VPB 59.91

(Extrait de la décision sur recours rendue le 17 juin 1994 par la Commission de recours DFEP dans la cause G. contre C., Fédération laitière du Nord-Ouest de la Suisse et Commission régionale de recours n° 26; 93/8C-009)

Anpassung der Einzelkontingente infolge Änderung der massgeblichen Nutzfläche; Beschwerdelegitimation und schutzwürdiges Interesse; 50%-Kürzungsregel (Praxisänderung).

1. Art. 25 und 48 Bst. a VwVG: Beschwerdelegitimation; schutzwürdiges Interesse.

Der Beschwerdeführer hat ein schutzwürdiges Interesse nicht am Erlass einer rechtsgestaltenden, sondern einer feststellenden Verfügung über das Kontingent, welches ihm für ein abgelaufenes Milchjahr zugeteilt worden wäre, weil dieses Kontingent Auswirkungen auf das folgende Milchjahr hat (E. 2).

2. Art. 18 Abs. 2 Bst. b MKBV 89: Kontingentskürzung beim Landabgeber bei Fehlen einer vertraglichen Regelung; Anwendung der 50%-Kürzungsregel.

Die Formulierung «in der Regel» stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar. Die Prüfung, ob ein Ausnahmetatbestand vorliegt, ist eine Rechts- nicht eine Ermessensfrage (Praxisänderung). Ausnahmen von der 50%-Regel sind nur anzunehmen, wenn besondere, in den betrieblichen Verhältnissen beruhende Umstände vorliegen. Ausnahmen sind restriktiv zu handhaben und zu begründen (E. 6).

Adaptation des contingents suite à une modification de la surface déterminante; qualité pour recourir et intérêt digne de protection; règle de réduction de 50% (changement de jurisprudence).

1. Art. 25 et 48 let. a PA: qualité pour recourir; intérêt digne de protection.

Le recourant dispose d'un intérêt juridique à connaître, dans une décision non pas formatrice mais de constatation, quel contingent lui aurait été attribué pour l'année laitière écoulée, car ce contingent exerce des effets sur l'année laitière suivante (consid. 2).

2. Art. 18 al. 2 let. b OCLM 89: réduction du contingent du cédant; absence d'accord entre le cédant et le preneur; application de la règle générale de réduction de 50%.

La notion «en règle générale» est une notion juridique indéterminée. L'examen des conditions dont dépend l'admission d'une exception est une question de droit et non d'appréciation (changement de jurisprudence). Une exception à la règle des 50% n'est admise que s'il existe des circonstances déterminantes liées aux exploitations. Toutefois, il convient de n'admettre des exceptions que de manière restrictive et pour autant qu'elles soient motivées (consid. 6).

Adeguamento di contingenti in seguito a una modificazione della superficie utile determinante; diritto di ricorrere e interesse degno di protezione; norma di riduzione del 50% (cambiamento di giurisprudenza).

1. Art. 25, 48 lett. a PA: diritto di ricorrere; interesse degno di protezione.

Il ricorrente dispone di un interesse giuridico nel riconoscere in una decisione non formatrice ma di constatazione quale contingente gli sarebbe stato attribuito per l'anno lattiero trascorso, in quanto questo contingente esercita effetti sull'anno lattiero seguente (consid. 2).

2. Art. 18 cpv. 2 let. b OCLM 89: riduzione del contingente del cedente; mancanza di accordo tra il cedente e il cessionario; applicazione della norma di riduzione del 50%.

L'espressione «di norma» è una concetto giuridico indeterminato. L'esame delle condizioni da cui dipende l'ammissione di un'eccezione è una questione di diritto e non di apprezzamento (cambiamento di giurisprudenza). Un'eccezione alla norma del 50% è ammessa unicamente se esistono circostanze determinanti legate alle aziende. Tuttavia, sono ammesse eccezioni solamente in modo restrittivo a condizione che esse siano motivate (consid. 6).

Extrait des faits:

Par décision du 16 décembre 1992, la Fédération laitière du Nord-Ouest de la Suisse (MIBA) a octroyé à G. une part de contingent de ... kg suite à la reprise de 0,83 ha de terres qu'il louait à C. La même décision a fixé le nouveau contingent annuel de C., cédant, pour l'année laitière 1992/93.

Le 28 décembre 1992, C. a déféré cette décision auprès de la Commission régionale de recours n° 26 qui, par décision du 15 juin 1993, a accepté le recours. Elle a fixé le contingent à transférer en faveur de G. à ... kg; partant, par rapport à la décision de la Fédération, elle a augmenté le contingent annuel de C. de ... kg et réduit dans la même mesure celui de G.

