, que les recourants n'ont pas manqué à la diligence requise.

La troisième condition est donc également remplie.

4.2.4 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 disposition préjudiciable (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, op. cit., n° 664 et 687 ; GRISEL, op. cit., p. 393). 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 ; arrêt du TAF B-2149/2006 du 7 mai 2007 consid. 6.1.4).

Il ressort des pièces du dossier que, dès la période d'estivage, les recourants ont entrepris des démarches en vue de connaître les quantités de lait susceptibles d'être reportées durant l'année laitière 2005-2006. Selon toute vraisemblance, les recourants n'auraient pas écoulé autant de lait dans l'exploitation principale ou auraient loué des contingents de plaine supplémentaires s'ils n'avaient pas obtenu l'assurance de l'admissibilité du report prévu ; les recourants devaient en effet savoir qu'en cas de dépassement du contingent, une taxe pour livraisons excédentaires serait en principe exigée. Il existe donc un lien de causalité entre l'assurance donnée par la FLV et les livraisons de lait excédentaires effectuées par les recourants pour l'année laitière 2005-2006. Enfin, au moment où la décision de taxation du 29 juin 2006 a été notifiée à G._____ par Orlait-FLVF, les recourants n'avaient plus aucun moyen de remédier à cette situation dommageable.

La quatrième condition est donc également remplie.

4.2.5 Enfin, il est établi et non contesté que l'ordonnance n'a pas subi de changements depuis le moment où le renseignement a été donné.

4.3 Il sied de constater, sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, que les conditions posées par la jurisprudence sont, par voie de conséquence, données dans le cas d'espèce. C'est donc à juste titre que les recourants invoquent leur droit à la protection de la bonne foi.

5.
Afin de corroborer les allégués contenus dans leurs écritures, les recourants ont requis l'audition des représentants de la FLV, soit de T._____ et U._____.

Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 125 I 209 consid. 9b, ATF 122 II 464 consid. 4c), ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1). En effet, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités).

En l'espèce, les personnes dont l'audition est demandée ont eu l'opportunité de se prononcer sur le recours par courrier du 22 août 2007 dans lequel ils ont expliqué les raisons pour lesquelles la FLV avait assuré les recourants de la faisabilité du report de livraisons entre l'exploitation d'estivage et l'exploitation principale. Dans la mesure où lesdits représentants de la FLV se sont déterminés par écrit sur le recours et que le courrier du 22 août 2007 s'avère suffisamment explicite, la Cour de céans estime qu'elle est suffisamment renseignée sur la cause et qu'il n'est, par conséquent, pas nécessaire de procéder à leur audition. Il convient dès lors de rejeter la requête de preuve déposée.

6.
Il ressort de ce qui précède que le recours doit être admis et la décision du 7 novembre 2006 de la Commission régionale de recours en matière de contingentement laitier n°6 (n° 46-2006) ainsi que celle du 29 juin 2006 du Service administratif du contingentement laitier

Orlait-FLVF doivent être annulées dans la mesure où elles astreignent les recourants au paiement d'une taxe pour dépassement du contingent relatif à l'année laitière 2005-2006.

7.

7.1 En règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA). Conformément à l'art. 63 al. 2 PA, aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées.

Les recourants obtenant gain de cause, il y a lieu de leur restituer l'avance de frais de Fr. 2'800.- perçue, soit Fr. 1'400.- à chacun d'eux (art. 63 al. 1 PA).

7.2 Vu l'issue de la procédure, les recourants ont droit à des dépens pour les frais indispensables et relativement élevés qui leur ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA et art. 7 du Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF) lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF) ; le tarif horaire des avocats est de Fr. 200.- au moins et de Fr. 400.- au plus (art. 10 FITAF). En l'espèce, la défense des recourants a nécessité les services d'un avocat dûment mandaté par procuration à cet effet et a impliqué plusieurs échanges d'écritures. En tenant compte du barème précité, une indemnité de Fr. 3'000.-, TVA comprise, est ainsi équitablement allouée aux recourants à titre de dépens pour la procédure de recours. Ces dépens sont sont mis à la charge de l'OFAG (art. 64 al. 2 PA ; arrêt du TAF B-577/2007 du 11 octobre 2007 consid. 6.2 et la réf. citée).

8.

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

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis ; la décision de la Commission régionale de recours en matière de contingentement laitier n° 6 du 7 novembre 2006 (N° 46-2006) ainsi que celle du Service administratif du contingentement laitier Orlait-FLVF du 29 juin 2006 sont annulées.

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

3.
L'avance des frais de Fr. 2'800.- est restituée aux recourants, à hauteur de Fr.1'400.- chacun.

4.
L'OFAG est astreint à verser aux recourants une indemnité de Fr. 3'000.- (TVA comprise) à titre de dépens.

5.
Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (Recommandé ; annexes en retour)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. (N° 46-2006) ; Recommandé ; dossier en retour)
- à la première instance (Recommandé ; annexe : dossier en retour)
- à l'OFAG (Courrier A ; annexes en retour)
- à la Fédération laitière valaisanne (Courrier A)
- au Service de l'agriculture du Canton de Vaud (Courrier A)

Le Président du collège : La Greffière :

Jean-Luc Baechler Sandrine Arn

Expédition : 14 octobre 2008