G. recourt contre cette décision auprès de la Commission supérieure de recours en matière de contingentement du lait en prenant les conclusions suivantes: annuler la décision de la Commission régionale et, par conséquent, statuer sur les contingents laitiers de G. et C. conformément à la décision de la Fédération du 16 décembre 1992.

La Commission de recours DFEP a repris la procédure en tant qu'autorité compétente.

Extrait des considérants:

1. (Compétence)

2. «A qualité pour recourir quiconque est touché par la décision attaquée et possède un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée» (art. 48 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA], RS 172.021). De façon générale, un intérêt au sens de cette disposition n'est digne de protection que lorsque le recourant possède un intérêt

actuel et pratique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (ATF 111 Ib 58, consid. 2.b, et références citées). L'intérêt du recourant doit être actuel non seulement au moment où le recours est déposé, mais encore lors du prononcé de la décision sur recours; s'il s'éteint pendant la procédure, le recours n'est plus recevable.

2.1. En l'espèce, il s'agit de déterminer le contingent laitier pour l'année laitière 1992/93 qui a pris fin le 30 avril 1993. Or, comme le contingentement du lait est destiné à orienter annuellement la production laitière, il y a lieu d'examiner si le recourant dispose aujourd'hui encore d'un intérêt actuel à ce qu'une décision soit prise.

Le producteur auquel est attribué un contingent individuel a droit, pour une certaine quantité de lait livré, à un prix garanti par la Confédération. Cette garantie se réfère donc toujours à une année laitière particulière. In casu, la période pour laquelle une modification de contingent est demandée est irrémédiablement écoulée. Il s'ensuit que, même si le contingent requis pour l'année laitière 1992/93 était accordé aujourd'hui au recourant, ce dernier ne pourrait pas l'utiliser pour adapter sa production actuelle. Dès lors, une éventuelle acceptation du recours resterait sans effet pratique pour le recourant.

Il ressort de ce qui précède qu'un intérêt digne de protection à obtenir une décision constitutive concernant le contingent laitier pour l'année laitière 1992/93 n'existe plus. Ainsi, dans cette mesure, il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.2. Cependant, la condition d'un intérêt actuel est abandonnée lorsqu'elle risque d'empêcher l'autorité de résoudre un problème susceptible d'être soulevé de nouveau dans les circonstances où il s'est présenté (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 900; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, n° 1966 ss, p. 408). En d'autres termes, il peut arriver qu'au cours d'une procédure de recours - soit au moment où le recours doit être jugé - la période durant laquelle la décision doit déployer ses effets est déjà expirée; or, l'autorité de recours se prononcera tout de même sur la question s'il apparaît que le recourant se retrouvera plus tard confronté au même problème.

En l'espèce, il apparaît que le recourant dispose d'un intérêt juridique à connaître quel contingent lui aurait été attribué pour l'année laitière 1992/93, car ce contingent a des influences sur l'année laitière suivante. En effet, «tout producteur dispose pour la période allant du 1er mai au 30 avril de chaque année laitière, du contingent individuel définitif qui lui a été attribué pour l'année laitière précédente», sous réserve d'éventuelles modifications (art. 10 al. 1 et 2 de l'ordonnance du 20 décembre 1989 sur le contingentement laitier dans les zones de montagne II à IV; ordonnance sur le contingentement laitier dans les zones de montagne [OCLM 89, RO 1990 303 et 1061, 1991 1128, 1992 949). En outre, le contingent constitue la base de calcul utilisée, à la fin de l'année laitière, pour déterminer les éventuelles taxes au sens des art. 11 à 16 de l'ordonnance du 20 décembre 1989 sur la perception de taxes et de contributions des producteurs de lait (ordonnance sur les taxes, RS 916.351.11, dans sa nouvelle teneur du 26 avril 1993, RO 1991 1131, 1992 952, 1993 1628). Conformément à l'art. 15 al. 2 et 3 de l'ordonnance sur les taxes, lorsqu'un contingent est fixé par une décision sur recours prise après le 31
janvier, il est possible de compenser, au cours de l'année laitière suivante, les livraisons de lait déficitaires ou excédentaires par des livraisons correspondantes.

Au vu de ce qui précède, le recourant a un intérêt digne de protection à obtenir une décision en constatation (art. 25 PA) concernant son contingent pour l'année laitière 1992/93. Il dispose dès lors de la qualité pour recourir (art. 48 let. a PA).

2.3. Par ailleurs, le recourant prétend que le recours de l'intimé du 28 décembre 1992 devant la Commission régionale n° 26 était irrecevable, motif pris que celle-ci aurait dû faire procéder à la correction de l'informalité - défaut de signature du recourant - avant que la partie adverse soit appelée à fournir sa réponse. De surcroît, il soutient que la Commission régionale n° 26 n'avait plus la possibilité d'impartir un délai supplémentaire au recourant après que l'intimé ait soulevé l'exception d'irrecevabilité.

Certes, dans le déroulement normal d'une procédure litigieuse, l'autorité doit examiner si les conditions de validité d'un recours sont réunies et, le cas échéant, impartir un court délai au recourant pour qu'il corrige les vices de forme (art. 52 al. 1 et 2 PA), avant de procéder à l'échange d'écritures. L'art. 52 al. 2 de la loi sur la procédure administrative exprime un principe général dicté par la prohibition du formalisme excessif (Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Berne 1990, vol. I, ad. art. 30, p.185). Le recourant ne saurait ainsi être rendu responsable du fait que la Commission régionale n° 26 s'est rendue compte de l'irrégularité du recours seulement après la réponse de l'intimé, puisqu'il a régularisé son recours dans le délai qui lui a été imparti après coup. Selon la disposition prémentionnée, l'autorité saisie doit, d'une part, accorder au recourant un délai convenable pour réparer le vice et, d'autre part, l'avertir qu'à défaut son recours sera déclaré irrecevable. Il ne peut en revanche être irrecevable d'emblée ni sans une telle sommation, et cela indépendamment du fait que l'autorité saisie n'ait agi qu'après l'échange d'écritures. En effet, dès lors
qu'il s'agit d'un vice réparable (ATF 102 IV 142), il ne saurait entraîner l'irrecevabilité du seul fait que l'autorité ait tardé à faire régulariser le recours, sous peine sinon de violer les principes de la bonne foi et de la proportionnalité.

2.4. Le recourant est valablement représenté par un mandataire ayant justifié de ses pouvoirs par une procuration écrite (art. 11 PA). Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 et 52 al. 1 PA) ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 46 ss PA) sont observées.

Ainsi, le recours est recevable dans la mesure où il vise à obtenir une décision en constatation.

3. (Droit applicable)

4./5. (...)

6. L'art. 18 al. 2 let. b de l'ordonnance sur le contingentement laitier dans les zones de montagne a la teneur suivante:

«Lorsque le cédant et le preneur des terres ne peuvent tomber d'accord sur le contingent à transmettre (...), la fédération laitière tranche le cas; en règle générale, elle réduit le contingent du cédant, par hectare de terres cédées, de 50% du contingent par hectare de surface déterminante dont il disposait le 1er mai précédant la cession des terres».

Le recourant soutient que le transfert de la moitié du contingent n'est pas une règle absolue et que c'est au regard de l'ensemble des circonstances que cette question doit être tranchée.

6.1. Il y a lieu de relever de prime abord que la disposition précitée énonce une règle générale, dite des 50%. Elle sous-entend certes que des exceptions y sont admises mais elle ne détermine pas expressément dans quel cas les conditions pour accorder

une exception sont données. De plus, elle ne contient aucun critère qui permettrait de définir le cas d'exception. Dans une cause semblable, le TF a qualifié la formulation «en règle générale» de notion juridique indéterminée ou imprécise («unbestimmter Rechtsbegriff»). Or, en pareille occurrence, l'autorité appelée à statuer ne peut pas juger en vertu de son pouvoir d'appréciation quand une exception est admissible et quand elle ne l'est pas (ATF 95 I 296; cf. aussi Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Berne 1986, ch. 4.3.2, p. 85, et Grisel, op. cit., vol I, p. 328). Le fait de se demander si les conditions dont dépend l'octroi d'une exception sont remplies est une question de droit et non d'appréciation et cela même lorsque la teneur du texte légal est à cet égard imprécise (Gygi, op. cit., p. 87, et la jurisprudence citée).

En principe, le TF et le Conseil fédéral examinent librement l'interprétation et l'application des notions juridiques indéterminées. Ils s'imposent cependant une certaine retenue dans cet examen lorsqu'ils reconnaissent à l'autorité inférieure une certaine latitude de jugement («Beurteilungsspielraum»). Aussi longtemps que l'interprétation de l'autorité de décision paraît défendable, à savoir qu'elle n'est pas insoutenable ou qu'une erreur manifeste d'appréciation n'a pas été commise, les autorités de contrôle n'interviennent pas (René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle 1990, n° 66 B II b, p. 207; Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1993, n° 277, p. 166; Knapp, op. cit., n° 174-176, p. 37). Une telle retenue s'impose tout particulièrement lorsque l'application d'une norme exige la connaissance de circonstances locales ou lorsque l'application d'un concept nécessite des connaissances techniques (cf. dans ce sens Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, Berne 1992, p. 329 ss). Toutefois, l'autorité de décision ne dispose d'une telle latitude de jugement que dans des limites restreintes et bien précises. Cela reviendrait
sinon à limiter le pouvoir de cognition du juge de manière inadmissible (ATF 96 I 369; pour les détails: Francesco Bertossa, Der Beurteilungsspielraum: zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen im Verwaltungsrecht, Thèse, Berne 1984, p. 85 ss).

6.2. L'arrêté sur l'économie laitière 1988 du 16 décembre 1988 (RS 916.350.1, dans sa nouvelle teneur du 4 octobre 1991, RO 1992 331 et 1993 877), qui constitue la base légale des ordonnances sur le contingentement laitier en région de plaine et dans les zones de montagne, ne fait que donner un «mandat» au Conseil fédéral: lorsque celui-ci fixe les contingents, il doit tenir compte entre autres de la surface des domaines agricoles et des possibilités d'exploitation (art. 2 al. 3). Par contre, cette loi ne dit rien au sujet de la cession de terres agricoles (cf. Philipp Spörri, Milchkontingentierung, Thèse Fribourg 1992, note en bas de page n° 16, p. 146, et les citations). Dans les ordonnances précitées, le Conseil fédéral précise toutefois que, lors d'une modification de surface et pour autant qu'il n'existe pas de contrat de bail agricole, la fédération laitière doit tenir compte d'accords intervenus entre le cédant et le preneur. La marge de manoeuvre des parties se situe alors entre 0 et 100% de la moyenne à l'hectare du cédant (art. 18 al. 1 et 2 let. a OCLM 89). S'il n'existe pas d'accord, la fédération laitière applique donc la règle des 50%. Celle-ci vise en fait à empêcher une «chasse aux terres affermées»
(«Pachtlandjagd»), puisqu'un transfert à 100% du contingent inciterait de nombreux producteurs de lait à reprendre des terres affermées dans l'unique but d'augmenter leur contingent (Spörri, op. cit. p. 146). Ainsi, en appliquant comme principe la règle des 50%, la fédération laitière exerce une certaine pression sur le cédant et le preneur pour qu'ils s'accordent sur le contingent à transférer.

Toutefois, en permettant des exceptions à la règle générale, le législateur a voulu éviter qu'une application trop restrictive de ladite règle n'aboutisse parfois à des résultats choquants, en particulier lorsqu'on est en présence de cas de rigueur (cf. dans ce sens Gygi, op. cit., p. 85). Il a dès lors laissé ouverte la possibilité d'admettre une solution équitable lorsqu'un cas d'exception fondé se présente. Pour savoir s'il existe une telle exception, il faut prendre en considération les données des exploitations en cause ainsi que les intérêts du cédant et du preneur (Spörri, ibidem). Les autorités inférieures doivent par conséquent examiner ces points et entendre les parties avant de prendre leur décision (cf. les instructions, ad art. 18 OCLM 89, ch. 3). S'il existe des circonstances déterminantes liées aux exploitations, la fédération laitière peut alors s'écarter de la règle des 50%. Toutefois, il convient de n'admettre des exceptions que de manière restrictive et pour autant qu'elles soient motivées. En effet, le fait d'accorder trop facilement des

exceptions aurait pour conséquence de violer les principes constitutionnels de la légalité et de l'égalité de traitement (ATF 107 Ib 119 et les citations). De surcroît, il y aurait le risque que l'exception devienne la règle, ce que veut justement éviter l'ordonnance sur le contingentement laitier dans les zones de montagne.

7. (Données des exploitations en cause et intérêts des parties)

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu d'admettre une exception au principe qui veut que le transfert des 0,83 ha du cédant soit effectué au 50% de la moyenne à l'hectare. La cession de ladite parcelle passant de C. à G. entraîne en conséquence la réduction du contingent du cédant de ... kg (...).

(La Commission de recours DFEP rejette le recours dans la mesure où il est recevable)

Dokumente der REKO/EVD